

# **Relazione finale di valutazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020**



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



**IRPPS** Istituto di Ricerche  
sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento per le Pari Opportunità

## IL PROGETTO VIVA

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

Esso prevede tre principali ambiti di intervento:

- **Ambito 1: Contributo alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne**, il cui scopo è quello di contribuire alla programmazione e all'implementazione delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne attraverso attività di studio e ricerca e consulenza metodologica;
- **Ambito 2: Studi di campo su attori e processi del sistema antiviolenza italiano**, il cui scopo è quello di contribuire alla conoscenza delle caratteristiche e delle pratiche di intervento dei Centri per uomini autori di violenza e delle misure di empowerment attivate a livello centrale e locale in favore delle donne in uscita dalla violenza.
- **Ambito 3: Valutazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne**, il cui scopo è quello di condurre studi valutativi sul Piano 2017-2020 e sul Piano 2021-2023 rispondendo ad una funzione rendicontativa e di apprendimento.

Il progetto è realizzato dall'IRPPS-CNR ed è coordinato da **Pietro Demurtas**

---

### LORELLA MOLTENI

Dottoressa di ricerca in Sociologia, dal 2018 è assegnista di ricerca presso IRPPS-CNR nell'ambito del progetto *ViVa*, per il quale collabora alle attività di valutazione dei piani nazionali contro la violenza maschile sulle donne. Nel suo percorso di studi e professionale ha approfondito in modo particolare gli aspetti teorici e pratici delle metodologie e tecniche di indagine sociale, sia quantitative sia qualitative. Le competenze maturate in tale ambito le hanno consentito di lavorare a diversi incarichi con Università e istituti pubblici e privati per la ricerca, il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche, principalmente nelle seguenti aree tematiche: violenza sulle donne e sui minori, studi di genere, salute e disabilità, tossicodipendenza, immigrazione, politiche sociali per gli anziani e per i giovani.

### ALICE MARTA MAURI

Laureata in Storia contemporanea, si occupa di storia delle donne e del movimento femminista, con particolare riferimento alla riflessione storico-politica sui temi della sessualità, della salute riproduttiva e della violenza maschile sulle donne. Ha inoltre approfondito le tematiche dell'identità e degli stereotipi di genere attraverso lo sguardo specifico della letteratura indipendente per l'infanzia e l'adolescenza. Nel triennio 2018-2021 e da ottobre 2022, è assegnista di ricerca presso l'IRPPS-CNR nell'ambito del progetto *ViVa*.

### PIETRO DEMURTAS

Dottore di ricerca in Metodologia delle Scienze Sociali presso l'Università di Roma "Sapienza" e ricercatore presso l'IRPPS-CNR, ha realizzato studi e ricerche adottando un approccio mixed-methods in diversi ambiti: dalle disuguaglianze di genere nella sfera pubblica e privata, alle migrazioni internazionali, passando per l'analisi dei servizi sociali rivolti a differenti target di popolazione. Ha analizzato le politiche e gli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, riservando particolare attenzione all'analisi delle caratteristiche, delle interazioni e delle pratiche di intervento dei servizi specializzati e generali attivi in questo campo. Dal 2020 è referente dell'area di ricerca POGES – Popolazione, Genere e Società dell'IRPPS-CNR e di diversi progetti di ricerca in tema di discriminazioni e violenze basate sul genere e su SOGIESC. Dal 2017 ha partecipato alla prima edizione del Progetto *ViVa* e dal 2022 coordina la seconda edizione.

Con riferimento all'Annesso 1, hanno contribuito alla realizzazione dell'indagine e alla stesura delle relazioni **FRANCESCA PROIA**, **BEATRICE BUSI** e **ANGELA M. TOFFANIN**.

## Abstract IT

La presente relazione espone gli esiti di un percorso di analisi e indagine volto a valutare il Piano Strategico sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, anche nell'ottica di orientare e supportare le scelte del Dipartimento per le Pari Opportunità nel percorso di elaborazione del prossimo piano nazionale.

Tale percorso si è, in particolare, proposto di comprendere se la nuova impostazione strategica delineata nel Piano – centrata su una logica multiattore, multistakeholders e multisettoriale – abbia, o meno, favorito la predisposizione e l'attuazione di politiche nazionali integrate e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione di Istanbul, fornendo una risposta globale alla violenza contro le donne.

L'azione valutativa si è quindi focalizzata principalmente sul livello nazionale, valorizzando innanzitutto il contributo delle Amministrazioni centrali all'attuazione della strategia, per poi concentrarsi su una serie di quesiti volti a verificare se l'integrazione e il coordinamento – tra i diversi livelli di governo, tra i diversi attori delle politiche antiviolenza e tra le politiche antiviolenza e quelle settoriali – si sono, nella pratica, concretizzati, facendo anche emergere il valore aggiunto della strategia nazionale per l'azione locale svolta dalle Regioni e, più in generale, dalle reti territoriali antiviolenza.

Il primo obiettivo è stato concretizzato attraverso il coinvolgimento di 26 referenti designati/e dalle Amministrazioni centrali che hanno contribuito all'attuazione del Piano e l'analisi secondaria della documentazione resa disponibile. Il secondo obiettivo è stato conseguito attraverso la realizzazione di 3 indagini ad hoc che hanno coinvolto le referenti delle politiche antiviolenza di 20 Regioni e Province Autonome, 54 beneficiari dei fondi stanziati a valere sull'art. 5 della LN 119/2013 e 8 referenti delle organizzazioni femminili e sindacali che hanno partecipato al Comitato tecnico del Piano. A queste si sono aggiunte le indagini che, nell'ambito della valutazione in itinere del PSN, hanno coinvolto le referenti delle politiche antiviolenza di 17 Regioni e 13 rappresentanti di 8 organizzazioni femminili che operano sul territorio nazionale.

Queste indagini hanno consentito di valutare positivamente l'impulso che la strategia nazionale e i fondi messi a disposizione hanno avuto per l'azione locale. Hanno, al contempo, portato alla luce una rappresentazione piuttosto chiara, oltre che corale, delle condizioni che possono consentire ad un piano nazionale di realizzare politiche integrate e coordinate e che definiscono alcune aree di miglioramento su cui si ritiene necessario concentrarsi nell'elaborazione del prossimo piano nazionale. Si propongono, in particolare, alcune soluzioni che consentono di conciliare l'esigenza di rappresentare il contributo di tutte le Amministrazioni centrali all'attuazione delle prescrizioni della Convenzione di Istanbul con quella di snellire ed efficientare i processi di programmazione degli interventi. Si delineano, inoltre, alcune indicazioni che, in una logica di sussidiarietà, possono consentire al Piano Nazionale di fronteggiare in maniera efficace le criticità che incontrano i soggetti che gestiscono e attuano le politiche antiviolenza.

## Abstract EN

This report presents the results of the evaluation of the Strategic Plan on Male Violence Against Women 2017-2020, also with the aim of guiding and supporting the choices of the Department of Equal Opportunities in the development of the next national plan.

The path of analysis and evaluation was, in particular, aimed at understanding whether the new strategic approach outlined in the Plan – focused on a multi-actor, multi-stakeholder and multi-sectoral logic – has, or has not, fostered the preparation and implementation of effective, comprehensive and coordinated national policies, including all appropriate measures designed to prevent and combat all forms of violence falling the scope of the Istanbul Convention, providing a comprehensive response to violence against women.

The evaluation effort therefore focused primarily on the national level, enhancing first the contribution of central government to the implementation of the strategy, and then focus on a series of questions aimed at verifying whether integration and coordination - between the different levels of government, among different anti-violence policy actors, and between anti-violence policies and sectoral policies - have, in practice, materialized, also bringing out the added value of the national strategy for the local action carried out by the regions and, more generally, by territorial anti-violence networks.

The first objective was concretized through the involvement of 26 persons designated from the central administrations that contributed to the implementation of the Plan and the secondary analysis of the documentation made available.

The second objective was achieved through the realization of 3 ad hoc surveys involving the contact persons of anti-violence policies of 20 Regions and Autonomous Provinces, 54 beneficiaries of funds allocated under Art. 5 of LN 119/2013 and 8 referees of women's organizations and trade unions who participated in the Committee technical committee of the Plan. These were joined by surveys that, as part of the in itinere evaluation of the NDP, involved the contact persons of anti-violence policies of 17 regions and 13 contact persons of 8 women's/feminist organizations operating in the country.

These surveys provided a positive assessment of the momentum that the national strategy and the funds made available had for local action. They have, at the same time, brought to light a rather clear, as well as choral, representation of the conditions that can enable a national plan to carry out integrated and coordinated policies and which define some areas of improvement on which it is necessary to focus on in the development of the next national plan.

In particular, a number of solutions are proposed to reconcile the need of representing the contribution of all central administrations to the implementation of the requirements of the Istanbul Convention with that of streamlining and making efficient the processes of planning of interventions. In addition, some indications are outlined that, in a logic of subsidiarity, can enable the national plan to effectively address the critical issues faced by the actors who manage and implement anti-violence policies.

## INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>1</b>
<b>1. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE .....</b>	<b>3</b>
1.1 Finalità della valutazione e assunti epistemologici e metodologici .....	3
1.2 Le domande di valutazione.....	6
1.3 Metodi, strumenti e tecniche.....	9
<b>2. ANALISI DEL PIANO STRATEGICO.....</b>	<b>20</b>
2.1 In che misura il PSN 2017-2020 è stato in grado di superare le criticità del precedente Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 sotto il profilo dell'assetto strategico? .....	20
2.2 Come è avvenuto il percorso di progettazione operativa del PSN 2017-2020 e quali sono le principali criticità che si sono manifestate? .....	30
2.3 In che misura il Programma Operativo ha permesso di superare le criticità precedentemente evidenziate per l'assetto strategico del PSN 2017-2020? .....	33
2.4 In che misura gli interventi programmati rispecchiano quanto previsto nel PSN? .....	35
2.5 Qual è stato il contributo delle Regioni e degli Enti Locali alla programmazione operativa del Piano Nazionale? .....	53
2.6 In che misura gli interventi effettivamente realizzati rispecchiano quanto programmato nel Programma Operativo? .....	56
2.7 In sede di attuazione del Piano, quali tipologie di intervento sono state messe in atto? .....	58
2.8 Più nello specifico, quali azioni di sistema sono state realizzate? E quali, al contrario, non sono state realizzate?.....	59
2.9 Quali sono gli interventi volti al conseguimento delle finalità generali del PSN, realizzati e non realizzati? .....	66
2.10 Con riferimento ai fondi stanziati dalla LN 119/2013, quali sono le priorità di intervento sulle quali le Regioni hanno investito maggiormente? E quali le priorità su cui si è investito in misura minore? .....	72
<b>3. VALUTAZIONE DEL PIANO STRATEGICO .....</b>	<b>81</b>
3.1 Alla luce delle analisi finora presentate, quali considerazioni possono essere avanzate rispetto al Piano e agli interventi realizzati per prevenire la violenza di genere, supportare le donne vittime e i/le loro figli/e, punire gli autori di violenze e sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano? ...	81
3.2 Gli organismi di governance del Piano sono stati in grado di garantire il presidio dei processi del PSN? Con quali effetti sull'attuazione degli interventi previsti? .....	86
3.3 Il sistema di monitoraggio del Piano risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti?.....	91
3.4 Le azioni messe in campo per garantire la pubblicità del Piano e la trasparenza degli interventi realizzati risultano efficaci?.....	96
3.5 Se, e in che misura, i processi attivati dal Piano sono stati in grado di valorizzare l'apporto delle associazioni con esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne? .....	99
3.6 Rispetto agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali, in che misura il Piano ha favorito un maggior coordinamento e inte(g)razione? .....	109

3.7 Se, e in che modo, il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento?.....	112
3.8 Il Piano, e gli interventi realizzati, sono stati in grado di garantire azioni omogenee su tutto il territorio nazionale? .....	134
3.9 Se, e come, il Piano ha costituito un valore aggiunto per l'azione a livello locale? .....	141
3.10 Quali sono i fattori che hanno limitato l'azione locale e quali, le misure, che possono essere messe in campo per favorire una maggiore efficacia di tale azione? .....	151
<b>4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>171</b>
<b>5. INDICAZIONI DI POLICY .....</b>	<b>185</b>
<b>LE FONTI INFORMATIVE.....</b>	<b>195</b>
Normativa.....	195
Atti, delibere, relazioni, piani e linee guida.....	200
Bibliografia .....	204
Sitografia.....	209
Riferimenti alle pubblicazioni ViVa.....	210
<b>GLI STRUMENTI DI INDAGINE.....</b>	<b>212</b>
Traccia per l'approfondimento con le Amministrazioni centrali.....	212
Traccia per l'approfondimento con le Amministrazioni Regionali .....	214
Traccia per l'approfondimento con le organizzazioni femminili .....	216
Traccia per l'approfondimento con le organizzazioni sindacali.....	220
Traccia per le interviste ai beneficiari dei finanziamenti .....	220

## ANNESI

<b>ANNESSO 1: Le azioni realizzate dalle Amministrazioni centrali nell'ambito del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 .....</b>	<b>225</b>
<b>ANNESSO 2: La programmazione regionale dei fondi stanziati dalla LN 119/2013 .....</b>	<b>393</b>

VALUTAZIONE  
**DELLE POLITICHE  
NAZIONALI**

WP5 WP6

## Premessa

Il presente rapporto illustra i risultati delle analisi e delle indagini valutative che l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche ha realizzato nell'ambito della valutazione finale del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 (d'ora in poi, anche solo PSN o Piano).

Si tratta di una linea di intervento prevista dal Piano stesso nell'Asse "Assistenza e Promozione" che, proponendo la valutazione degli esiti degli interventi, intendeva soddisfare un'esigenza conoscitiva riguardo a *come* gli interventi promossi e finanziati a valere sul Piano si siano realizzati (analisi delle realizzazioni), a *cosa* gli interventi abbiano prodotto (analisi valutativa dei risultati e degli effetti) e *se e quanto* tali interventi siano stati in grado di produrre i cambiamenti auspicati. Il Piano prevedeva, inoltre, che l'attività di valutazione dovesse assumere una funzione di apprendimento e fosse pertanto orientata a fornire elementi utili a correggere e ri-orientare i processi di attuazione in modo da renderli conformi agli obiettivi.

Prima di entrare nel merito dei risultati delle analisi e delle indagini valutative è utile ricordare che la valutazione dei Piani Nazionali contro la violenza sulle donne rappresenta una linea di attività sulla quale IRPPS-CNR ha maturato una consolidata esperienza nell'ambito del precedente Accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità<sup>1</sup>, che aveva previsto due work-packages relativi alla valutazione finale del Piano Straordinario 2015-2017 e alla valutazione ex-ante e in itinere del Piano 2017-2020 e i cui esiti sono stati esposti nei seguenti Rapporti:

- ▲ Primo Rapporto di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 (dicembre 2019);
- ▲ Rapporto di Valutazione finale sul Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 (giugno 2021);
- ▲ Rapporto di valutazione ex-ante del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 (febbraio 2019);
- ▲ Relazione in itinere sul Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 (giugno 2021).

Proprio tale esperienza ha suggerito una maggiore focalizzazione dell'attività valutativa sulla seconda delle finalità accennate in apertura, ovvero la comprensione di *cosa ha funzionato* e *cosa non ha funzionato* nel processo di attuazione del Piano e *cosa ha facilitato*

---

<sup>1</sup> Sottoscritto in data 17.07.2017, ha ottenuto parere favorevole dall'Ufficio Controllo Atti della Corte dei Conti il 3.11.2017.



*oppure ostacolato* il raggiungimento degli obiettivi. Il principale approccio assunto è quello dell'*implementation research*, finalizzato ad entrare nella “scatola nera” dei processi che hanno tradotto il disegno teorico della politica nazionale sulla violenza maschile contro le donne in pratiche amministrative concrete.

Il presente rapporto è così strutturato. Il primo capitolo descrive il percorso di valutazione sotto il profilo teorico e metodologico, riprendendo dapprima quanto programmato nel *Disegno di valutazione dei PSN contro la violenza sulle donne 2017-2020 e 2021-2023* in riferimento agli approcci teorici e alle domande di valutazione e specificando, successivamente, gli strumenti e le tecniche utilizzate per elaborare i giudizi valutativi. I capitoli 2 e 3 articolano le risposte alle domande di valutazione previste: il primo si concentra sull'analisi del Piano, degli interventi programmati e realizzati e dei processi che sono stati attivati, con la finalità di comprenderne la struttura generale; il secondo ruota intorno ad una serie di quesiti di carattere valutativo, volti cioè a determinare il valore dei processi e degli interventi attivati. Infine, il capitolo 4 chiude il rapporto con una sintesi delle principali risultanze emerse e con alcune indicazioni di policy volte a migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione della strategia nazionale, anche in funzione dell'imminente revisione della strategia per il prossimo periodo 2024-2027.

Costituiscono parte integrante del Rapporto i seguenti annessi:

- ▲ Annesso 1 “Le azioni realizzate dalle Amministrazioni centrali nell'ambito del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020”;
- ▲ Annesso 2 “La programmazione regionale dei fondi stanziati dalla LN 119/2023”.

# 1. Il processo di valutazione

## 1.1 Finalità della valutazione e assunti epistemologici e metodologici

L'Accordo sottoscritto in data 11 aprile 2022 tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'IRPPS-CNR prevede, tra le altre azioni, il potenziamento delle attività di ricerca e di analisi funzionali all'adozione di interventi efficaci nell'ambito della prevenzione e del contrasto della violenza maschile contro le donne. Collocandosi in continuità con il precedente Accordo di collaborazione siglato nel 2017, prevede la prosecuzione delle attività di valutazione dei piani strategici nazionali contro la violenza maschile sulle donne, ponendo in risalto una funzione di "*knowledge management*" messa a disposizione del DPO e degli altri soggetti interessati, a vario titolo, all'attuazione dei Piani, anche al fine di migliorarne l'esecuzione, l'efficienza, l'efficacia e la qualità. In coerenza con tale orientamento, il successivo "*Programma esecutivo dell'Accordo tra il DPO e IRPPS-CNR in materia di valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*", predisposto nel mese di luglio 2022, si è proposto, attraverso un insieme di attività di ricerca-azione, di fornire un quadro conoscitivo e scientificamente fondato, utile a definire e accompagnare l'implementazione delle *politiche contro la violenza sulle donne*<sup>2</sup>, nella finalità di rafforzarne gli effetti e le ricadute.

In generale, dunque, la valutazione dei Piani assume una funzione essenziale di apprendimento (*learning*), tesa a migliorare progressivamente la conoscenza e competenza sul tema della prevenzione e del contrasto alla violenza sulle donne, unitamente ad una funzione di *supporto e indirizzo* delle strategie messe in atto dal Dipartimento per le Pari Opportunità e, più in generale, da tutte le Amministrazioni centrali chiamate ad adempiere agli impegni assunti dall'Italia con l'adesione alla Convenzione di Istanbul (Consiglio d'Europa 2011a).

Tali funzioni sono peraltro giustificate da due peculiarità delle politiche nazionali sul tema:

- la loro relativa giovinezza, se si assume che la ratifica della Convenzione di Istanbul<sup>3</sup> e il Decreto-legge recante *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*<sup>4</sup> risalgono a dieci anni fa e il primo Piano Nazionale sul tema è stato approvato il 7 luglio 2015<sup>5</sup>;
- l'intrinseca complessità del fenomeno che affrontano – definita sia dall'ampiezza e multidimensionalità della violenza maschile contro le donne (Walby *et al.* 2014) sia dalle specificità che lo contraddistinguono rispetto ad altre aree di intervento delle

---

<sup>2</sup> Si precisa che il termine "politiche antiviolenza" è utilizzato, in questa sede, con un'accezione ristretta in quanto si riferisce esclusivamente agli interventi che possono rientrare nell'ambito di applicazione di un piano, e non anche ad interventi legislativi di respiro più ampio (siano essi a titolarità governativa o parlamentare).

<sup>3</sup> Legge n. 77 del 27 giugno 2013 "*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*".

<sup>4</sup> Decreto-legge n. 93 del 14 agosto 2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 119 del 15 ottobre 2013 "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*".

<sup>5</sup> Intendendo con tale espressione il primo piano che si inserisce nel contesto normativo rinnovato dalla Convenzione di Istanbul. Infatti, precedentemente, l'art. 2 comma 463 della legge finanziaria n. 244 del 2007 aveva già disposto l'adozione di un "*Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking*" finanziato con una dotazione di 20 milioni di euro. Il Piano era stato successivamente redatto e approvato con DPCM del 11.11.2010.

politiche di welfare (Toffanin *et al.* 2020) – che ha notevoli ripercussioni sia sulle strategie che possono essere messe in atto per contrastare il fenomeno sia sulla numerosità dei soggetti, istituzionali e non, che vi contribuiscono.

Alle funzioni di *learning* e *policy and program design* (Palumbo 2001) se ne affianca un'altra che, sebbene in modo più sfumato, è prevista dal PSN 2017-2020 laddove evidenzia che “*assume particolare rilevanza la conoscenza che, grazie all'analisi valutativa condotta, si assicurerà [...] rispetto alla trasparenza - nel momento in cui viene reso noto quanto raccolto e appreso dalla fase di attuazione ai partner istituzionali e sociali, agli altri portatori di interessi locali – stakeholder – e alla cittadinanza nel suo complesso*” (p. 35). Alla base di tale funzione conoscitiva della valutazione vi è l'esigenza di *rendere conto agli stakeholders* dell'impegno assunto dalle amministrazioni nell'affrontare le complesse problematiche connesse alla violenza di genere, dunque delle strategie d'intervento adottate, delle motivazioni sottese a tali strategie, delle attività concretamente realizzate e dei risultati conseguiti.

Mentre le funzioni appena descritte sono comuni alle 3 tipologie di valutazione previste dal PSN 2017-2020, ovvero ex-ante, in itinere e finale, quest'ultima ne considerava originariamente un'altra, ovvero quella di “*comprendere se, e quanto, gli interventi attivati dal Piano siano stati in grado di produrre i cambiamenti auspicati aggredendo con positività il fenomeno della violenza contro le donne*” (pag. 35). Benché il “*Programma esecutivo dell'Accordo tra il DPO e il CNR-IRPPS in materia di analisi e valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*” abbia previsto la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi realizzati a valere sul Piano<sup>6</sup>, le analisi e le indagini valutative realizzate nel corso del primo semestre 2023 hanno evidenziato un'oggettiva difficoltà ad assolvere a tale mandato, a causa della natura frammentaria delle informazioni che è stato possibile acquisire<sup>7</sup>. Tale problematica si era già presentata nel corso delle precedenti valutazioni<sup>8</sup>; tuttavia, in sede di programmazione delle attività di valutazione finale del PSN 2017-2020 si è ritenuto comunque opportuno impostare un disegno di valutazione più ampio, che potesse soddisfare tutte le esigenze conoscitive richieste dal Piano stesso e fondanti l'Accordo tra DPO e IRPPS-CNR,

---

<sup>6</sup> Più nello specifico, i documenti citati avevano previsto:

- l'analisi delle realizzazioni e dei risultati ottenuti;
- la valutazione dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione degli interventi;
- la valutazione dell'efficacia degli interventi, volta soprattutto a verificare in che misura questi siano stati in grado di conseguire le finalità che, in coerenza con gli obiettivi del Piano, le procedure attuative proponevano (efficacia interna);
- la valutazione della sostenibilità sociale e finanziaria, finalizzata a valutare la capacità degli interventi di mantenere i risultati inalterati nel tempo, dunque oltre alla sua conclusione.

<sup>7</sup> Si tratta, peraltro, di un problema già ravvisato dalla Corte dei Conti nel corso dell'indagine *sulla gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli* (Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G) che, per quanto attiene al Piano 2015-2017, si è soffermata a verificare quale seguito abbiano avuto le indicazioni del Piano sul fronte della *governance* e delle linee di azione finanziate a causa dell'*assenza di parametri di riferimento sui quali valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi*.

<sup>8</sup> Si richiama, a titolo d'esempio, quanto espresso nel Rapporto di Valutazione finale sul Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 (giugno 2021): “durante il percorso di valutazione sono emerse due constatazioni che hanno sollecitato una maggiore centratatura della valutazione sulle due finalità sopra richiamate – *learning* e *policy design* – dando dunque una sottolineatura minore alla valutazione degli effetti ottenuti: a) la prima constatazione riguarda lo stato di attuazione degli interventi: diversi interventi previsti dal Piano sono risultati ancora in corso nel 2020 – anno in cui sono state condotte le indagini valutative previste – anche per effetto dei ritardi maturati nell'adozione delle procedure attuative del Piano [...]; b) la seconda constatazione riguarda la manifesta impossibilità di restituire dati che consentano una “quantificazione della relazione causa/effetto generata dagli interventi” [...].

rimandando al confronto diretto con gli stakeholders un'eventuale revisione delle questioni rilevanti su cui focalizzare la valutazione.

La questione sarà approfondita più nello specifico nella trattazione degli aspetti metodologici delle indagini realizzate e delle risposte ai quesiti di valutazione. Giova in questa sede evidenziare, coerentemente con la maggiore focalizzazione sulle due finalità conoscitive commentate in apertura, che gli approcci teorici che hanno guidato il percorso di valutazione sono i seguenti:

- l'approccio denominato "*process/implementation evaluation*", finalizzato a determinare se le attività sono state realizzate come previsto e a descrivere i risultati prodotti a valere sul Piano (Palumbo 2011; Rossi *et al.* 1999). Il focus dell'analisi è rappresentato dai sistemi di gestione e attuazione degli interventi, di cui si sono analizzati gli aspetti di carattere procedurale e operativo, verificando l'avanzamento dei risultati pianificati ad inizio programmazione, al fine di identificare fattori di successo e di debolezza e suggerire l'introduzione di correttivi e miglioramenti per la riproposizione delle misure;
- l'approccio denominato "*theory-driven evaluation*", che si concentra sulla comprensione del *perché* gli interventi hanno o non hanno funzionato come previsto, spiegando i processi che hanno prodotto determinate evidenze. Questo approccio intende quindi entrare nella "scatola nera" delle politiche per capire cosa consente a determinati interventi di funzionare e in quali circostanze. Inoltre, vuole investigare i meccanismi del cambiamento e comprendere le condizioni, anche di contesto, che intervengono nell'influenzare determinati outcome (Weiss 2007).

Tali approcci sono stati integrati in maniera tale da bilanciare l'attenzione alla relazione programmato/realizzato con l'apertura alla scoperta di eventuali risultati positivi inattesi, nella consapevolezza che nella società attuale i programmi complessi possono produrre risultati diversi da quelli attesi e che le azioni non si basano sull'unicità degli obiettivi o sulla completezza delle informazioni (Stame 1998). L'attività di valutazione è stata quindi impostata in modo tale da andare oltre agli approcci che si attengono strettamente alla logica lineare "obiettivi-mezzi-azioni-risultati" (Stame *et al.* 2009), valorizzando i risultati positivi inattesi che potrebbero potenzialmente essere esclusi dall'attenzione qualora la valutazione si impegnasse esclusivamente a verificare che i risultati finali siano corrispondenti agli obiettivi iniziali (Stame Lo Presti 2015).

Tale impostazione scientifica risulta peraltro coerente con la raccomandazione che IRPPS-CNR aveva espresso in occasione della prima relazione di valutazione in itinere del PSN 2017-2020 laddove, nel constatare che l'attività di valutazione era stata fortemente influenzata dalla mancanza di informazioni e di dati su cui basare i giudizi di efficacia ed efficienza su quanto realizzato/in corso di realizzazione e che, tuttavia, erano in corso alcune azioni finalizzate alla costruzione di un sistema di monitoraggio degli interventi, si era formulato il seguente suggerimento: "*si ritiene opportuno che, almeno nella prima fase di implementazione del percorso di monitoraggio, la valutazione si concentri principalmente sulle due logiche anzidette, ovvero l'accountability e l'analisi dell'implementazione, in maniera tale da evidenziare cosa funziona e cosa no e ri-orientare i processi in modo da renderli conformi agli obiettivi, fornendo dunque elementi necessari a supporto delle decisioni e della trasparenza*" (Gagliardi Molteni 2021b).

A partire da questa impostazione teorica, occorre precisare che l'azione valutativa si è focalizzata principalmente sul livello nazionale in quanto **si è voluto comprendere se la nuova impostazione strategica delineata nel PSN 2017-2020 abbia, o meno, favorito la predisposizione e attuazione di politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione di Istanbul, fornendo una risposta globale alla violenza contro le donne** (Convenzione di Istanbul, art. 7). Detto altrimenti, ricordando che la titolarità delle politiche antiviolenza è costituzionalmente attribuita alle Regioni, si è inteso approfondire il valore aggiunto dell'intervento del Governo nella predisposizione e attuazione di interventi di prevenzione e contrasto della violenza e di supporto delle donne vittime di violenza. Le domande di valutazione, e i conseguenti strumenti e tecniche di indagine che si sono utilizzati, gravitano dunque intorno a questa finalità generale, come meglio descritto nei prossimi paragrafi che entrano nel merito della descrizione degli aspetti più tecnici del percorso metodologico.

## 1.2 Le domande di valutazione

In coerenza con le finalità conoscitive e gli approcci teorici appena descritti, la valutazione dei processi di programmazione e attuazione del Piano Nazionale Strategico sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 è stata preceduta dall'elaborazione delle domande di valutazione che, stante le prassi consolidate in ambito scientifico, costituiscono una componente fondamentale del processo valutativo in quanto consentono di declinare in termini operativi le istanze conoscitive, delimitando il perimetro della valutazione ad una serie limitata di questioni coerenti con il mandato valutativo (Uval 2005; Uval Inea Isfol 2004). L'utilità delle domande di valutazione è quella di non disperdere l'azione valutativa, circoscrivendone il campo d'interesse a quegli ambiti di conoscenza che consentono di far emergere l'efficacia e l'eventuale valore aggiunto delle iniziative attuate e di acquisire gli elementi conoscitivi utili a definire, se opportuno, i correttivi necessari al superamento di criticità e difficoltà incontrate.

Il processo di definizione delle domande di valutazione si è articolato in due fasi:

1. una prima formulazione delle domande di valutazione è stata effettuata sulla base dell'obiettivo di valutare i processi e gli esiti del Piano, dunque si è basata sulla definizione di dimensioni di valutazione coerenti con tale obiettivo, ovvero: l'analisi delle realizzazioni e dei risultati ottenuti; l'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione degli interventi; l'efficacia degli interventi, volta soprattutto a verificare in che misura gli interventi in oggetto sono stati in grado di conseguire le finalità che, in coerenza con gli obiettivi del Piano, le procedure attuative proponevano (efficacia interna); i processi attivati per l'implementazione del Piano;

2. successivamente, contestualmente alle indagini che hanno coinvolto i referenti istituzionali del Piano a livello nazionale e regionale, il disegno di valutazione si è focalizzato maggiormente sull'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione degli interventi e sull'analisi e valutazione del processo di implementazione del Piano, andando inoltre ad approfondire le **condizioni di efficacia ed efficienza di una strategia nazionale** dalla prospettiva dei principali stakeholders delle politiche antiviolenza.

Più nello specifico, le domande che hanno orientato il percorso di valutazione possono essere suddivise in due tipologie. Il capitolo 2, relativo all'analisi del Piano strategico, del successivo Programma Operativo<sup>9</sup> e degli interventi realizzati nel periodo di vigenza dei due documenti presenta soprattutto domande di carattere descrittivo, ovvero basate su una rappresentazione delle condizioni e delle caratteristiche dell'oggetto della valutazione, utile a fornire gli elementi alla base dell'espressione dei giudizi. Il capitolo 3, relativo alla valutazione del Piano strategico, del successivo Programma Operativo e degli interventi realizzati nel periodo di vigenza degli stessi, presenta soprattutto domande di carattere valutativo riguardanti *la misura con cui l'oggetto della valutazione soddisfa i criteri*, questi ultimi definiti sia sulla base dell'aderenza alle prescrizioni della Convenzione di Istanbul, sia sulla base dei temi emergenti dalle indagini. In particolare, ci si focalizza su 3 principi che la Convenzione detta per la *creazione di politiche globali e coordinate* a livello nazionale, ovvero:

- la cooperazione e il coordinamento fra gli attori – specializzati nella violenza di genere e nelle politiche settoriali – che attuano le misure anti violenza
- il sostegno e la cooperazione con la società civile e le organizzazioni non governative, che dovrebbero figurare accanto agli organismi statali quali validi interlocutori nell'applicazione della Convenzione di Istanbul
- il coordinamento delle azioni, il monitoraggio della loro implementazione e la valutazione delle politiche e delle misure volte a prevenire e a combattere tutte le forme di violenza contro le donne previste dalla Convenzione di Istanbul.

**L'analisi del Piano Strategico** è impostata in modo tale da considerare trasversalmente le “4P” della Convenzione di Istanbul, ovvero i 4 assi di intervento del Piano. Le domande sono classificabili lungo due direttrici:

- l'assetto strategico e la coerenza programmatica, con un affondo sui processi attivati per la redazione del Programma Operativo;
- l'attuazione del Programma Operativo.

Rispetto alla prima direttrice, sono dunque affrontati: i punti di forza e le criticità del Piano strategico 2017-2020 e la capacità del Programma Operativo di superare tali criticità; i punti di forza e le criticità del percorso di progettazione operativa del PSN 2017-2020 e le influenze di queste ultime sulla struttura finale del Programma operativo; la coerenza tra gli interventi programmati e quelli previsti nel PSN. Viene, infine, delineato il tipo di contributo delle Regioni e degli Enti Locali alla programmazione operativa del Piano Nazionale.

Il secondo macroambito di analisi attiene all'attuazione del Programma Operativo: sulla base delle indagini rivolte alle Amministrazioni centrali si sono previste 4 domande funzionali a descrivere sinteticamente la coerenza tra gli interventi programmati e quelli realizzati/in corso di realizzazione e la natura degli interventi realizzati e non realizzati. Infine, è stata prevista una domanda che descrive gli interventi programmati dalle Regioni a valere sugli artt. 5 e 5bis della LN 119/2013 quale strumento finanziario a disposizione del Dipartimento per le Pari Opportunità teso a garantire interventi omogenei su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>9</sup> Si utilizza in questa sede il termine “Programma operativo”, che nel documento approvato in realtà viene denominato “Piano operativo del Piano Nazionale Strategico”, per comodità di esposizione e per evitare fraintendimenti tra il livello strategico e quello operativo.

Il capitolo relativo alla **valutazione del Piano** considera le aree tematiche finora trattate nell'ambito della valutazione dei piani nazionali sulla violenza maschile contro le donne (Boffo Gagliardi Molteni 2019; Gagliardi Molteni 2019c, 2021a, 2021b), considerando sia le informazioni desumibili dalle analisi svolte nel precedente capitolo, sia il punto di vista dei diversi stakeholders coinvolti nelle indagini valutative. La prima domanda, dunque, sintetizza alcune considerazioni generali che provengono dalle analisi condotte e che riguardano il valore aggiunto del Piano nella realizzazione degli interventi previsti a livello centrale per prevenire la violenza di genere, supportare le donne vittime di violenza e i/le loro figli/e, punire gli autori di violenze e sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano, e i limiti che il Piano ha presentato. Le successive domande vertono sull'adeguatezza dei dispositivi di governance centrale del Piano, del sistema di monitoraggio e dei processi di comunicazione che si sono attivati, anche nella logica di evidenziare i progressi compiuti in questi ambiti rispetto al precedente Piano 2015-2017. Viene, poi, affrontato il tema del coinvolgimento dell'associazionismo femminile, identificato anche dal Grevio (2020) come ambito cui dedicare maggiore attenzione nella progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche antiviolenza. Infine, le ultime domande entrano più nello specifico della creazione di politiche integrate e coordinate, verificando se queste si sono o meno realizzate su impulso del Piano sia a livello orizzontale, ovvero tra Amministrazioni centrali, sia a livello verticale, ovvero tra il livello centrale e quello regionale, anche affrontando la finalità, prevista dalla LN 119/2013, di garantire azioni omogenee su tutto il territorio nazionale. Sempre in tema di integrazione verticale, si considera il livello locale, rappresentato dai soggetti che hanno attuato gli interventi previsti dalla LN 119/2013, per verificare il valore aggiunto del Piano e gli ostacoli che si incontrano nel lavoro sui territori.

La tabella 1.2.1 riassume gli ambiti di analisi e valutazione e le domande che trovano una trattazione nel rapporto.

**Tabella 1.2.1: Ambiti e domande di analisi e valutazione del Piano 2017-2020**

Analisi del Piano	
Ambiti	Domande
Assetto logico/strategico	In che misura il PSN 2017-2020 è stato in grado di superare le criticità del precedente Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 sotto il profilo dell'assetto strategico?
Processi di programmazione	Come è avvenuto il percorso di progettazione operativa del PSN 2017-2020 e quali sono le principali criticità che si sono manifestate?
Coerenza programmatica con la strategia	In che misura il Programma Operativo ha permesso di superare le criticità precedentemente evidenziate per l'assetto strategico del PSN 2017-2020?
	In che misura gli interventi programmati rispecchiano quanto previsto nel PSN 2017-2020?
	Qual è stato il contributo delle Regioni e degli Enti Locali alla programmazione operativa del Piano Nazionale?
Attuazione del Piano	In che misura gli interventi effettivamente realizzati rispecchiano quanto programmato nel Programma Operativo?
	In sede di attuazione del Piano, quali tipologie di intervento sono state messe in atto?
	Più nello specifico, quali azioni di sistema sono state realizzate? E quali, al contrario, non sono state realizzate?
	Quali sono gli interventi volti al conseguimento delle finalità generali del PSN, realizzati e non realizzati?
	Con riferimento ai fondi stanziati dalla LN 119/2013, quali sono le priorità di intervento sulle quali le Regioni hanno investito maggiormente? E quali le priorità su cui si è invece investito in misura minore?

## Valutazione del Piano

Ambiti	Domande
Considerazioni generali desumibili dall'analisi	Alla luce delle analisi finora presentate, quali considerazioni possono essere avanzate rispetto agli interventi realizzati per prevenire la violenza di genere, supportare le donne vittime e i/le loro figli/e, punire gli autori di violenze e sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano?
Adeguatezza Governance centrale	Gli organismi di governance del Piano sono stati in grado di garantire il presidio dei processi del PSN? Con quali effetti sull'attuazione degli interventi previsti?
Adeguatezza sistema di monitoraggio	Il sistema di monitoraggio del Piano risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti?
Adeguatezza Processi di comunicazione	Le azioni messe in campo per garantire la pubblicità del Piano e la trasparenza degli interventi realizzati risultano efficaci?
Coinvolgimento Associazionismo	Se, e in che misura, i processi attivati dal Piano sono stati in grado di valorizzare l'apporto delle associazioni che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne?
Integrazione orizzontale	Rispetto agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali, in che misura il Piano ha favorito un maggior coordinamento e inte(g)razione?
Integrazione verticale-livello regionale	Se, e in che modo, il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento? Il Piano, e gli interventi realizzati, sono stati in grado di garantire azioni omogenee su tutto il territorio nazionale?
Integrazione verticale – livello locale	Se, e come, il Piano ha costituito un valore aggiunto per l'azione a livello locale? Quali sono i fattori che hanno limitato l'azione locale e quali, le misure, che possono essere messe in campo, nell'ottica di favorire una maggiore efficacia di tale azione?

### 1.3 Metodi, strumenti e tecniche

A fronte dell'impostazione teorica e delle domande di valutazione appena descritte, e coerentemente con le indicazioni del PSN, sotto il profilo metodologico si è assunto un approccio *mixed methods* ovvero basato sull'integrazione di strumenti e tecniche quantitative e qualitative, sebbene si sia dato a queste ultime un maggior risalto vista la necessità di pervenire alla *comprensione* dei processi attivati per concretizzare le disposizioni del PSN 2017-2020 e dei meccanismi di funzionamento del Piano. In particolare, le tecniche quantitative sono state prevalentemente utilizzate per rispondere alle domande relative all'analisi degli interventi previsti, programmati e realizzati e hanno assunto una funzione essenzialmente descrittiva. Le tecniche qualitative, al contrario, sono state utilizzate per rispondere alle domande valutative che, nel loro assetto logico, presuppongono una *triangolazione* dei punti di vista dei diversi stakeholders coinvolti nelle indagini.

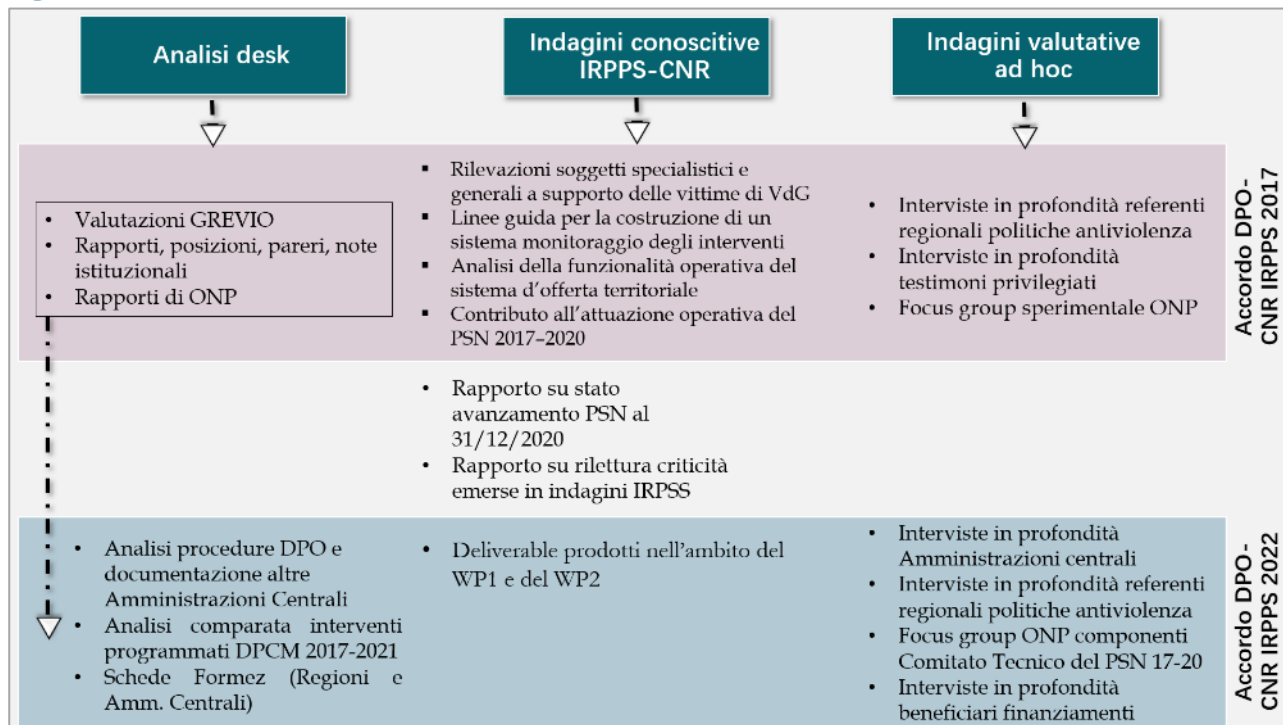
La figura 1.3.1 rappresenta sinteticamente gli strumenti e le tecniche di indagine utilizzate per la formulazione dei giudizi, suddividendo queste ultime sulla base di due criteri:

- il periodo di realizzazione dell'indagine e/o di utilizzo della tecnica – ovvero, l'attuale accordo con il DPO, il precedente accordo 2017-2021 e il periodo di vacanza dall'accordo formalizzato



- la tipologia di tecnica/strumento – ovvero, l’analisi secondaria di dati e informazioni, la valorizzazione della produzione scientifica di IRPPS-CNR e la realizzazione di indagini ad hoc.

Figura 1.3.1 Strumenti e tecniche di analisi e valutazione del PSN 2017-2020



Di seguito si dà una rappresentazione dettagliata degli strumenti e tecniche utilizzate.

### 1.3.1 L’analisi secondaria di dati e informazioni

L’analisi secondaria si è proposta innanzitutto di sistematizzare le conoscenze maturate nell’ambito delle politiche per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e ricostruire una base informativa dei punti di vista degli stakeholders. Le fonti utilizzate per la ricostruzione del contesto di riferimento sono state le seguenti:

- Rapporto di valutazione di base sull’aderenza dell’Italia alla Convenzione di Istanbul, elaborato da Grevio (2020), e le successive conclusioni sull’attuazione delle raccomandazioni (Committee of the Parties 2020, 2023);
- Rapporti, posizioni e pareri elaborati da realtà istituzionali (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Commissione Femminicidio, Servizio Studi di Camera e Senato, Corte dei Conti);
- Rapporti e note prodotte in materia di valutazione delle politiche antiviolenza dalle organizzazioni non profit.
- Ulteriore obiettivo dell’analisi secondaria è stata la ricostruzione delle azioni realizzate nel periodo di vigenza del Piano dalle Amministrazioni centrali, ad integrazione di quanto emerso dalle indagini ad hoc che saranno successivamente descritte. Le fonti utilizzate per l’analisi sono state:
- documentazione sulle diverse procedure che sono state attivate per dare attuazione al Piano, limitata agli interventi realizzati dal Dipartimento per le Pari Opportunità;

- schede elaborate da Formez PA e somministrate alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi. Si tratta di schede di rilevazione funzionali alla programmazione del Piano 2021-2023, che hanno previsto una sezione riassuntiva sugli interventi realizzati sul PSN 2017-2020, per ciascuno dei quali si sono richiesti i seguenti elementi: le attività e le modalità attuative indicate nella scheda programmatica; i risultati attesi previsti in fase di programmazione; la percentuale di avanzamento delle attività indicate; la percentuale di avanzamento nel conseguimento degli obiettivi; l'avanzamento finanziario al 31.12.2020; le criticità riscontrate in relazione alla programmazione operativa, alla gestione, alla normativa e alla gestione finanziaria; l'indicazione relativa all'intenzione di mantenere l'intervento sul nuovo Piano 2021-2023;
- schede predisposte da Formez PA per il monitoraggio degli interventi realizzati dalle Regioni a valere sugli artt. 5 e 5bis della LN 119/2013 e relazioni predisposte dalle Regioni. A partire dal 2021, in riferimento al DPCM 2019, è stato infatti implementato un sistema di monitoraggio semestrale che prevede la compilazione da parte delle Regioni di schede in formato excel che, per ciascun obiettivo della legge nazionale, rileva informazioni su: le tipologie di attività previste; i beneficiari dei fondi; l'avanzamento finanziario in termini di impegno e spesa; gli atti di programmazione, impegno e liquidazione; la descrizione dell'attività realizzata dal beneficiario; le modalità e tempistiche di erogazione delle risorse; le proposte per la risoluzione di eventuali criticità nell'erogazione delle risorse;
- note, rapporti, relazioni, portali internet e ogni altra documentazione prodotta dalle amministrazioni responsabili e/o dai soggetti attuatori degli interventi per dare contezza delle azioni realizzate e dei risultati raggiunti;
- banca dati "LARA"<sup>10</sup> predisposta dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSIRFA CNR)<sup>11</sup> e contenente leggi, regolamenti e atti amministrativi regionali relativi alle politiche di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne disponibili presso gli archivi regionali ed adottati a partire dal 2001.

In riferimento a quest'ultima fonte di informazione, si rappresenta che nel periodo febbraio-aprile 2023 è stato effettuato un approfondimento specifico sulla programmazione regionale dei fondi della LN 119/2013, trasferiti con i DPCM del 1 dicembre 2017 (art. 5bis), del 9 novembre 2018 (art. 5bis), del 4 dicembre 2019 (artt. 5 e 5bis), del 13 novembre 2020 (artt. 5 e 5bis) e del 16 novembre 2021 (artt. 5 e 5bis)<sup>12</sup>, con una duplice finalità: da un lato, comprendere come il dettato normativo è stato interpretato a livello regionale, anche alla luce delle peculiarità dei contesti sociali e delle diverse cornici normative e della loro evoluzione<sup>13</sup>; dall'altro lato, ricostruire una base informativa utile alla pianificazione e realizzazione delle indagini ad hoc che hanno coinvolto le Regioni e un campione di enti

<sup>10</sup> Al link <https://lara.viva.cnr.it/>.

<sup>11</sup> La Banca Dati è stata predisposta nell'ambito del WP1 "Contributo all'implementazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023". Si veda il contributo di Proia F. [2023] per la descrizione di tale banca dati.

<sup>12</sup> Si precisa che il decreto di riparto relativo al 2021 è stato compreso nell'analisi in quanto adottato in un periodo di vacanza del Piano, essendo stato il PSN 2021-2023 approvato in data 17 novembre 2021; in narrativa, infatti, il DPCM fa riferimento al PSN 2017-2020.

<sup>13</sup> Questa contestualizzazione ha beneficiato del lavoro di sistematizzazione operato da Francesca Proia nella "Relazione contenente le schede regionali sugli atti normativi e i dispositivi di governance regionale in materia di contrasto alla violenza maschile contro le donne" (11 luglio 2022).

attuatori degli interventi previsti. Sotto il profilo metodologico, l'approfondimento è stato effettuato tramite un'analisi di tipo desk degli atti amministrativi<sup>14</sup> adottati dalle Regioni in attuazione degli interventi previsti dai DPCM e reperibili nella banca dati LARA. Per ciascuna Regione è stato redatto un profilo sintetico articolato nei 5 macro-obiettivi della LN 119/2012, ovvero:

1. istituzione di nuovi servizi specializzati;
2. sostegno finanziario ai centri anti violenza già esistenti;
3. sostegno finanziario alle case rifugio già esistenti;
4. interventi regionali già operativi;
5. interventi del Piano, articolati nelle 6 tipologie di intervento previste dai decreti di riparto<sup>15</sup>.

L'attenzione si è focalizzata, in particolare, sulle tipologie di procedimento amministrativo che hanno dato attuazione ai decreti considerati, sulle "condizionalità" stabilite in detti procedimenti (ovvero le finalità e gli obiettivi specifici degli interventi, i criteri di identificazione dei beneficiari e di selezione dei destinatari degli interventi, le tempistiche, le spese ritenute ammissibili, i termini per l'erogazione dei fondi), sui loro esiti e sull'eventuale cofinanziamento regionale – valorizzato esclusivamente nei casi in cui questo sia stato stanziato con gli stessi provvedimenti di utilizzo delle risorse nazionali.

Infine, a partire dai singoli report regionali, è stata effettuata un'analisi comparata che, pur limitandosi alla programmazione attuativa, ha consentito di evidenziare le specificità territoriali dei sistemi anti violenza e di coglierne le evoluzioni nel quinquennio considerato (2017-2021). Si deve aggiungere che l'analisi ha compreso anche un affondo sui beneficiari dei fondi in parola, funzionale a rappresentarne le caratteristiche e ad effettuare il campionamento di soggetti da coinvolgere in un'indagine ad hoc. È stato, nello specifico, predisposto un database nel quale, per ciascun soggetto attuatore, identificato nominalmente, sono state indicate le seguenti informazioni: provincia, regione e ripartizione geografica di provenienza (Nord, Centro, Mezzogiorno); natura giuridica; specializzazione nell'ambito della violenza di genere; obiettivi dei progetti finanziati e fondi statali assegnati per ciascun obiettivo. Il database conta complessivamente 608 unità, delle quali: 226 sono state chiamate a gestire i fondi relativi all'istituzione di nuovi servizi specializzati e al mantenimento dei servizi già esistenti; 249 sono state chiamate ad attuare progetti sugli obiettivi dell'art. 5 della LN 119/2013; ulteriori 133 hanno gestito i fondi su entrambi gli articoli. Gli esiti della ricostruzione sono presentati nell'annesso 2 a questo rapporto.

---

<sup>14</sup> Ovvero, Deliberazioni di Giunta Regionale relative alla programmazione dei fondi; Deliberazioni di Giunta Regionale e determinazioni dei dirigenti competenti in materia che danno attuazione a quanto previsto dalle DGR di programmazione o dai decreti ministeriali

<sup>15</sup> Ovvero: rafforzamento rete servizi pubblici e privati, sostegno abitativo, reinserimento lavorativo e accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti vittime di violenza, progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, programmi rivolti agli uomini maltrattanti e azioni di informazione, comunicazione e formazione.

### 1.3.2 La valorizzazione della produzione scientifica di IRPPS-CNR

La valutazione del PSN 2017-2020 ha inoltre potuto beneficiare di una consistente elaborazione scientifica che IRPPS-CNR ha prodotto nell'ambito dei due accordi con il Dipartimento per le Pari Opportunità. Rispetto al primo, oltre ai percorsi di analisi e indagine valutativa dei Piani nazionali, le acquisizioni precedenti che sono state capitalizzate riguardano:

- il supporto al DPO nella programmazione del Programma Operativo del Piano Strategico 2017-2020 che, oltre alle attività di accompagnamento delle amministrazioni titolari del Piano alla compilazione delle schede programmatiche<sup>16</sup>, ha compreso la realizzazione di studi specifici su alcuni temi chiave, quali: il quadro legislativo regionale (Falcone 2018), italiano ed europeo (Pietrobelli 2018); le buone pratiche di programmazione attuativa in ambito europeo (Oddone 2018) e la letteratura internazionale sul tema della violenza contro le donne (Toffanin 2019);
- la mappatura dei soggetti territoriali specializzati attivi nell'ambito dell'assistenza alle donne vittime di violenza maschile, dei programmi di trattamento per autori di violenza e dei servizi generali operanti nell'ambito delle Reti territoriali antiviolenza – compreso un affondo specifico sulle criticità incontrate dai servizi specializzati durante la pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 (Demurtas Mauri Menniti 2019; Menniti *et al* 2019; Demurtas *et al* 2019; Aa.Vv. 2019a, 2019b, 2020; Demurtas Peroni 2019).
- l'analisi della funzionalità operativa del sistema d'offerta territoriale dei servizi specializzati e generali, volto ad indagare con maggiore profondità i processi che hanno portato alla strutturazione dei servizi e alle loro routine professionali per delineare punti di forza e di debolezza del sistema nel suo complesso (Busi *et al* 2021; Demurtas Peroni 2021; Demurtas 2019);
- la revisione degli strumenti di monitoraggio degli interventi di prevenzione e contrasto della violenza implementati dai soggetti istituzionali, finalizzata a identificarne gap, limiti e criticità e a definire apposite linee guida finalizzate a costruire un sistema centrale di monitoraggio (Gagliardi Molteni 2018, 2019a, 2019b).

Nel periodo di vacanza dell'accordo tra DPO e IRPPS-CNR sono stati inoltre effettuati due approfondimenti, che sono stati capitalizzati in questa sede:

- l'analisi dello stato di avanzamento del PSN 2017-2020 al 31.12.2020, effettuata a partire dalle schede predisposte dal Fornez per la programmazione del PSN 2021-2023, precedentemente descritte, limitata alle Amministrazioni centrali titolari del Piano<sup>17</sup>;
- l'analisi del contesto di riferimento delle politiche antiviolenza alla vigilia della programmazione operativa del PSN 2021-2023<sup>18</sup>.

Infine, nell'ambito del secondo Accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità, le acquisizioni che si valorizzano in questa sede riguardano i percorsi di accompagnamento alle due Intese Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza/case rifugio (Busi Demurtas Pietrobelli 2022) e dei programmi per autori di violenza (Busi Demurtas Peroni

---

<sup>16</sup> Tale attività si è tradotta in una serie di note tecniche finalizzate a riorientare la programmazione operativa in maniera più efficace ed efficiente.

<sup>17</sup> Gli esiti dell'analisi sono confluiti nel rapporto interno "Note sul processo di implementazione del Piano Strategico 2017-2020. Dalla definizione all'attuazione del Piano Operativo", a firma di Gadda A., Pietrobelli M. e Demurtas P.

<sup>18</sup> Gli esiti della ricostruzione sono contenuti nel rapporto interno "Un'analisi del sistema antiviolenza in Italia. Criticità e misure alla vigilia del nuovo Piano antiviolenza 2021-2023", a firma di Carbone C. e Mauri A.

2022) e l'analisi e studio delle differenze dei sistemi antiviolenza regionali (Proia 2022, 2023).

### 1.3.3 La realizzazione di indagini ad hoc

In merito alle **indagini ad hoc**, la valutazione in itinere del PSN 2017-2020, svolta contestualmente a quella prevista per il precedente Piano 2015-2017, ha compreso le seguenti:

- la realizzazione di interviste in profondità alle **referenti delle politiche antiviolenza di 17 Regioni**<sup>19</sup> (settembre-dicembre 2020) che, tra gli altri obiettivi, si è posta quello di riflettere sui punti di forza e sulle criticità delle azioni in corso di realizzazione sul Piano Strategico, in particolare rispetto a due questioni: il livello di integrazione tra la pianificazione nazionale e quella regionale; gli strumenti e i meccanismi di governance del Piano. Per entrambi gli aspetti si sono approfonditi gli elementi di continuità/discontinuità tra la vecchia programmazione 2015-2017 e quella relativa al periodo 2017-2020, e si è riflettuto sulle strategie più adeguate a garantire *le politiche globali e coordinate* che la Convenzione di Istanbul raccomanda<sup>20</sup>;
- la realizzazione di interviste in profondità (giugno 2020) e un focus group articolato in due sessioni di lavoro (novembre 2020), che hanno coinvolto **13 referenti di 8 organizzazioni femminili/femministe** che operano sul territorio nazionale. Come descritto in Gagliardi Molteni (2021a), questa attività ha avuto la finalità generale di riflettere sulle criticità di contesto che i Piani Nazionali fino a quel momento adottati avrebbero dovuto affrontare, per comprendere se, dagli osservatori privilegiati delle referenti, tali criticità potessero o meno ritenersi superate. Capitalizzando l'analisi di contesto svolta in occasione della valutazione ex ante del PSN 2017-2020 (Boffo Gagliardi Molteni 2019)<sup>21</sup>, nel corso del focus group si sono quindi presentate 19 criticità relative a 5 macroambiti di intervento delle politiche antiviolenza (prevenzione, protezione e sostegno delle vittime, punizione degli autori di violenza, monitoraggio e valutazione delle politiche e governance del

---

<sup>19</sup> Precisamente, non era stato possibile avere un confronto con le referenti delle politiche antiviolenza delle Regioni Campania e Sicilia, mentre le Province Autonome di Trento e Bolzano non erano state considerate in quanto non beneficiarie dei fondi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013.

<sup>20</sup> Nel testo del rapporto, i brani ricavati da queste interviste sono indicati con il prefisso REG e, tra parentesi, il termine "it" per designare la fase di valutazione in itinere.

<sup>21</sup> L'analisi di contesto era stata, a suo tempo, realizzata in quanto funzionale a valutare "*In che misura la strategia del Piano, declinata in priorità e azioni, trova corrispondenza con i fabbisogni di intervento necessari a contrastare/superare situazioni di criticità emerse dall'analisi di contesto?*". Ravvisando che, salvo qualche riferimento ai dati Istat sul fenomeno della violenza di genere, il Piano risultava mancare di una declinazione chiara ed esaustiva delle criticità e dei fabbisogni di contesto su cui intendeva intervenire, si era reso necessario effettuare a posteriori una ricostruzione dettagliata delle criticità di partenza. 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, ovvero studi, ricerche, riflessioni elaborate da esperti nel settore, ivi comprese le organizzazioni non profit operanti nell'ambito della violenza di genere. L'analisi ha portato ad isolare 31 criticità suddivise in 6 macro-ambiti (le caratteristiche del fenomeno della violenza di genere in Italia; le politiche per la prevenzione del fenomeno; le politiche per la protezione e il sostegno delle vittime; le politiche per la punizione degli autori di violenza; il monitoraggio e valutazione delle politiche; la governance del sistema di prevenzione, protezione e contrasto). Per approfondimenti si rimanda a Boffo, Gagliardi Molteni [2019a].

sistema di prevenzione, protezione e contrasto)<sup>22</sup>, lasciando alle partecipanti la decisione dei temi sui quali concentrare la discussione, sulla base di un criterio di priorità rispetto al proprio osservatorio privilegiato<sup>23</sup>.

La valutazione finale del PSN 2017-2020, svolta nel trimestre maggio-luglio 2023, ha compreso le seguenti indagini ad hoc:

a. La realizzazione di **interviste in profondità ai/alle referenti designati/e dai Dipartimenti/Ministeri** coinvolti nell'attuazione del Piano (aprile-luglio 2023), finalizzate da un lato a ricostruire le azioni realizzate e i risultati conseguiti e, dall'altro, a condividere indicazioni utili per una programmazione più efficace ed efficiente delle politiche nazionali sul tema. In accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità, sono stati coinvolti gli attuali referenti dell'*Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica* costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>24</sup>, i quali hanno a loro volta coinvolto dirigenti e funzionari dei Dipartimenti titolari degli interventi, al fine di pervenire ad un quadro il più possibile esaustivo. Gli incontri, realizzati in videoconferenza, hanno visto la partecipazione di 26 referenti delle seguenti Amministrazioni centrali<sup>25</sup>:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri: Dipartimento per le Pari Opportunità, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Dipartimento Funzione Pubblica, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità<sup>26</sup>;
- Ministero dell'Interno: Servizio interforze del Dipartimento per la Pubblica Sicurezza e Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato;
- Ministero della Difesa: Stato Maggiore della Difesa e Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri<sup>27</sup>;
- Ministero della Giustizia: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità e Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze: Ispettorato Generale del Bilancio;
- Ministero delle Imprese e del Made in Italy - MIMIT<sup>28</sup>;

---

<sup>22</sup> Cui se ne sono aggiunte ulteriori 12 relative all'evoluzione del fenomeno della violenza di genere, la cui trattazione è stata considerata opzionale.

<sup>23</sup> Per ulteriori dettagli circa la metodologia utilizzata e i risultati si rimanda all'all. 4 "*Il punto di vista dell'associazionismo femminile*", del Rapporto di Valutazione del PSN 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a), curato da Chiara Carbone.

Nel presente rapporto, i brani ricavati da queste interviste sono indicati con il prefisso ONG e, tra parentesi, il termine "it" per designare la fase di valutazione in itinere.

<sup>24</sup> Si precisa che alcuni Dipartimenti/Ministeri hanno cambiato denominazione (oltre che organizzazione) rispetto al PSN e al successivo Programma Operativo. Per comodità di esposizione, nel testo ci si riferisce indistintamente alle vecchie e nuove denominazioni.

<sup>25</sup> Nel presente rapporto, i brani ricavati da queste interviste sono indicati con il prefisso MIN.

<sup>26</sup> Si rappresenta che nel periodo di pianificazione e programmazione operativa, l'ufficio era denominato Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità. La riorganizzazione è stata effettuata con DM 22 dicembre 2022.

<sup>27</sup> Si rappresenta che l'Arma dei Carabinieri ha una collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della Difesa, con rango di Forza armata, ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, con le speciali prerogative conferite dalle norme in vigore. L'Arma dei carabinieri dipende tramite il Comandante generale dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per quanto attiene ai compiti militari e funzionalmente dal Ministro dell'Interno per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Nel Comitato Tecnico del PSN 2017-2020, l'Arma è rappresentata dal Comando Generale e pertanto è qui classificata nel Ministero della Difesa, pur avendo di fatto pianificato interventi ricollegabili alla tutela dell'ordine pubblico.

<sup>28</sup> Precedentemente denominato "Ministero dello Sviluppo economico" (MISE). Il cambio di denominazione è stato disposto con decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

- Ministero dell'Istruzione e del Merito: Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico<sup>29</sup>;
- Ministero della Salute: Segretariato Generale; Direzione Generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica; Direzione generale della Prevenzione Sanitaria; Direzione generale della Programmazione Sanitaria.

Sulla base del framework teorico descritto in precedenza, si è ritenuto opportuno impostare gli incontri in maniera tale da valorizzare tutte le azioni realizzate dalle Amministrazioni centrali nel periodo di vigenza del Piano, sia quelle programmate nel Programma Operativo sia quelle attuate indipendentemente da quest'ultimo. Per ciascuna Amministrazione è stata redatta una breve relazione, successivamente condivisa con i referenti intervistati per eventuali modifiche o integrazioni. Rimandando all'annesso 1 al presente rapporto per la lettura degli esiti della ricostruzione effettuata, si evidenzia che l'indagine presenta il valore aggiunto di restituire, per la prima volta, un quadro informativo sulle azioni programmate<sup>30</sup> e realizzate dalle amministrazioni centrali. Non si può, tuttavia, sottacere che tale quadro non risulta sufficientemente completo da restituire tutti gli elementi che danno contezza delle modalità di realizzazione degli interventi e dei risultati conseguiti: si tratta di una criticità determinata, oltre che dalla mancanza di un sistema di monitoraggio del Piano, dall'impossibilità di raggiungere i referenti che avevano a suo tempo curato l'attuazione degli interventi, visto l'elevato turnover del personale che ha interessato gli apparati centrali dello Stato. Rispetto alle amministrazioni con le quali è stato possibile concretizzare l'incontro, tale problematica ha limitato da un lato il tipo di informazioni che è stato possibile acquisire rispetto a quanto è stato realizzato sul Piano e, dall'altro, la possibilità di effettuare l'approfondimento valutativo che era stato originariamente pianificato. La stessa problematica ha, inoltre, influito sulla possibilità di raggiungere alcune Direzioni/Dipartimenti titolari degli interventi, quali il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e altre direzioni del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

b. La realizzazione di ulteriori interviste in profondità alle **referenti delle politiche anti violenza delle Regioni e Province Autonome** (maggio-giugno 2023), finalizzate innanzitutto a condividere alcune riflessioni inerenti alle scelte nella destinazione dei fondi stanziati a valere sugli artt. 5 e 5bis della LN 119/2013, a partire dalla ricostruzione *desk* delle azioni programmate, precedentemente descritta. In secondo luogo, si è riflettuto sulle influenze che le indicazioni nazionali hanno avuto sulla programmazione regionale e, viceversa, sulle capacità del Piano di capitalizzare l'esperienza maturata dalle Regioni nell'ambito delle politiche anti violenza. Ulteriori riflessioni hanno riguardato le modalità di integrazione tra politiche nazionali e politiche regionali e la capacità delle prime di ridurre la disomogeneità territoriale non solo nell'erogazione dei servizi di protezione, ma anche

---

<sup>29</sup> Nel periodo di programmazione strategica e operativa del Piano esisteva un unico Ministero, il MIUR, che comprendeva anche l'università e la ricerca e che successivamente, con Decreto-Legge n. 1 del 9 gennaio 2020, convertito nella legge n. 12 del 5 marzo 2020, è stato riorganizzato in due ministeri separati, ovvero quello dell'Istruzione e Merito – MIM - e quello dell'Università e della Ricerca – MUR).

<sup>30</sup> Si ricorda, infatti, che le schede predisposte dalle Amministrazioni centrali in fase di programmazione operativa del PSN 2017-2020 non sono mai state rese note.

nella strutturazione di interventi di più ampio respiro che si connettono ad altre priorità di azione – quali, ad esempio, la formazione, la realizzazione di campagne di sensibilizzazione, la rilevazione del fenomeno, ecc. Complessivamente, sono state coinvolte 31 referenti di 20 Regioni e Province Autonome, ovvero Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Veneto, PA di Trento, PA di Bolzano<sup>31</sup>.

c. La realizzazione di due focus group e di due interviste in profondità che hanno coinvolto le organizzazioni di donne e le organizzazioni sindacali componenti del **Comitato Tecnico del Piano** 2017-2020, con l'obiettivo approfondire i punti di forza e le criticità di tale organismo di governance e la capacità delle istituzioni di valorizzare l'apporto dei soggetti che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne. Complessivamente hanno partecipato all'indagine 8 rappresentanti delle 8 organizzazioni – femminili e sindacali – che sedevano in comitato tecnico<sup>32</sup>.

d. La realizzazione di **interviste in profondità rivolte ai beneficiari dei fondi** stanziati a valere sull'art. 5 della LN 119/2013 con i DPCM 2019-2021 (giugno-agosto 2023), finalizzate a comprendere se, e in che modo, il Piano ha influenzato la progettazione dell'intervento e/o l'approccio al problema che i progetti si proponevano di affrontare e ad approfondire le modalità con le quali il Piano ha consentito di generare effetti (anche inattesi, positivi e negativi) sul territorio.

Gli intervistati<sup>33</sup> sono stati selezionati a partire dal database dei beneficiari dei fondi precedentemente descritto che, come rappresentato, contava complessivamente 382 enti attuatori di progetti coerenti con le finalità dell'art. 5 della LN 119/2013. I 54 soggetti attuatori coinvolti nell'indagine (14,1% del totale) sono stati selezionati tramite un campionamento a scelta ragionata<sup>34</sup> secondo un criterio di eterogeneità, funzionale ad avere una rappresentazione dei molteplici punti di vista sul tema. Più nello specifico, le variabili di stratificazione sono le seguenti:

- ✓ gli obiettivi dei progetti finanziati, secondo le linee di intervento previste dai DPCM in oggetto<sup>35</sup>;
- ✓ la natura giuridica dei soggetti attuatori, avendo cura di comprendere: enti pubblici territoriali; ambiti territoriali sociali e distretti socio-sanitari, con forme di gestione differenti (ad es. consorzi, società, oppure raggruppamenti con comune capofila); enti pubblici non territoriali; enti del terzo settore, considerando sia quelli operanti in via esclusiva o prioritaria nel supporto alle donne vittime di violenza, sia quelli che hanno una mission di più ampio respiro; infine, altri soggetti non classificabili in tali categorie (es. società scientifiche, istituti di ricerca e formazione, ecc.);

---

<sup>31</sup> Nel presente rapporto, i brani ricavati da queste interviste sono indicati con il prefisso REG e, tra parentesi, il termine "fin" per designare la fase di valutazione finale del Piano.

<sup>32</sup> I brani ricavati da queste interviste sono indicati, rispettivamente, con i prefissi OF e OS.

<sup>33</sup> Nel presente rapporto, i brani ricavati da queste interviste sono indicati con i prefissi EP, TS e AL per indicare, rispettivamente, gli Enti Pubblici, gli enti del Terzo settore e i soggetti con natura giuridica differente.

<sup>34</sup> Si tratta di una modalità di selezione di tipo non probabilistico nel quale le unità da coinvolgere nell'indagine vengono scelte dal ricercatore sulla base della loro capacità di rappresentare il fenomeno in esame. Si deve evidenziare che una modalità di selezione di questo tipo è coerente con l'assenza di pretese di generalizzazione dei risultati campionari alla popolazione di riferimento, propria delle indagini qualitative, che si riferiscono invece alla significatività dei casi analizzati, o meglio, alla loro "rappresentatività sociale" (Cipriani 1997).

<sup>35</sup> Cfr. nota n. 15.

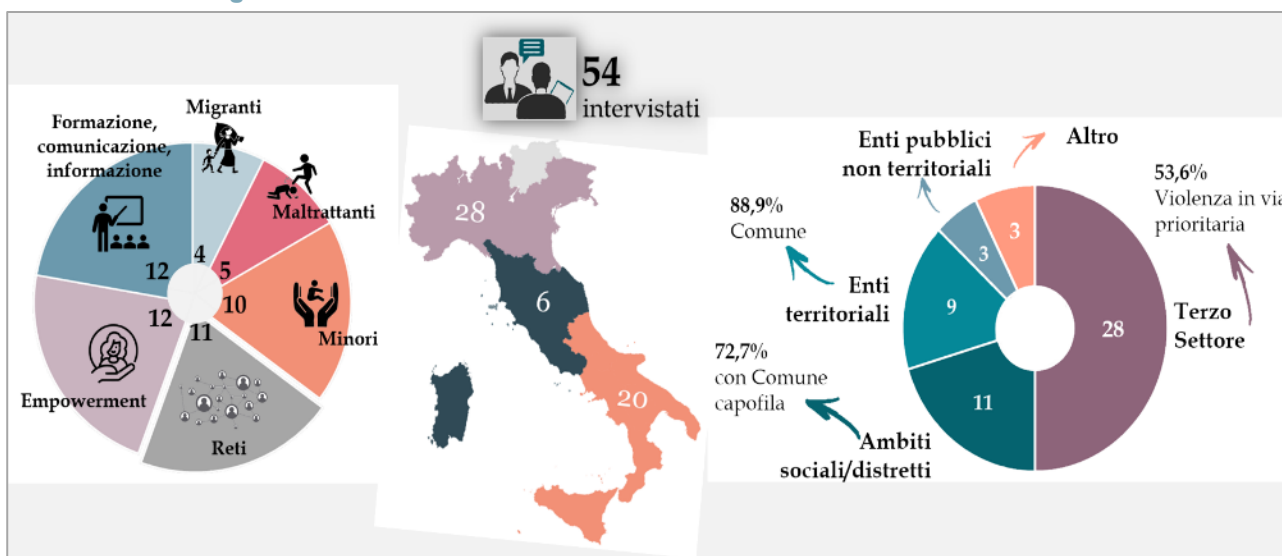


- ✓ la collocazione territoriale del soggetto capofila di progetto, avendo cura di rappresentare per quanto possibile le tre ripartizioni territoriali, ovvero regioni del Nord, del Centro e del Mezzogiorno.

Si rappresenta che la partecipazione all'indagine è stata molto elevata, essendo stato necessario procedere con la sostituzione di soli 5 soggetti campionati, con i quali non è stato possibile calendarizzare l'incontro nei tempi utili.

L'infografica 1.3.1 rappresenta sinteticamente le principali caratteristiche dei soggetti coinvolti.

**Infografica 1.3.1 Principali caratteristiche dei beneficiari dei fondi stanziati dall'art. 5 della LN 119/2013 coinvolti nell'indagine**



Si deve evidenziare che rispetto agli obiettivi degli interventi il campionamento è stato influenzato dalle caratteristiche delle procedure attivate in quanto alcune Regioni hanno delegato ai soggetti attuatori la decisione sugli obiettivi su cui investire, sulla base dei bisogni dei territori. È il caso, in particolare, dei progetti rivolti alle donne migranti, la cui numerosità è decisamente contenuta (7,4%). Fa eccezione la linea di intervento relativa al recupero degli autori di violenza, rappresentata con 5 casi, per la quale la scarsa numerosità di progetti (5) è legata a considerazioni di opportunità: l'indagine in oggetto, infatti, si è sovrapposta temporalmente alla seconda indagine nazionale sui Centri per Uomini Autori di Violenza, per cui si è ritenuto opportuno non coinvolgere nelle interviste in profondità i soggetti già compresi in quell'indagine, per evitare un eccessivo debito informativo da parte degli enti gestori<sup>36</sup>.

Anche rispetto alla collocazione geografica, la sottorappresentazione numerica di enti attuatori nelle regioni centrali (11,1% del totale) è legata alla natura delle procedure attivate e, dunque, alla disponibilità limitata di informazioni sugli obiettivi dei progetti.

<sup>36</sup> La mappatura è stata realizzata nell'ambito del WP3 del Programma esecutivo dell'Accordo DPO-CNR IRPPS. Lo stesso WP3 prevede, inoltre, il coinvolgimento dei soggetti gestori di Centri per Uomini Autori di Violenza in un'indagine qualitativa volta a far luce sulle pratiche di intervento e sui più significativi cambiamenti osservati nel lavoro con gli autori di violenza così come nel lavoro di rete svolto a livello territoriale, anche a seguito dell'introduzione del Codice Rosso e della pandemia da Covid-19. Infine, nell'ambito della valutazione del PSN 2021-2023, è prevista una valutazione tematica sull'Intesa Stato Regioni del 14.09.2022 relativa ai *Requisiti minimi centri per uomini autori di violenza domestica e di genere* che, tra le altre, prevede approfondimenti qualitativi rivolti ai soggetti gestori di tali programmi.

Nel complesso, rispetto alla natura giuridica, poco più della metà degli enti attuatori coinvolti nell'indagine è un'organizzazione non profit; tra queste, 15 sono associazioni o cooperative che trattano i temi della violenza di genere in via prevalente o prioritaria. Complessivamente, degli enti del terzo settore ben l'82% ha beneficiato anche dei fondi a valere sull'art. 5bis della LN 119/2013 per la gestione di centri antiviolenza e/o case rifugio. Gli enti pubblici sono complessivamente 2337; tra questi è prevalente la rappresentazione degli ambiti zonali (11 casi), che in soli 3 casi presentano una forma consorziata; nei restanti casi i fondi sono trasferiti al Comune (o Unione di Comuni) capofila, che provvede a gestire le procedure secondo accordi con i Comuni appartenenti all'Ambito/Distretto. Gli enti territoriali sono complessivamente 9, prevalentemente Comuni (8), mentre gli enti pubblici non territoriali sono rappresentati da Aziende Sanitarie/Agenzie di tutela della salute e da un ufficio scolastico regionale. Gli enti classificati nella categoria "altro" sono una società scientifica, un ente di ricerca e un'associazione di secondo livello.

---

<sup>37</sup> Si rappresenta che in 3 casi le interviste rivolte agli enti pubblici territoriali hanno visto anche la presenza dei soggetti che hanno attuato i progetti.

## 2. Analisi del Piano Strategico

2.1 In che misura il PSN 2017-2020 è stato in grado di superare le criticità del precedente Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 sotto il profilo dell'assetto strategico?

A premessa della risposta alla presente domanda, si deve evidenziare che il PSN 2017-2020 è stato elaborato all'interno di uno dei tavoli tematici costituiti entro l'*Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza* del precedente Piano 2015-2017, avente proprio il mandato di elaborare un documento strategico preliminare della nuova strategia nazionale contro la violenza sulle donne, da sottoporre, per l'approvazione, alla Cabina di Regia nazionale. L'attivazione di un percorso condiviso – che ha coinvolto i Ministeri, Regioni, Anci, le organizzazioni sindacali e quelle femminili e femministe, altre organizzazioni della società civile (come UNHCR), Istat e CNR – ha complessivamente consentito di pervenire ad una strategia più completa sotto il profilo dei punti di vista rappresentati rispetto a quella passata.

In particolare, il Piano ha segnato un importante cambiamento rispetto al precedente Piano 2015-2017<sup>38</sup> in quanto l'assetto strategico complessivo presenta una maggiore coerenza con gli *standard* definiti a livello internazionale. Come evidenziato nella valutazione *ex-ante* del PSN 2017-2020 (Boffo Gagliardi Molteni 2019)<sup>39</sup>, il Piano, nel preambolo, richiama brevemente gli strumenti giuridici internazionali che contribuiscono in maniera più incisiva a definire la cornice generale degli interventi nazionali contro la violenza sulle donne, citando prima di tutto la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (Consiglio d'Europa 2011a) e affermando la conformità della sua impostazione con ulteriori documenti internazionali che costituiscono una pietra miliare nella storia dei diritti delle donne, in particolare la *Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne* (Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1979).

L'approccio teorico e la prospettiva di intervento delineate nel PSN 2017-2020 risultano più aderenti agli indirizzi delineati a livello internazionale, in particolare con riferimento ai seguenti aspetti:

1. Il riconoscimento della violenza sulle donne come grave violazione dei diritti fondamentali delle donne e, al contempo, come fenomeno strutturale, ovvero intrinsecamente determinato da una struttura sociale fondata su rapporti di potere sociale ed economico diseguali, che collocano le donne in una condizione di subordinazione, debolezza e dipendenza. Il rapporto circolare deriva dal fatto che,

---

<sup>38</sup> Le criticità del precedente Piano 2015-2017 sono esposte in Gagliardi Molteni (2021a).

<sup>39</sup> Si deve qui precisare che il rapporto di valutazione *ex-ante* è stato rilasciato nel febbraio 2019, dunque a distanza di oltre un anno dall'adozione del Piano (23 novembre 2017). Il Programma esecutivo dell'Accordo DPO-CNR IRPPS prevedeva che la VEXA dovesse riguardare tanto il PSN, quanto il successivo programma operativo. A causa dei ritardi maturati nell'elaborazione di quest'ultimo, la VEXA si è concentrata sulla valutazione della coerenza interna ed esterna del Piano e sulla pertinenza con i fabbisogni di contesto, identificando quali dimensioni di valutazione non analizzabili: l'analisi della *dotazione complessiva di risorse finanziarie stanziato sul Piano* e della congruenza della ripartizione di tali risorse rispetto ai singoli assi strategici e interventi; la valutazione del *sistema di monitoraggio degli interventi*, dunque la verifica della capacità degli indicatori (in particolare, quelli di output e risultato) di riflettere gli effetti più significativi da ottenersi in base alle priorità e agli obiettivi specifici del Piano; la valutazione del *modello di governance e delle procedure di attuazione e gestione*.

- oltre a essere determinata da tali relazioni di potere impari, la violenza costituisce a sua volta uno dei principali ostacoli al conseguimento della parità di genere e dell'emancipazione femminile;
2. la considerazione che la violenza di genere può esprimersi in forme diverse, in ogni spazio e sfera dell'interazione umana – pubblico, privato e professionale – e sia in situazioni di conflitto che in tempi di pace;
  3. il riconoscimento dell'esistenza di discriminazioni/vulnerabilità multiple, riferite a quei casi in cui una donna vittima di violenza è discriminata anche in base ad altri aspetti identitari. Il Piano cita, pertanto, le donne rom, migranti, rifugiate e richiedenti asilo e disabili quali *target* di donne che potenzialmente possono essere vittime di discriminazioni multiple e prevede, tra l'altro, uno specifico *focus* trasversale a tutti gli assi di intervento sulle donne migranti vittime di violenza;
  4. l'affermazione della responsabilità pubblica nella rimozione di tutti i fattori che limitano le libertà e i diritti fondamentali delle donne, secondo un approccio olistico e multi-settoriale che tocca diversi ambiti di intervento: quello specifico della violenza contro le donne, attraverso l'adozione di misure di prevenzione della violenza (ivi compresa la lotta contro gli stereotipi e i pregiudizi), di protezione delle vittime di violenza e di punizione dei colpevoli; quello delle rappresentazioni collettive, attraverso il cambiamento delle norme sociali, ivi compresi gli stereotipi, i pregiudizi, le pratiche culturali o religiose e le tradizioni, che negano il principio dell'eguaglianza di genere; quello della subordinazione della donna in ambiti correlati, quali i processi decisionali, il lavoro, l'economia, l'istruzione e la formazione, la salute, l'ambiente, i media;
  5. il riconoscimento della necessità di strutturare sistemi di raccolta di dati e indagini sulla portata, le cause e gli effetti della violenza e sull'efficacia delle misure per prevenirla ed affrontarla, al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno e pianificare interventi più aderenti alla realtà;
  6. il maggiore accento rispetto al precedente Piano sull'empowerment sociale ed economico delle donne, attraverso il quale si vuole superare un'impostazione meramente assistenziale nei confronti delle donne vittime di violenza, al fine di creare le condizioni necessarie a garantirne il benessere generale, a favorirne l'indipendenza, l'autodeterminazione e l'autonomia nelle scelte e a ridurre la vulnerabilità e l'esposizione alla violenza.

A partire da questi presupposti, il Piano presenta quindi un quadro logico molto ampio e articolato, che identifica 4 ambiti di intervento, coerenti con le 4P della *Convenzione di Istanbul*, e ben 15 priorità di azione, cui si aggiungono gli impegni da assumere nell'ambito della Cooperazione internazionale. La finalità ultima dell'eliminazione/riduzione della violenza sulle donne in ogni forma in cui essa si esprime è declinata quindi negli Assi della prevenzione, del sostegno e protezione delle donne e del perseguimento degli autori di violenza, ai quali si aggiunge un Asse trasversale che intende promuovere politiche integrate e coordinate attraverso una serie di interventi *di servizio* volti a potenziare la *governance* del sistema, anche attraverso la costruzione di un sistema integrato di raccolta dati e l'attività di monitoraggio e valutazione.

Ciascuno di questi assi è ulteriormente declinato in finalità specifiche – le priorità di intervento – che, a loro volta, si strutturano in una serie di azioni/interventi finalizzati al loro raggiungimento.

L'architettura logica del PSN 2017-2020 è rappresentata in figura 2.1.1.

Figura 2.1.1: Assi, finalità e priorità di intervento del PSN 2017-2020

ASSI	1. PREVENZIONE	2. PROTEZIONE E SOSTEGNO	3. PERSEGUIRE E PUNIRE	4. ASSISTENZA E PROMOZIONE	COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
FINALITÀ	<i>Aggredire le radici della cultura della violenza per combattere discriminazioni e stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e violenze contro le donne</i>	<i>Tutelare la vittima nel percorso di uscita dalla violenza</i>	<i>Punire i violenti e individuarli il prima possibile per garantire i diritti delle donne vittime e minori durante le fasi dei procedimenti giudiziari</i>	<i>Sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano e consentire monitoraggio e valutazione dei risultati e degli effetti via via conseguiti</i>	<i>Rendere efficace l'intervento dell'Italia in materia di protezione e promozione dei diritti delle donne e di lotta ad ogni forma di violenza, sia in ambito multilaterale che nei rapporti bilaterali con i Paesi terzi</i>
PRIORITÀ	1.1 Aumentare la consapevolezza nella pubblica opinione sulle radici strutturali, sulle cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne	2.1 Presa in carico delle donne (ed eventuali minori) che hanno sofferto violenza	3.1 Garantire la tutela delle donne attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva	4.1 Rafforzamento gestione, raccolta dati, valutazione e monitoraggio	Impegni nazionali
	1.2 Rafforzare le capacità del sistema scolastico	2.2 Percorsi di empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa	3.2 Migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne	4.2 Promozione e Comunicazione	Impegni internazionali
	1.3 Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale	2.3 Linea telefonica gratuita antiviolenza 1522		4.3 Il bilancio di genere	
	1.4 Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne	2.4 Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare			
	1.5 Sensibilizzare il settore privato e i mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne	2.5 Rendere operativo il percorso di tutela per le donne che hanno subito violenza			
FOCUS SU DONNE MIGRANTI, RIFUGIATE E RICHIEDENTI ASILO					

Fonte: Gagliardi Molteni [2019b].

In questa impostazione sono superati alcuni dei limiti del precedente Piano 2015-2017, tra i quali:

- la comprensione degli interventi volti al recupero degli autori di violenza nell’Asse prevenzione anziché in quello della punizione, che consente di superare l’approccio basato sulla sola criminalizzazione della violenza maschile riconoscendo le radici socio-culturali della violenza;
- una maggiore declinazione della prevenzione della violenza nei diversi contesti di vita (quali, ad esempio, i luoghi di lavoro e i Centri per l’accoglienza delle donne migranti) o in interventi rivolti a particolari fasce di soggetti (come le comunità straniere, la popolazione maschile e i/le docenti delle scuole di ogni ordine e grado);
- la previsione di una serie di interventi volti a migliorare le capacità di tutela e protezione delle donne vittime di violenza del settore sicurezza e del sistema giudiziario;
- la previsione di una serie di azioni volte a migliorare la conoscenza del fenomeno e l’incisività degli interventi, attraverso il potenziamento del sistema informativo e l’introduzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi.

Un altro aspetto che segna un’innovazione rispetto al precedente piano riguarda la logica multiattore presupposta dall’impostazione teorica assunta ed esplicitata in tutto il Piano. Precedentemente, la programmazione ed attuazione degli interventi era incardinata nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sebbene fossero previste collaborazioni con il Miur per l’educazione nelle scuole e al Ministero della Salute per l’elaborazione delle *Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza*. Nel PSN 2017-2020 è invece prevista una *responsabilità diffusa* di tutte le articolazioni statali – Dipartimenti della Presidenza del Consiglio e Ministeri – nell’ambito della prevenzione e del contrasto della violenza, cui si aggiungono le amministrazioni regionali e locali, con un ruolo di coordinamento assegnato al Dipartimento per le Pari Opportunità. Tale cambiamento risulta particolarmente rilevante in quanto la Convenzione di Istanbul pone in capo agli Stati firmatari l’assolvimento degli obblighi ivi previsti e in quanto, all’art. 7, raccomanda che le misure adottate siano in grado di coinvolgere, “*tutti i soggetti pertinenti, quali le agenzie governative, i parlamenti e le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile*”. La responsabilità diffusa richiamata nel Piano riguarda, in particolare, la programmazione e attuazione degli interventi, che si deve riflettere anche sulle risorse finanziarie da destinare agli interventi previsti. Mentre per il Piano 2015-2017, dunque, ai sensi di quanto disposto dalla LN 119/2013, gli interventi erano finanziati quasi esclusivamente con le risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» appostate sul cap. 496 del DPO<sup>40</sup>, il PSN 2017-2020 presuppone un impegno finanziario corrente da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte, attingendo sia a risorse finanziarie proprie sia a risorse rinvenienti nei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE).

Inoltre, nell’ottica di garantire *politiche integrate e coordinate*, viene definito un modello che prevede specifici organismi deputati alla governance del piano a livello

---

<sup>40</sup> Salvo alcuni interventi residuali che riguardavano l’educazione nelle scuole o la sensibilizzazione agli stereotipi di genere.

nazionale, una governance regionale che rispecchia quella nazionale e una governance territoriale di livello più operativo incardinata nelle “reti antiviolenza”. In continuità con il precedente Piano, a livello nazionale sono pertanto previsti un organismo di livello politico dedicato alla programmazione, coordinamento e monitoraggio degli interventi (la Cabina di Regia) e un organismo di livello tecnico con compiti più operativi (il Comitato Tecnico). Alle Regioni, in coerenza con quanto costituzionalmente previsto, è assegnato un ruolo di programmazione, coordinamento, indirizzo e attuazione degli interventi sociali, sociosanitari e sanitari nei propri territori, con un sistema di governance che ricalchi quello nazionale e consenta la piena integrazione e coordinamento delle politiche regionali a sostegno delle donne vittime di violenza e la più ampia condivisione di obiettivi, interventi e azioni con tutte le istanze rilevanti. In particolare, tale ruolo implica la promozione e costruzione di alleanze territoriali fra i diversi soggetti che operano per la prevenzione ed il contrasto alla violenza maschile contro le donne, connettendosi con il livello territoriale che, a seconda delle specificità territoriali, può essere costituito dall’ambito zonale, dal comune o dal distretto sociosanitario. Questi due ultimi livelli, in particolare, meglio declinati rispetto al piano precedente, richiamano ai principi che già la LN 328/2000 aveva introdotto nel nostro ordinamento rispetto alle politiche sociali, ovvero a quelli della sussidiarietà verticale e orizzontale delle politiche. Il presupposto è che la maggiore prossimità/vicinanza delle istituzioni locali alle donne che subiscono violenza contribuisca a renderne gli interventi più efficaci ed efficienti nella misura in cui le istituzioni locali riescono cogliere in maniera più adeguata i bisogni delle donne e a contestualizzare gli interventi entro le specificità di contesto. Con una logica speculare a quella sottesa al livello nazionale e regionale e in una logica multi-attore, al livello territoriale si prevede la creazione di dispositivi che garantiscano il raccordo e la comunicazione tra tutti gli attori che operano nel campo della prevenzione, protezione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne - Centri antiviolenza, Case Rifugio, Servizi sociali e sanitari territoriali, Forze dell’Ordine, Magistratura, Presidi ospedalieri, altri soggetti istituzionali e soggetti qualificati del terzo settore, servizi per il lavoro, ecc.

Infine, un ultimo aspetto di rilievo riguarda l’inserimento nel Piano di un apposito paragrafo che ne delinea le modalità di attuazione, che ha inteso superare due delle criticità più forti che caratterizzavano il precedente piano, ovvero quella di un *impianto strategico scarsamente definito e di una struttura che rende il Piano più un documento di indirizzo che un vero e proprio programma di interventi* (Gagliardi Molteni 2021a) e quella della mancanza di trasparenza delle azioni programmate e realizzate. Il paragrafo 5.2 del PSN 2017-2020, infatti, riconoscendo che il testo mancava di *concretezza*, ovvero di una serie di riferimenti puntuali alle modalità di attuazione degli interventi ivi elencati, ha previsto che successivamente alla sua adozione fosse avviato “*immediatamente* un percorso di lavoro comune teso a definire in modo riconoscibile e chiaro gli impegni e le azioni concrete” da adottare. Ha previsto, dunque, la predisposizione da parte di tutte le Amministrazioni competenti di schede obiettivo in cui dettagliare le informazioni indispensabili a caratterizzare, in modo qualitativo e quantitativo, le modalità di realizzazione di ciascun intervento, ovvero: fasi e tempistiche; obiettivi specifici, procedure, risorse e indicatori di realizzazione, eventuali partenariati. Altrettanto fondamentali e innovativi rispetto al precedente Piano sono i seguenti aspetti:

- la previsione che il processo di programmazione, dunque di redazione delle schede obiettivo, culminasse nella predisposizione di un apposito allegato nel quale fossero riportati tutti gli interventi e le azioni concrete volte a tradurre operativamente quanto delineato nel Piano stesso;
- la puntualizzazione che gli interventi si dovessero fondare su un cronoprogramma compatibile con la durata triennale del Piano – una previsione che ha inteso, in particolare, porre rimedio ai ritardi attuativi che avevano caratterizzato il precedente piano 2015-2017;
- la previsione che le schede obiettivo e il programma operativo avessero una natura flessibile, ovvero potessero essere integrati e aggiornati nel periodo di attuazione;
- la previsione di dispositivi idonei a garantire la piena trasparenza e la conoscibilità di quanto programmato, di quanto realizzato e dei risultati raggiunti.

Gli aspetti appena commentati consentono di **valutare in modo complessivamente positivo la strategia nazionale** per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne delineata nel Piano, sebbene si debba comunque riconoscere il permanere di **importanti lacune**, alcune delle quali già evidenziate nella valutazione ex-ante (Boffo Gagliardi Molteni 2019).

La prima riguarda la mancanza di un’analisi di contesto a partire dalla quale definire le criticità del sistema e le azioni da intraprendere per il loro superamento<sup>41</sup>. Eccezion fatta per la breve ricostruzione del quadro di riferimento iniziale<sup>42</sup> e per alcuni riferimenti generici alle evidenze internazionali riportati nel testo, il Piano assume infatti per sottintesi i fabbisogni di contesto e le criticità su cui interviene, soprattutto rispetto al sistema di interventi che in passato è stato strutturato per contrastare il fenomeno. Si tratta di una lacuna che, tuttavia, è attribuibile più all’immaturità della riflessione sul tema che ad una limitata capacità programmatica in quanto, come si è avuto modo di evidenziare nel rapporto di valutazione ex-ante, la violenza sulle donne ha ricevuto un’adeguata attenzione sia da parte delle istituzioni politiche sia da parte del mondo scientifico in tempi relativamente recenti. Ciò si è tradotto da un lato nella relativa scarsità di fonti informative a disposizione per una misurazione precisa e oggettiva del fenomeno in tutte le sue dimensioni costitutive, dall’altro lato nell’assenza di dati e informazioni strutturate riguardanti gli interventi realizzati: lacune che, quindi, hanno limitato la capacità di enucleare i fabbisogni di contesto su cui intervenire<sup>43</sup>.

Un ulteriore vulnus, strettamente legato al precedente, riguarda la mancanza di una valutazione preliminare della rilevanza e della fattibilità degli interventi, al fine di selezionare le priorità e/o gli interventi su cui concentrarsi. L’analisi effettuata in occasione del Rapporto di valutazione ex-ante ha consentito di enucleare complessivamente ben 92 interventi previsti, cui si aggiungeva l’ambito della cooperazione con 2 azioni riguardanti gli impegni nazionali e 2 priorità di intervento inerenti agli impegni internazionali. Pur considerando che gli interventi riportati si caratterizzano per un livello di generalità molto

---

<sup>41</sup> Si ricorda che nella valutazione ex-ante del Piano, tale lacuna aveva determinato la conduzione di una specifica analisi ad-hoc al fine di valutare la rispondenza degli interventi ai fabbisogni di contesto.

<sup>42</sup> Che riporta alcuni dati sul fenomeno della violenza contro le donne, così come delineati nell’ultima indagine condotta da Istat (2015).

<sup>43</sup> D’altro canto, nel prevedere l’implementazione di un sistema informativo sul fenomeno della violenza di genere, di monitoraggio e valutazione degli interventi, il PSN 2017-2020 contribuisce al superamento di tali criticità.



eterogeneo – in quanto alcuni sono enucleati in termini molto generali<sup>44</sup> e altri sono dettagliati come azioni specifiche<sup>45</sup> – il Rapporto ravvisava che la previsione di un numero così elevato di interventi, anche a fronte dell'assenza di una dotazione finanziaria chiara e definita, avrebbe potuto determinare una condizione di irrealizzabilità di quanto previsto e/o la dispersione delle risorse disponibili in azioni poco incisive. In merito al livello di generalità degli interventi, il PSN presumibilmente rimetteva implicitamente alla fase di programmazione operativa il compito di declinare maggiormente gli interventi caratterizzati da un elevato livello di astrazione; tuttavia, di fatto, il quadro logico complessivo del Piano si presenta non sempre chiaro e definito sotto il profilo degli obiettivi specifici e dei risultati attesi che le priorità di intervento e i diversi interventi enucleati si pongono. Per effetto di tale scarsa chiarezza, la ripartizione dei diversi interventi negli assi e priorità di intervento non è sempre corretta, comportando in diversi casi l'oggettiva difficoltà di comprendere quali cambiamenti (outcome) si intendano generare con le iniziative promosse e di definire quali siano gli interventi maggiormente rilevanti e, soprattutto, fattibili, posto che il numero di proposte di intervento è così elevato da non consentirne la messa in opera nel tempo di un triennio, anche presupponendo il contributo di diverse amministrazioni e/o soggetti alla loro attuazione.

In particolare, si danno diversi interventi che sotto il profilo teorico dovrebbero ricadere all'interno dell'Asse Assistenza e Promozione (in virtù del fatto che hanno un carattere di supporto) e che, invece, sono ricompresi all'interno di priorità relative ai tre assi principali. Più in generale, il Piano diverse altre attività di indagine, studio e approfondimento che, se non legate alla successiva declinazione di apposite misure volte a capitalizzare i risultati e le conoscenze e a migliorare la performance delle politiche pubbliche, contribuiscono più all'obiettivo di implementare il corpus di conoscenze – sul fenomeno o sulle misure adottate – che al raggiungimento degli obiettivi specifici delle singole priorità di intervento.

A titolo di esempio si citano i seguenti interventi:

- la mappatura dei servizi specializzati prevista dalla priorità di intervento 2.1 “presa in carico” che, stante quanto riportato, “*risponde all'obiettivo di verificare e garantire la qualità dei servizi/prestazioni erogati e finanziati con risorse pubbliche e il loro impatto*”. Si evidenzia, a questo proposito, che la priorità di intervento non esplicita l'obiettivo da raggiungere, nonostante possa essere sottinteso l'intento di garantire il costante e regolare funzionamento di tali servizi. La mappatura dei servizi, pertanto, non consente in modo diretto di raggiungere questo obiettivo in quanto azione di servizio che, a partire da quanto rilevato, può generare una riflessione sull'adozione di misure volte a garantire il funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
- il monitoraggio quali-quantitativo dei congedi indennizzati per donne vittime di violenza, che viene classificato nella priorità 2.2 “Percorsi di empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa” pur non contribuendo in maniera diretta a raggiungere l'obiettivo del pieno recupero dell'indipendenza delle vittime e dell'uscita definitiva dalla spirale della violenza in quanto, a seguito della

---

<sup>44</sup> Come la realizzazione di campagne di comunicazione rivolte a un audience maschile.

<sup>45</sup> Come la rivisitazione dei criteri dell'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio del 2014.

verifica dell'efficacia ipotizzata dal Piano, sono necessarie ulteriori misure idonee a "riflettere su eventuali modifiche, revisioni e avvio di apposite campagne informative".

Sempre in relazione al quadro logico, si deve evidenziare che il Piano assume un orientamento che, in coerenza con le indicazioni della Convenzione di Istanbul, mira a rimuovere alle radici le cause della violenza di genere, agendo anche sull'immaginario sociale che si è consolidato rispetto al ruolo che uomini e donne hanno nella società. Tuttavia, tale approccio più ampio è declinato in maniera evidente esclusivamente nella priorità 1.2 legata al rafforzamento del ruolo strategico del sistema istruzione e formazione (dove sono peraltro previsti interventi di respiro molto ampio come il *mese delle STEM*), nelle azioni/priorità di intervento della cooperazione e nell'intervento relativo alla redazione del bilancio di genere dello Stato; nelle restanti priorità prevale una maggiore focalizzazione sulla violenza contro le donne, sebbene in alcuni interventi sia esplicitato il nesso con gli stereotipi di genere. Non è, pertanto, chiaro se gli interventi di più ampio respiro, volti a sostenere l'empowerment delle donne e il raggiungimento della parità di genere costituiscano un ambito di intervento del Piano, aldilà della dichiarazione di principio effettuata nel preambolo, che recita: *"Oltre a definire le azioni di prevenzione e contrasto alla violenza maschile contro le donne, questa strategia implica che il risultato finale si conseguirà necessariamente anche promuovendo e dando attuazione alle leggi e alle politiche a sostegno dei principi di pari opportunità tra donne e uomini sanciti dalla Costituzione italiana. Particolare rilievo è dato alle politiche volte a garantire a donne e ragazze la parità di accesso ad un'educazione di qualità (Obiettivo 4 dell'Agenda 2030), alle risorse economiche e alla partecipazione politica, nonché a sostegno delle pari opportunità per quanto riguarda il lavoro e le responsabilità decisionali, come presupposti necessari per superare la discriminazione e la violenza"*. Mentre sulla tratta, l'abuso e lo sfruttamento sui minori e la pace e la sicurezza delle donne in ambito internazionale, affrontati con appositi Piani nazionali, il PSN precisa l'intento di non occuparsene, sul tema generale dell'empowerment femminile e della parità di genere non sono precisate delimitazioni di campo e/o complementarità con altre politiche, misure, piani e programmi in capo alle varie Amministrazioni Centrali.

Sempre in merito agli interventi previsti dalla strategia, il Piano non sempre esplicita la titolarità degli interventi previsti e presenta una mappatura non del tutto completa delle articolazioni statali che, nell'ambito della loro mission, possono contribuire al conseguimento delle finalità e degli obiettivi della strategia. Si tratta di una problematica emersa in modo deciso nella fase di analisi e valutazione, pertanto sarà approfondita nel proseguito. È tuttavia utile in questa sede evidenziare che l'adozione di un approccio meno rigido alla valutazione degli interventi realizzati nell'ambito della violenza contro le donne ha consentito di appurare da un lato che le articolazioni ministeriali titolari degli interventi enucleati nel PSN di fatto possono agire – e agiscono – su un range molto più ampio di priorità di intervento e, dall'altro lato, che gli interventi enucleati nel PSN escludono articolazioni statali che, per competenza, possono contribuire in modo determinante al conseguimento delle finalità della strategia. Tra questi si citano, solo a titolo esemplificativo, le direzioni del Ministero della Giustizia che gestiscono l'attività giudiziaria in ambito civile e penale, che di fatto non sono stati coinvolti nella programmazione operativa.

Un ulteriore vulnus, già segnalato negli anzidetti rapporti di valutazione, riguarda una limitata declinazione del concetto di intersezionalità della violenza e una limitata declinazione dei gruppi di donne vittime di violenza e discriminazioni multiple (Piattaforma Italiana CEDAW Lavori in corsa 2018; Toffanin 2019; Grevio 2020; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018 2023; Un.i.Re 2023; Forum Italiano sulla Disabilità, 2018, 2021, 2023). Come si è anticipato, sicuramente il Piano ha avuto il merito di portare per la prima volta all'attenzione l'esigenza di considerare la violenza di genere entro un approccio intersezionale, basato sulla considerazione che i molteplici aspetti delle identità personali – aver subito violenza, origine etnica, status socio-economico, disabilità, ecc. – possono intrecciarsi in modo da creare situazioni di svantaggio multiplo. Il focus trasversale specifico sulle donne migranti e richiedenti e titolari di asilo o protezione internazionale costituisce un'acquisizione particolarmente importante in quanto consente di considerare le specificità che caratterizzano questo target di donne rispetto alla popolazione femminile complessivamente considerata. Il Piano manca tuttavia di azioni concrete per l'identificazione dei gruppi più vulnerabili di donne (Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re, 2021) e presta un'attenzione molto limitata ad altri target di donne che subiscono discriminazioni multiple quali, a titolo di esempio, le donne con disabilità (Forum Italiano sulla Disabilità, 2018, 2021, 2023; Piattaforma Italiana CEDAW Lavori in corsa 2018; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018), le donne anziane, tossicodipendenti o lesbiche (Piattaforma Italiana CEDAW Lavori in corsa 2018).

Una ulteriore lacuna che già caratterizzava l'approccio del precedente Piano riguarda una scarsa capacità della strategia 2017-2020 di riconoscere e valorizzare il ruolo e la competenza dei centri antiviolenza e, più in generale, delle organizzazioni di donne, come la Convenzione di Istanbul invece raccomanda (Grevio 2020; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re, 2021; Comitato delle Parti 2023; Forum Italiano sulla Disabilità 2023; Action Aid 2021; Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio 2020b). Sebbene sia accennato negli obiettivi, tale riconoscimento sfuma nella declinazione degli interventi, anche di quelli relativi al sistema di protezione delle donne vittime di violenza che si è storicamente alimentato del patrimonio di saperi e di pratiche prodotto dal movimento delle donne e dell'impegno culturale e politico delle associazioni femministe.

Tale criticità è ben rappresentata nel Rapporto Ombra elaborato nel 2018 dalle organizzazioni della società civile (Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re, 2018), laddove si precisa che il Piano *“non fa adeguatamente riferimento ai servizi specializzati gestiti dalle associazioni di donne nella declinazione delle misure adottate, individuandoli come semplicemente complementari agli interventi statali e destinati ad intervenire in emergenza, senza un ruolo chiave per le azioni di prevenzione e nella formazione di chi opera nei servizi generali. Inoltre, il terzo Piano scinde il livello di programmazione generale dagli aspetti tecnici e dal lavoro di rete a livello locale, escludendo di fatto le ONG dagli ambiti decisionali e di programmazione regionali o nazionali, nonostante le Reti antiviolenza locali siano oggi presenti sull'intero territorio nazionale e promuovano l'approccio di genere, la formazione, la raccolta dati, la protezione e l'accompagnamento nei percorsi di uscita dalla violenza della donna e dei suoi figli/e”*. Sul tema si rifletterà in modo più approfondito in una delle domande di valutazione previste. È sufficiente evidenziare in questa sede che la strategia nazionale è stata elaborata destinando un'attenzione particolare al livello locale quale luogo che, essendo più prossimo alle donne

vittime di violenza, consente di raggiungere una maggiore comprensione delle peculiarità di contesti e dei bisogni specifici delle donne che li abitano ed elaborare interventi più efficaci in quanto rispondenti a tali bisogni. Nei territori, i centri antiviolenza e le organizzazioni della società civile costituiscono, di fatto, il nodo della rete più prossimo alle donne vittime di violenza; il ruolo di sostegno della donna in tutto il percorso di fuoriuscita dalla violenza rende questi soggetti i referenti più qualificati e competenti in materia. La scarsa valorizzazione del ruolo dell'associazionismo da un punto di vista strategico rischia, dunque, di determinare in fase attuativa uno scollamento tra gli interventi messi in campo e i reali bisogni di autonomia e autodeterminazione delle donne vittime di violenza, limitando in tal modo l'efficacia complessiva delle politiche.

A questa criticità se ne collega un'altra, definita da un modello di governance multilivello del Piano che, solo accennato, manca di fatto di una declinazione dei processi, dei meccanismi e dei dispositivi che possono regolare e coordinare l'azione di tutti gli attori impegnati a diverso titolo nel contrasto al fenomeno. Il Piano richiama, inoltre, in diverse sue parti, concetti essenziali della logica di lavoro cooperativo, prevedendo la definizione di linee guida, procedure comuni, percorsi condivisi, logiche di rete, sistemi integrati; tali richiami, pur essendo coerenti con l'impostazione strategica complessiva, risultano comunque solo accennati e non opportunamente articolati. Fermo restando che, presumibilmente, il PSN rinviava implicitamente la maggiore definizione di tali aspetti alla fase di programmazione operativa, il Rapporto di valutazione ex-ante ha ravvisato la possibilità che in sede attuativa si potessero verificare lacune *nell'implementazione di un approccio sul tema della violenza di genere centrato su "politiche globali integrate"*, a livello tanto di governance interna ed esterna quanto di governance interistituzionale.

Con riferimento particolare a quest'ultima, si deve aggiungere che, complessivamente, il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali appare sottovalutato (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 luglio 2017; Action Aid 2021) Il Piano si sofferma nel delineare un modello di governance in cui, come si è avuto modo di discutere precedentemente rispetto ai punti di forza, il livello territoriale assume un ruolo principe: da un lato, attraverso le funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento delle diverse istanze coinvolte che le Regioni garantiscono, sia in considerazione delle funzioni ad esse assegnate dalla normativa vigente in ambito sociale, sanitario e socio-sanitario, sia in relazione all'esigenza di connessione tra il governo centrale e i singoli territori; dall'altro, tramite l'identificazione del livello più operativo delle reti territoriali antiviolenza che, a seconda delle specificità territoriali, può essere l'Ambito territoriale (o zonale), il Distretto sociosanitario, il territorio dei Comuni capoluogo e/o delle Città metropolitane, al fine di garantire, si ripete, la maggiore "prossimità" degli interventi secondo un criterio di effettività e utilità degli stessi rispetto ai bisogni specifici delle vittime.

A fronte di una tale declinazione di ruoli e competenze, tuttavia, il Piano esplicita un solo intervento in capo alle Regioni che prevede di garantire il trasferimento dei finanziamenti dell'art. 5bis della LN 119/2013 ai servizi specializzati. Su altri interventi, comunque residuali, è prevista una collaborazione/condivisione tra il livello centrale e le Regioni, ma a regia del primo. Non è un caso che, nell'esprimere parere favorevole al Piano, la Conferenza Unificata abbia espresso quale raccomandazione il *riconoscimento di un ruolo più significativo delle Regioni e Province autonome all'interno della programmazione* (Conferenza Unificata Stato-Regioni 23 novembre 2017), in un percorso di collaborazione

che possa evitare la parcellizzazione della programmazione, degli interventi e delle relative risorse (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 27 luglio 2017).

## 2.2 Come è avvenuto il percorso di progettazione operativa del PSN 2017-2020 e quali sono le principali criticità che si sono manifestate?

Il PSN 2017-2020 è stato adottato il 23 novembre 2017 previo parere della Conferenza Stato-Regioni, acquisito nella stessa data. In coerenza con le previsioni in esso contenute, nel mese di dicembre 2017 il Dipartimento per le Pari Opportunità, con il supporto tecnico-scientifico di IRPPS-CNR, ha avviato un percorso di programmazione operativa, che ha previsto la realizzazione di diversi incontri con le Amministrazioni indicate nel PSN stesso quali titolari degli interventi e la contestuale compilazione di apposite schede programmatiche.

Gli incontri, effettuati con i referenti appositamente designati dalle Amministrazioni (Ministeri, Regioni, cui si aggiungono Anci e Istat), si sono proposti di condividere le finalità del percorso di programmazione e le modalità di compilazione delle schede programmatiche. Nel corso di tutto il processo di programmazione, IRPPS-CNR ha coadiuvato le Amministrazioni nella predisposizione delle schede in parola, le quali, al termine del processo, sono state organizzate per la redazione del Programma Operativo. Ha, inoltre, predisposto e condiviso con il DPO diverse note tecniche sulle criticità emerse nel percorso di programmazione e sulle possibili azioni risolutive.

Rispetto alle schede programmatiche, queste hanno compreso tutti gli elementi che, in coerenza con il Piano, sono stati ritenuti essenziali per dettagliare le modalità di realizzazione dell'intervento, ovvero: la classificazione dell'intervento negli assi e priorità di intervento del PSN; l'indicazione del dipartimento/direzione/ufficio titolare dell'intervento e dell'eventuale coinvolgimento di altri soggetti; il periodo di realizzazione nell'ambito della durata triennale del Piano e l'eventuale sperimentazione dell'intervento in anni precedenti; le risorse finanziarie previste, articolate secondo la fonte (stanziamenti in competenza dello stesso ente; trasferimenti da altre amministrazioni; fondi comunitari a gestione diretta e non; altre fonti) e secondo l'anno di effettivo impegno; risorse umane (interne ed esterne); descrizione dell'intervento e delle modalità di realizzazione (in termini di eventuali soggetti incaricati della realizzazione delle attività; finalità, contenuti e tempi di ciascuna attività; stima dei destinatari previsti); risultati attesi.

Una prima discussione degli impegni assunti dalle Amministrazioni centrali è avvenuta nella riunione di insediamento della Cabina di Regia del 26 settembre 2018. Nella successiva seduta del 21 novembre 2018 è stata approvata una prima bozza del Programma operativo, elaborata dal Dipartimento per le Pari Opportunità sulla base delle schede programmatiche predisposte dalle Amministrazioni coinvolte. Il documento è stato poi perfezionato nei mesi successivi, anche con l'inserimento dei contributi di alcune Amministrazioni regionali, per ricevere un'ultima approvazione nella seduta del 18 luglio 2019.

Da quanto descritto, si deve innanzitutto rilevare la **tardiva approvazione** delle due versioni del Programma Operativo, l'ultima delle quali comprensiva dei contributi delle Regioni, avvenute rispettivamente a distanza di quasi un anno e di un anno e otto mesi

dall'adozione del PSN 2017-2020, pur essendo il processo di progettazione stato avviato immediatamente dopo l'adozione del Piano.

Rispetto agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali, i rallentamenti nella programmazione sono stati determinati principalmente da due fattori:

- il passaggio dalla XVII alla XVIII Legislatura, dunque l'avvicendamento delle forze di Governo in seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, ovvero del Governo Gentiloni (rimasto in carica fino al 1° giugno 2018) e del Governo Conte I (dal 1° giugno 2018 al 4 settembre 2019). Nello stesso periodo temporale, il Dipartimento per le Pari Opportunità, organo di coordinamento del PSN, è stato interessato dall'avvicendamento di tre Capo dipartimento e di periodi di vacanza della nomina che hanno richiesto l'intervento di un Capo dipartimento vicario;
- il ritardo nella costituzione degli organismi di *governance* del Piano, ovvero della Cabina di Regia Interministeriale sulla violenza maschile contro le donne e del Comitato Tecnico Scientifico: la prima, infatti, è stata costituita con decreto del 25 settembre 2018<sup>46</sup>, a distanza di dieci mesi dall'adozione del PSN, mentre il Comitato Tecnico è stato istituito il 25 ottobre 2018<sup>47</sup>.

Questi fattori hanno, in sostanza, determinato la necessità di rinegoziare l'impianto delle azioni previste. In seguito all'insediamento del nuovo governo, dopo un periodo di sospensione dell'attività programmatica (da giugno-metà settembre 2018), si è dapprima proceduto con le designazioni formali dei referenti tecnici incaricati alla redazione delle schede obiettivo e, successivamente, con la ripresa degli incontri bilaterali finalizzati al perfezionamento della programmazione, con la condivisione degli impegni delle Amministrazioni nella seduta della Cabina di Regia Interministeriale del 26.09.2018 e con la discussione degli interventi in corso di programmazione in sede di Comitato Tecnico Scientifico (sedute plenarie del 29.10.2018 e 18.11.2018).

Nel percorso di programmazione si sono tuttavia manifestate anche ulteriori criticità *sostanziali* che hanno contribuito a disattendere le previsioni del PSN. Le schede obiettivo, a cui il PSN rimandava per una definizione chiara e riconoscibile degli impegni e delle azioni previste, sono state compilate solo per una parte degli interventi previsti e, anche laddove compilate, sono risultate in diversi casi solo parzialmente idonee a rappresentare in maniera esaustiva le intenzioni programmatiche. Quest'ultima criticità ha riguardato, a seconda dei casi, la descrizione delle modalità di attuazione degli interventi e/o la valorizzazione finanziaria. Nel periodo compreso tra le due versioni approvate del Programma Operativo, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha cercato di migliorare la qualità della progettazione, sollecitando le Amministrazioni competenti ad una maggiore definizione dei citati aspetti, al fine di soddisfare non solo le previsioni del Piano Strategico, ma anche le sollecitazioni provenienti dalle organizzazioni della società civile componenti del Comitato Tecnico<sup>48</sup>. Tale percorso, durato 7 mesi, non ha tuttavia portato ai risultati attesi.

---

<sup>46</sup> Il decreto costitutivo della Cabina di Regia, a firma del sottosegretario di Stato con delega alle Pari Opportunità, è reperibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2015/decreto-costituzione-cabina-di-regia-2018.pdf>.

<sup>47</sup> Il decreto costitutivo del Comitato Tecnico, a firma del sottosegretario di Stato con delega alle Pari Opportunità, è reperibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2012/decreto-istitutivo-comitato-tecnico.pdf>.

<sup>48</sup> Per quanto attiene all'aspetto finanziario, se ne riportano alcuni esempi:

*“Si commenta [...] che la motivazione e l'impegno si misurano anche a partire dalle risorse stanziare e che la mancanza di budget non depona a favore dell'effettiva realizzazione delle azioni. Mentre in alcuni casi si può pensare che la realizzazione possa avvalersi di risorse interne ed avere quindi dei costi contenuti (che sono comunque diversi da 0), altre azioni risultano francamente irrealistiche senza una adeguata allocazione di risorse.”* “Verificare se ogni voce di

Per quanto attiene alle Amministrazioni centrali, le difficoltà incontrate nel restituire informazioni puntuali, soprattutto di carattere finanziario, hanno riguardato:

- la presenza di intenzioni programmatiche coerenti con altri Piani/programmi a titolarità ministeriale che, di fatto, non era ancora possibile tradurre in azioni concrete;
- la presenza di fondi finanziari indistinti oppure la comprensione della specifica azione in corso di programmazione in interventi molto più ampi, che rendevano complessa la stima dei fondi da destinare allo specifico intervento in corso di programmazione;
- la presenza di schede obiettivo che subordinavano l'attuazione dell'intervento alla sottoscrizione di un accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità (e, dunque, al trasferimento di appositi fondi);
- la presenza di interventi gestiti interamente con risorse umane interne per cui non era opportuna una valorizzazione in termini finanziari.

Per quanto attiene, invece, alle Regioni, il processo di programmazione ha cercato di superare le lacune evidenziate nell'assetto strategico in riferimento alla complessiva sottovalutazione del loro ruolo nella declinazione degli interventi. La programmazione regionale si è, tuttavia, limitata quasi esclusivamente agli interventi finanziati sui fondi previsti dalla LN 119/2013 per le annualità 2017 e 2018, sulle quali i decreti di riparto avevano già definito precisi stanziamenti finanziari e per i quali gli stessi decreti prevedevano un determinato debito informativo a carico delle Regioni. Rispetto agli interventi che, invece, presupponevano l'utilizzo di fondi del bilancio regionale o fondi di altra natura (come i SIE), il contributo delle Regioni è stato minimo e ha riguardato, in larga parte, interventi di fatto già in corso. La principale difficoltà è da rinvenire nel fatto che i quadri normativi entro cui le Regioni agiscono spesso non prevedono stanziamenti finanziari per la realizzazione di interventi coerenti con il PSN, oppure prevedono stanziamenti dedicati esclusivamente al funzionamento dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio. In alcuni casi, inoltre, il finanziamento degli interventi viene disposto di anno in anno con fondi liberati dal bilancio regionale, e dunque, non può essere pianificato con anticipo entro una programmazione triennale.

Gran parte delle Referenti regionali per le politiche antiviolenza ha, pertanto, sollevato una problematica relativa al significato che la compilazione delle schede obiettivo da parte di personale tecnico avrebbe assunto, anche vista l'assenza di una preliminare concertazione degli interventi tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e le autorità politiche regionali. Nello specifico, nel caso di interventi già in corso, la compilazione delle schede obiettivo avrebbe costituito più una ricognizione o monitoraggio di quanto avviene sui territori che un'effettiva programmazione. Nel caso di interventi previsti, in mancanza di una statuizione politica a monte che definisse gli orientamenti programmatici entro lo specifico quadro normativo e con un determinato stanziamento finanziario, la compilazione delle schede obiettivo avrebbe assunto un carattere non vincolante e non traducibile in interventi concreti.

---

*budget presente nelle varie azioni è esclusivamente destinata al piano antiviolenza e non ad altre azioni che non includono la violenza in senso stretto. Andrebbe poi verificato che le voci di budget inserite non si ripetano su diverse azioni". "Dove non sono indicate somme specifiche di budget ma vi sono cifre come lo Zero, sarebbe importante capire se i Ministeri di competenza non intendono mettere alcun ammontare/risorsa o se hanno l'intenzione di contribuire nel tempo".*

Infine, anche con l'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani si sono verificati diversi rallentamenti determinati dalla necessità di negoziare un finanziamento per il coinvolgimento nelle attività di progettazione degli interventi degli enti locali, anche vista la notevole mole di lavoro che questa avrebbe comportato essendo molto elevata la numerosità di Comuni interessati. Una negoziazione che, di fatto, non si è conclusa positivamente.

Il percorso di progettazione si è, pertanto, esaurito con l'adozione del Programma Operativo nella seduta della Cabina di Regia Interministeriale del 18 luglio 2019 e con la sua presentazione pubblica nel corso di una apposita conferenza stampa tenutasi nello stesso giorno<sup>49</sup>.

Occorre, da ultimo, rilevare che l'aggiornamento del Programma Operativo, *per sua natura flessibile e sottoposto a possibili revisioni in ragione del mutare delle situazioni concrete*, non si è mai concretizzato in quanto l'intercorsa pandemia sanitaria da Sars-Cov-2, nel 2020, ha costretto le Amministrazioni ad un impegno eccezionale nella gestione delle misure di contenimento del virus. Le diverse sedute della Cabina di Regia e del Comitato tecnico realizzate nel 2020 si sono dunque concentrate sulla condivisione delle misure straordinarie da adottare e sulla progettazione del successivo Piano 2021-2023.

### 2.3 In che misura il Programma Operativo ha permesso di superare le criticità precedentemente evidenziate per l'assetto strategico del PSN 2017-2020?

Il Programma Operativo è stato parzialmente in grado di superare le criticità dell'assetto strategico del PSN 2017-2020.

Il Programma ha, infatti, avuto il pregio di superare alcune delle lacune che il PSN presentava con riguardo all'intersezionalità della violenza. In particolare, cogliendo le sollecitazioni delle organizzazioni non-profit maggiormente rappresentative nell'ambito della violenza contro le donne e, più in generale, nell'ambito della difesa dei diritti delle persone con disabilità, il Programma ha previsto la realizzazione di 4 interventi che, trasversali ai diversi Assi, testimoniano una maggiore attenzione destinata alle donne con disabilità vittime di violenza.

L'assetto logico-strategico complessivo del Programma, tuttavia, riproduce la gran parte delle lacune evidenziate in precedenza per il PSN.

A premessa della discussione della risposta si deve innanzitutto evidenziare che le Amministrazioni centrali hanno proceduto con la compilazione delle schede programmatiche solo per il 73,3% degli interventi compresi nel Programma Operativo; in diversi casi, inoltre, le schede compilate non rappresentano in maniera esaustiva le intenzioni programmatiche. Il contributo delle Regioni, come si è detto, si è concretizzato prevalentemente nella predisposizione delle schede obiettivo relative al sostegno dei servizi specializzati con i fondi previsti dall'art. 5bis della legge 119/2013 per l'anno 2017 e 2018, mentre solo 7 Regioni hanno contribuito anche ad altre priorità di intervento (Abruzzo, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto).

---

<sup>49</sup> Si veda il video della Conferenza stampa nel portale di Palazzo Chigi, al link: <https://www.youtube.com/watch?v=YwgrJUKYtHA>.



Presumibilmente anche a causa di tale incompletezza, il Programma Operativo non ha compreso le schede obiettivo elaborate dalle diverse Amministrazioni, limitandosi a riportare in narrativa alcune note di sintesi su parte degli interventi pianificati e presentando, in calce al documento, delle tabelle riassuntive che, per ciascun asse e priorità di intervento, indicano solamente la denominazione e la titolarità dell'intervento, il periodo temporale di attuazione e le risorse finanziarie già impegnate e che si prevede di impegnare. Rispetto al periodo temporale, si attesta la presenza di diversi interventi che, di fatto, sono stati finanziati nel periodo di vigenza del precedente Piano Straordinario 2015-2017 e proseguono, nell'attuazione, nel periodo di vigenza del PSN<sup>50</sup>.

In merito ai finanziamenti, il Programma Operativo si limita, nell'introduzione, a quantificare i fondi a disposizione del Dipartimento per le Pari Opportunità senza far cenno a quelli che, nell'ottica del comune impegno finanziario presupposto dal PSN, sono messi a disposizione dagli altri Ministeri competenti e dalle Regioni. A questo proposito si deve osservare che tale limitazione è coerente con il dettato normativo della LN 119/2013 che, all'art. 5, precisa che le risorse destinate al Piano sono allocate sul *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*, assumendo una logica differente da quella della strategia nazionale, che prevede invece una responsabilità diffusa, anche di tipo finanziario, nella sua attuazione da parte di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali. A questa ragione se ne aggiunge un'altra, di carattere operativo, che riguarda l'oggettiva impossibilità di effettuare un'analisi finanziaria precisa a partire dalle informazioni presenti nelle schede programmatiche e nel Programma Operativo. In particolare, gli interventi programmati dalle Amministrazioni Centrali su cui è disponibile l'informazione relativa agli impegni finanziari sono pari a poco più della metà (57,3%); essendo le azioni a costo 0 pari al 16% del totale, per oltre un quarto degli interventi non si conosce l'impegno finanziario. Tale problematica si ripropone anche per gli interventi a titolarità regionale: escludendo quelli programmati sull'art. 5bis della LN 119/2013, gli interventi che riportano la dotazione finanziaria costituiscono il 61,4% del totale. Inoltre, sia per le azioni a titolarità ministeriale che per quelle a titolarità regionale, si attesta che una quota importante delle risorse indicate riguarda interventi finanziati prima dell'adozione del PSN e che, in altri casi, l'importo valorizzato costituisce un plafond finanziario più ampio destinato ad interventi che non riguardano esclusivamente la violenza di genere.

A fronte di queste considerazioni si deve concludere che il Programma Operativo conserva la natura di documento di indirizzo e non consente né di caratterizzare gli interventi programmati, né di comprenderne la rilevanza, la fattibilità e l'impatto potenziale. Inoltre, sotto il profilo del quadro logico, il documento riproduce la caratteristica propria del PSN di una scarsa declinazione degli obiettivi specifici e dei risultati attesi delle priorità di intervento e dei singoli interventi rubricati, e la collocazione non sempre coerente degli interventi nei vari assi.

In relazione alla logica multiattore che, come più volte ribadito, costituisce un'innovazione apprezzabile della strategia nazionale 2017-2020, si evidenzia che nonostante nell'introduzione si faccia riferimento al rafforzamento di una *governance multilivello per l'adozione di politiche globali e coordinate tra governo centrale e territoriale, unitamente alle organizzazioni della società civile, secondo i rispettivi ruoli e*

---

<sup>50</sup> Si citano, a titolo di esempio, gli interventi finanziati dal DPO a valere sugli avvisi del 2016 e del 2017, gli accordi del DPO con Istat, CNR e l'Arma dei Carabinieri.

*ambiti di competenza* quale elemento di novità del Programma Operativo del mese di luglio 2019, il modello presentato riproduce quello previsto nel PSN, risultando pertanto solo accennato. Il ruolo dei centri antiviolenza e dell'associazionismo femminile, quello delle reti territoriali e quello delle Regioni e degli Enti Locali rimangono marginali. Se si eccettua un riferimento ai protocolli che regolano l'azione delle reti antiviolenza sui territori e alcune azioni programmate dalle Regioni per il rafforzamento della governance territoriale, mancano tutti gli elementi utili a comprendere come si intende realizzare l'integrazione tra i diversi soggetti. Tali lacune sono visibili anche al livello della governance istituzionale: il Piano e il successivo Programma Operativo si caratterizzano, infatti, come *contenitori* di interventi che ciascuna Amministrazione intende attuare nell'ambito di propri piani o programmi o sulla base di determinate disposizioni normative, tanto che la quota di interventi compresi nel Programma Operativo che presuppone un partenariato interministeriale o tra livello centrale e regionale è pari solamente al 15,6%.

Infine, si attesta che il Programma Operativo e le schede obiettivo non hanno ricevuto un'adeguata pubblicità né nel sito internet del Dipartimento per le Pari Opportunità, né nella Banca Dati sul fenomeno della violenza di genere, gestita da Istat a valere sull'Accordo con il DPO<sup>51</sup>, disattendendo quanto disposto dal par. 5.2 "*Modalità attuative*" del Piano Strategico che, al fine di favorire la piena trasparenza e conoscibilità del Piano e della sua attuazione, prevedeva la pubblicazione delle schede obiettivo su un'apposita sezione del sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità.

## 2.4 In che misura gli interventi programmati rispecchiano quanto previsto nel PSN 2017-2020?

Per rispondere in maniera circostanziata a questa domanda è stato predisposto un database quali-quantitativo che riporta il dettaglio degli interventi a regia ministeriale previsti nel PSN 2017-2020 e quelli successivamente programmati nel Programma Operativo. I primi sono ricavati dall'analisi effettuata in sede di valutazione ex-ante del PSN (Boffo Gagliardi Molteni 2019), che aveva isolato complessivamente 92 interventi relativi ai 4 assi di intervento, cui si aggiungono 2 priorità nell'ambito della cooperazione internazionale e 2 interventi nell'ambito degli impegni nazionali. Per quanto attiene al Programma Operativo, considerando sia gli interventi descritti in narrativa sia quelli riportati nelle tabelle riassuntive riportate in calce al documento, si contano complessivamente 95 interventi per i 4 assi di intervento, cui si aggiungono i 2 interventi previsti nell'ambito degli impegni nazionali e 26 interventi che dettagliano 3 priorità di intervento nell'ambito della cooperazione internazionale.

A premessa dell'analisi presentata si deve ricordare che il PSN ha compreso interventi che presentano una notevole variabilità in termini di livello di astrazione/generalità. Si danno dunque azioni molto specifiche, come ad esempio la *definizione dei criteri di eleggibilità per l'accesso ai finanziamenti degli enti gestori di programmi di intervento per*

---

<sup>51</sup> Se ne ritrova, tuttavia, una versione aggiornata al 23 luglio 2019 nel sito delle provincie italiane e di Anci, ai seguenti link: <https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/2019/07/Piano-operativo-2017-2020.pdf>; [https://www.anci.it/wp-content/uploads/Piano-operativo-2017-2020\\_23072019-1.pdf](https://www.anci.it/wp-content/uploads/Piano-operativo-2017-2020_23072019-1.pdf).

gli uomini autori di violenza maschile contro le donne, e interventi espressi in maniera molto generica, come l'attuazione di progetti sperimentali per la formazione di operatori e operatrici del settore pubblico. Il Programma Operativo conserva tale caratteristica, introducendo ulteriori elementi di complessità in quanto:

- comprende ben 24 interventi che originariamente non erano stati enucleati nel PSN;
- esclude 37 interventi che erano originariamente previsti dal PSN;
- programma 59 interventi previsti nel PSN, cui si aggiungono le azioni e le priorità di intervento della cooperazione internazionale, declinandone alcuni in più interventi e aggregandone altri in un solo intervento.

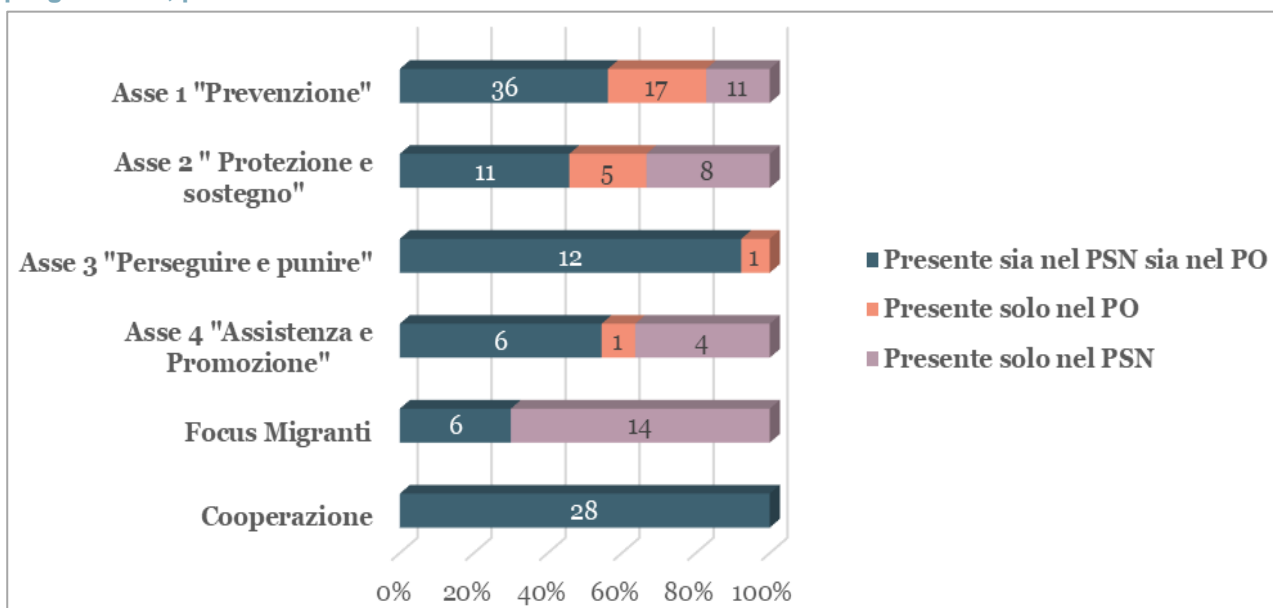
Il confronto operato tra i due documenti ha dunque tenuto conto di questi aspetti verificando, per ciascuno degli interventi programmati nel Programma Operativo, la corrispondenza logica (ovvero, sotto il profilo dei contenuti e degli obiettivi) con quelli originariamente previsti nel Piano Strategico.

Il grafico 2.4.1 dettaglia gli esiti di tale confronto secondo gli assi di interventi, cui si aggiungono il focus trasversale dedicato alle donne migranti vittime di violenza e l'ambito della cooperazione internazionale. Come si può notare, gli interventi previsti e successivamente programmati sono complessivamente pari a 99 per effetto, come si diceva, di una disarticolazione degli interventi del PSN su più interventi del Programma Operativo: si veda, a titolo di esempio, il caso della cooperazione che, sul fronte degli impegni internazionali, prevede ben 26 interventi, cui si aggiungono i 2 interventi più specifici relativi agli impegni nazionali.

I 24 interventi innovativi rispetto a quanto previsto nel Piano Strategico sono prevalentemente compresi nell'Asse prevenzione (70,8%) e nell'Asse protezione e sostegno (20,8%).

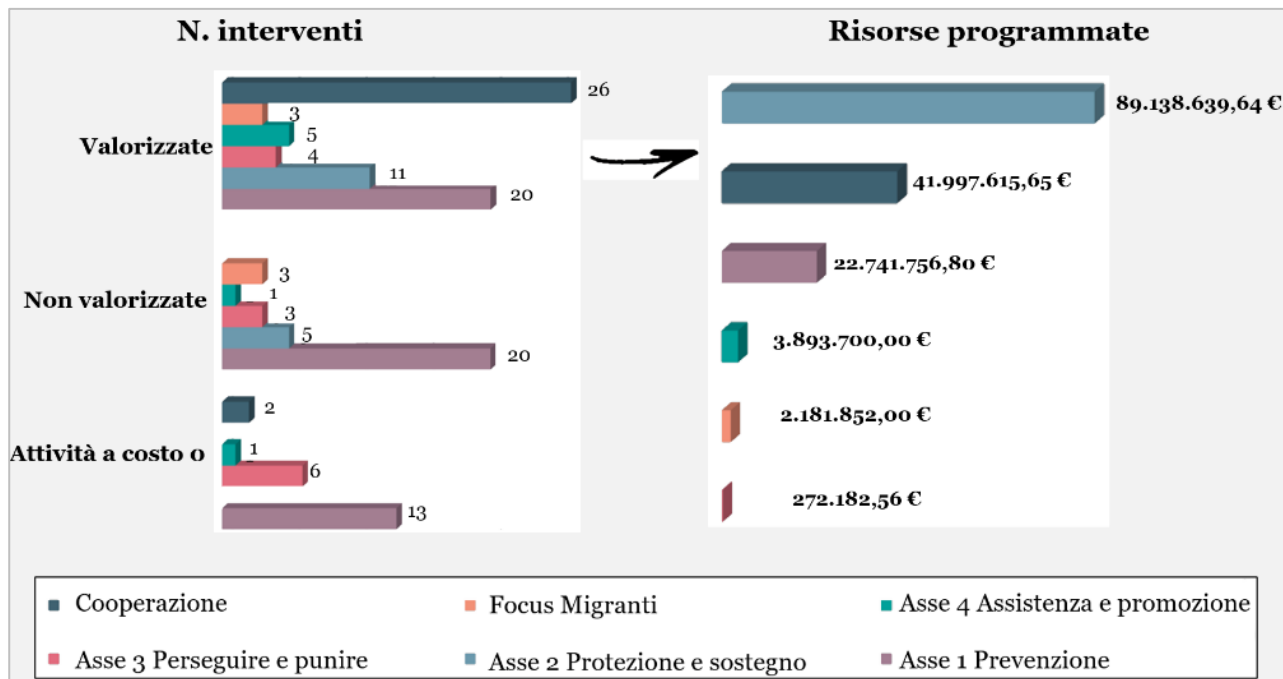
Infine, gli interventi previsti nel Piano Strategico e non compresi nel Programma Operativo sono prevalentemente afferenti al focus trasversale dedicato alle donne migranti (37,8%) e all'Asse Prevenzione (29,7%).

**Grafico 2.4.1: Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico e quelli successivamente programmati, per Assi di intervento**



I fondi programmati sui 4 Assi sono complessivamente pari a € 118.228.131,00, cui si aggiungono € 41.997.615,85 destinati agli interventi relativi alla cooperazione internazionale (grafico 2.4.2).

Grafico 2.4.2: Valorizzazione finanziaria degli interventi e risorse programmate, secondo gli assi di intervento



Come anticipato, si tratta tuttavia di un dato non affidabile in quanto, come mostra il grafico 2.4.2, per 32 interventi l'informazione finanziaria non è resa disponibile. In generale, se si considerano solo gli interventi che valorizzano le risorse finanziarie programmate ed escludendo la cooperazione, si evidenzia che all'Asse "protezione e sostegno delle donne vittime di violenza e dei/delle loro figli/e" sono dedicati ben i tre quarti dei fondi complessivamente stanziati; più limitate sono, invece, le risorse destinate all'Asse "prevenzione", pari al 19,2% del totale, e all'Asse "Perseguire e punire", pari allo 0,23% del totale. Inoltre, sempre escludendo la cooperazione internazionale, si rappresenta che quasi un quarto delle risorse programmate<sup>52</sup> riguarda interventi programmati sul precedente Piano 2015-2017 (in valore assoluto, € 29.356.456,80) e per un altro intervento finanziato sul PON Inclusione 2014-2020 l'importo valorizzato, pari a ben 15 milioni di euro, fa riferimento ad un'azione di supporto dei Centri per le famiglie che, sebbene contempli tra i target di riferimento le *famiglie affidatarie di orfani di crimini domestici*, si rivolge ad una platea molto ampia di persone svantaggiate.

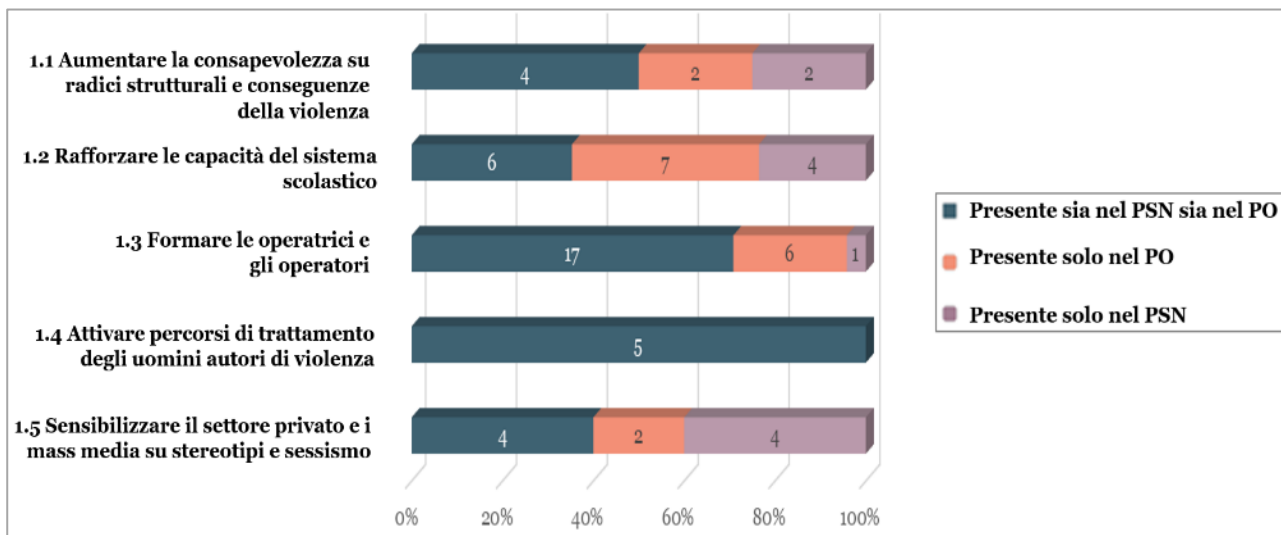
L'analisi può essere ulteriormente dettagliata secondo gli assi e le priorità di intervento e considerando anche la caratterizzazione qualitativa degli interventi, che consente di comprendere se la strategia del PSN è stata sufficientemente declinata nel Programma Operativo. In particolare, ci si focalizza in questa sede su due tipologie di intervento, ovvero sugli interventi presenti esclusivamente nel Programma Operativo e sugli interventi che, presenti nel PSN, non hanno successivamente trovato una declinazione operativa. La prima

<sup>52</sup> L'importo considera esclusivamente le procedure attivate dal Dipartimento per le Pari Opportunità, per le quali è stato possibile accedere all'informazione sulla data di impegno giuridicamente vincolante.

fattispecie è utile a comprendere se sono state introdotte innovazioni che possono costituire un valore aggiunto nella strategia complessiva, mentre la seconda è utile a comprendere se vi è stata una revisione più o meno *sostanziale* delle previsioni del Piano Strategico.

Il grafico 2.4.3 riporta la sintesi degli interventi afferenti alle 5 priorità di intervento dell'Asse Prevenzione.

**Grafico 2.4.3: Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico per l'Asse Prevenzione e quelli successivamente programmati**



Innanzitutto, gli interventi **previsti nel PSN per questo Asse e programmati nel Programma Operativo** sono pari al 56,3%. Si tratta, prevalentemente, della formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e privato sulle tematiche del genere e della violenza di genere, declinata in ben 16 interventi, rivolti alle seguenti figure professionali: operatori di polizia locale e dei servizi sociali (DPO-Anci), operatori e operatrici del settore pubblico (DPO, Dipartimento per la Funzione Pubblica), forze dell'ordine (Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato), polizia penitenziaria, operatrici/operatori degli USSM, UEPE e Amministrazione penitenziaria per l'esecuzione penale intramuraria (Ministero della Giustizia), personale del Ministero della Difesa, Commissioni territoriali per il riconoscimento dell'asilo e della protezione internazionale (Ministero dell'Interno), docenti neoassunte/neoassunti ed in servizio (MIUR), operatrici/operatori dei presidi di emergenza e urgenza (Ministero della Salute).

È, inoltre, prevista un'importante azione di sistema riguardante la definizione di linee guida che garantiscano linee e procedure operative comuni della formazione iniziale e continua, in capo al DPO, e l'integrazione del portale nazionale [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it) con una sezione dedicata alla didattica rivolta alle/i docenti delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, sui temi dell'educazione all'affettività e al rispetto.

Seguono, per prevalenza, gli interventi volti al rafforzamento del ruolo strategico del sistema scolastico, attraverso: il sostegno alla progettualità nelle scuole di ogni ordine e grado per la promozione della parità tra i sessi e la lotta alle discriminazioni; la realizzazione di incontri di sensibilizzazione sulla violenza maschile contro le donne nel corso della Settimana Nazionale contro la violenza e la discriminazione e di iniziative per la promozione delle pari opportunità e il cambiamento culturale sugli stereotipi di genere, come "Il mese

delle Stem”; la promozione di diverse tipologie di intervento rivolte a tutto il personale docente, non docente e alle famiglie con lo scopo di aumentare la sensibilità sul tema della violenza sulle donne e di prevenirne le manifestazioni; l’inserimento delle tematiche della violenza di genere nei corsi di laurea in ambito sanitario e nei corsi regionali di formazione specifica per Medici di medicina generale.

Nell’ambito dell’attivazione di percorsi di trattamento per autori di violenza, viene programmata un’importante azione di sistema volta a definire i criteri di eleggibilità per l’accesso ai finanziamenti dei servizi pubblici e delle associazioni private che prevedono programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza e di reati relativi alla violenza maschile contro le donne e sono progettati due interventi per l’elaborazione di un protocollo nazionale di trattamento intramurale degli autori di violenza, anche di minore età. Ulteriormente declinata è l’azione di sostegno finanziario di programmi di intervento per uomini già autori di violenza o potenziali tali, sia attraverso il finanziamento dei progetti finanziati sulla Linea C dell’Avviso del 20 luglio 2017, sia attraverso il trasferimento di fondi alle Regioni per il potenziamento di tali programmi.

L’ambito della sensibilizzazione del settore privato e dei mass media è valorizzato con 4 interventi: l’uno, in capo al DPO, riguarda la formazione e sensibilizzazione rivolta a operatori del settore della comunicazione; gli altri interventi, in capo al MISE, riguardano:

- l’inserimento nel nuovo contratto di servizio quinquennale delle clausole di genere e del conseguente e specifico monitoraggio e relativo resoconto annuale, al fine di consentire la verifica del rispetto della parità di genere nella programmazione complessiva e a prevenire e a contrastare qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne
- impegnare la RAI a garantire la più ampia diffusione pubblica del monitoraggio annuale sulla rappresentazione delle donne nella programmazione
- favorire, su base volontaria e nel rispetto dell’indipendenza e libertà di espressione dell’emittenza radio televisiva privata, l’adozione di codici di autoregolamentazione, linee guida e strategie organizzative che definiscano standard sensibili e orientati alla comunicazione non sessista e al rifiuto di ogni stereotipo che riguardi le donne e le bambine.

Infine, meno rappresentata è la priorità di intervento 1.1 relativa alla sensibilizzazione della popolazione sulle radici culturali della violenza di genere, valorizzata attraverso le campagne di comunicazione da diffondere a ridosso del 25 novembre, apposite campagne per donne lavoratrici vittime di violenza domestica e campagne di sensibilizzazione dedicate ad un audience maschile. Il Dipartimento per le Pari Opportunità, inoltre, prosegue nel sostegno finanziario dei progetti finanziati a valere sulla linea F dell’Avviso 20 luglio 2017 per l’animazione, la comunicazione e la sensibilizzazione dei territori alla prevenzione della violenza di genere.

Gli interventi **inseriti nel Programma Operativo e non previsti dal Piano Strategico** sono complessivamente 17. Questi riguardano, in particolare, le priorità relative al rafforzamento del ruolo strategico del sistema scolastico e alla formazione delle operatrici e degli operatori.

Rispetto alla prima priorità, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha previsto di dare continuità, per il 2019, alla Settimana Nazionale contro la violenza e la discriminazione nelle scuole di ogni ordine e grado (attraverso l’U.N.A.R. e in collaborazione con il MIUR), e di

proseguire nel sostegno ai progetti degli Istituti decretati vincitori dell'Avviso dell'11 novembre 2016 per la realizzazione di iniziative educative in ambito scolastico (Piano 2015-2017). Il MIR inoltre prevede:

- l'aggiornamento, ogni due anni, delle Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, come previsto dalla legge 71/2017 e l'invio alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado con l'obiettivo di incentivare le strategie di contrasto ai suddetti fenomeni e attivare iniziative di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale;
- l'implementazione delle sezioni "Istruzione e Minori" e "Il ruolo della donna nello sviluppo" del portale *lascuolanelmondo*, con materiale di informazione e sensibilizzazione circa i matrimoni precoci e forzati (in accordo con il MAECI);
- la divulgazione delle Linee guida previste dal comma 16 art. 1 della legge 107/2015 per promuovere nelle scuole "l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le altre discriminazioni";
- l'ideazione di un Piano nazionale di iniziative per promuovere la prevenzione della violenza contro le donne;
- la realizzazione di campagne di sensibilizzazione con un focus specifico di contrasto ai fenomeni di Bullismo scaturiti da episodi di discriminazione di genere e sulla lotta al discorso d'odio al fine di ridurre, arginare denunciare e combattere le pratiche e i linguaggi negativi e discriminatori fra le giovani generazioni.

Rispetto alla formazione, è previsto l'inserimento delle tematiche della violenza di genere nell'ambito della formazione continua nel settore salute e nei piani regionali di formazione/aggiornamento rivolti al personale penitenziario e l'attivazione di uno specifico gruppo di lavoro per l'implementazione di linee guida per la formazione degli operatori con l'obiettivo di individuare e prevenire situazioni di rischio e vulnerabilità nelle donne con disabilità, potenziali vittime di violenza. Il Ministero della Difesa ha previsto la definizione di linee guida in materia di etica e rapporti interpersonali in ottica di genere, al fine di fornire ai Comandanti indicazioni in merito alle risorse organizzative e alle azioni da intraprendere per prevenire e contrastare discriminazioni e violenze e la conduzione di un sondaggio su un campione rappresentativo di personale dell'Amministrazione Difesa per rilevare la percezione delle discriminazioni, degli stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e della violenza maschile contro le donne. Inoltre, con riferimento specifico ai luoghi di lavoro, si prevede la costituzione di una Piattaforma nazionale dei CUG finalizzata, tra le altre, alla realizzazione di percorsi formativi mirati per la prevenzione e rimozione di qualsiasi forma di violenza, molestie e discriminazione nella PA.

Rispetto alla priorità 1.1, relativa all'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione sulle radici strutturali della violenza maschile sulle donne, è prevista innanzitutto l'attivazione di uno specifico gruppo di lavoro interistituzionale che delinea linee guida per le campagne informative attuate dalle singole Amministrazioni, con particolare riferimento alle donne vittime di violenza con disabilità. Il Ministero della Difesa, inoltre, programma la realizzazione di un prodotto di comunicazione interna mirato a diffondere la cultura delle pari opportunità e della non discriminazione di genere.

L'ultima priorità, relativa alla sensibilizzazione del settore privato e dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne comprende due azioni: l'una riguardante azioni di coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico per

l'attività nei confronti del servizio pubblico e dell'emittenza radio televisiva private; l'altra, riguardante la presentazione di una proposta di un codice di autoregolamentazione per definire modelli orientati alla comunicazione non sessista, nel quale gli aderenti si impegnino a sensibilizzare gli spettatori con campagne di informazione ed approfondimenti, con l'intento di suscitare il rifiuto di ogni stereotipo che riguardi le donne e le bambine.

Gli interventi che, previsti dal PSN, **non hanno successivamente ricevuto una declinazione operativa nel Programma Operativo** sono complessivamente 11 e riguardano prevalentemente le due priorità di intervento relative al rafforzamento del ruolo strategico delle scuole e alla sensibilizzazione dei mass-media. In merito alla prima priorità, si tratta dei seguenti interventi:

- Monitoraggio del linguaggio dei libri di testo che possa promuovere una riflessione sui contenuti e sull'uso del linguaggio per la valorizzazione delle tematiche inerenti le differenze di genere nei libri di testo, la valorizzazione del contributo delle donne in tutte le discipline e il superamento degli stereotipi sessisti;
- Pianificazione di una serie di interventi volti ad eliminare la disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale con particolare cura alle categorie più vulnerabili quali le persone disabili e le/i minori in situazione di vulnerabilità;
- Individuazione e diffusione di strategie per la promozione di un'istruzione di qualità per le donne e le ragazze, in ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti ed inclusivi per tutti;
- Rafforzamento della governance interistituzionale per interventi integrati fra le diverse istituzioni a livello nazionale, regionale e locale.

Rispetto alla sensibilizzazione dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne, non sono state pianificate:

- la revisione del Protocollo di Intesa in essere tra DPO e IAP per l'identificazione di nuove opportunità comuni per prevenire e contrastare le pubblicità sessiste;
- la realizzazione di interventi di accompagnamento rivolti all'Ordine dei Giornalisti affinché siano previsti, nella formazione continua e obbligatoria, moduli di approfondimento sulla corretta narrazione della violenza maschile contro le donne;
- il sostegno, anche economico, di iniziative volte a promuovere la comunicazione non stereotipata nella pubblicità e i conseguenti cambiamenti culturali degli operatori specializzati, delle istituzioni e delle giovani generazioni;
- l'attivazione di un tavolo di lavoro che veda coinvolti soprattutto i gestori dei social network, nonché tutte le amministrazioni centrali, locali e territoriali e Agcom, con l'obiettivo di individuare strumenti e metodologie efficaci e condivise per la prevenzione ed il contrasto di tale fenomeno.

Non sono inoltre stati realizzati due interventi afferenti all'ambito della sensibilizzazione sulle radici culturali della violenza di genere riguardanti i luoghi di lavoro. In particolare, gli interventi riguardavano da un lato l'avvio di un percorso condiviso con le parti sociali volto a favorire l'attuazione e il potenziamento degli impegni assunti nel contesto dell'Accordo sottoscritto il 25 gennaio 2016 tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL per recepire l'Accordo Quadro sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro<sup>53</sup> raggiunto il

---

<sup>53</sup> L'Accordo è disponibile al seguente link:

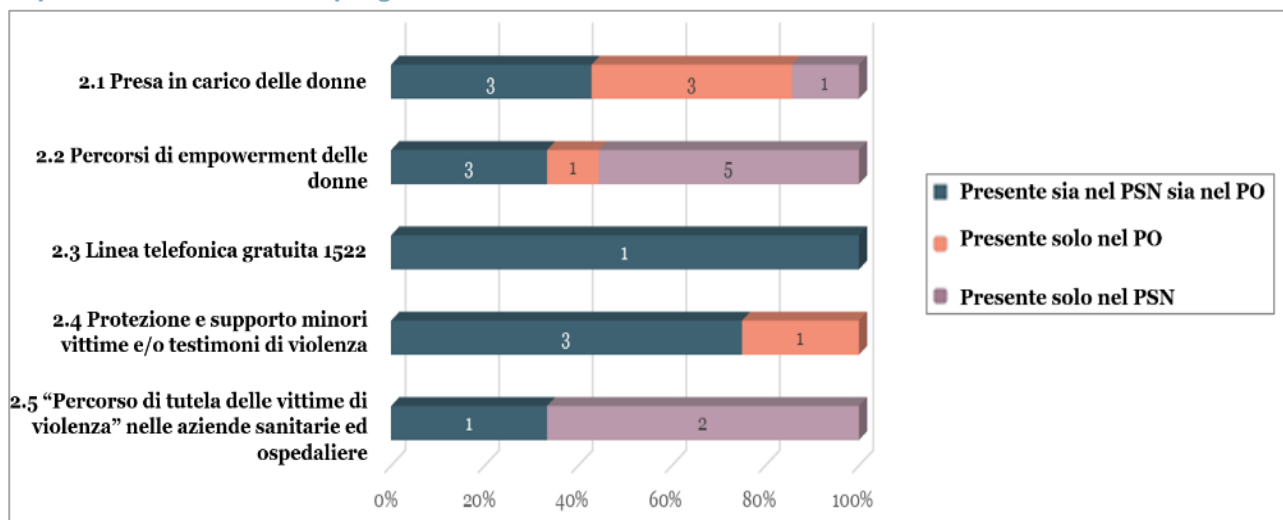


26 aprile del 2007 da BusinessEurope, CEEP, UEAPME e ETUC; dall'altro lato, azioni volte a garantire la piena considerazione ed applicazione degli esistenti standard dell'OIL rispetto alla violenza sul luogo di lavoro (la Convenzione 87 del 1948, la Convenzione 189 del 2011, il Protocollo sul lavoro forzato del 2014, la Raccomandazione 200 del 2010 la Raccomandazione 204 del 2015, la Convenzione 111 del 1958) nonché, alla luce degli esiti della 328esima sessione dell'organismo esecutivo dell'OIL, gli strumenti che saranno definiti nella 107esima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro del giugno 2018.

Infine, nell'ambito della formazione degli operatori e delle operatrici, l'intervento che non ha ricevuto una declinazione operativa nel Programma riguarda l'invio di linee di indirizzo alla Scuola Superiore della Magistratura per la formazione mirata delle/dei magistrate/i inquirenti che giudicano rispetto ai reati relativi alla violenza maschile sulle donne.

Per quanto attiene all'**Asse protezione e sostegno**, si veda innanzitutto il grafico 2.4.4.

**Grafico 2.4.4: Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico per l'Asse Protezione e sostegno e quelli successivamente programmati**



Gli interventi **previsti dal Piano Strategico e declinati nel Programma Operativo** sono complessivamente 11. Nell'ambito della presa in carico delle donne, si prevede il sostegno finanziario ai centri antiviolenza e alle case rifugio attraverso la ripartizione alle Regioni delle risorse previste dall'art. 5bis della LN 119/2013, riferite alle annualità 2017, 2018 e 2019. Sempre tramite il riparto di risorse alle Regioni, per l'anno 2019 si prevede inoltre il trasferimento dei fondi ai sensi dell'art. 5 di detta legge; per praticità, il Programma Operativo ha accorpato tali priorità nella 2.1<sup>54</sup>, non essendo ancora

<https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2016/02/Accordo%20osu%20molestie%20e%20violenza%20nei%20luoghi%20di%20lavoro%2025.01.2%202.pdf>.

<sup>54</sup> Le priorità coerenti con l'art. 5 della LN 119/2013 sono le seguenti:

- a. 2.1 "Presa in carico delle donne (ed eventuali minori) che hanno sofferto violenza", per quanto attiene al rafforzamento rete servizi pubblici e privati attraverso prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle vittime;
- b. 2.2. "Percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa" per quanto attiene al sostegno abitativo, al reinserimento lavorativo e all'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita;

stato adottato il decreto di riparto ed essendo in capo alle Regioni la scelta degli interventi da programmare, coerentemente con le specificità dei propri contesti. Inoltre, si prevede la realizzazione di una mappatura qualitativa e quantitativa dei servizi specializzati, dei servizi generali e dei centri per gli autori di violenza, da realizzare in collaborazione con IRPPS-CNR.

Rispetto alla priorità di intervento relativa all'empowerment, la previsione del PSN relativa al sostegno finanziario di modelli di intervento innovativi tesi a sistematizzare, anche nell'ambito del lavoro di rete, azioni volte all'orientamento e inserimento lavorativo delle donne inserite in percorsi di protezione identifica il sostegno ai progetti risultati vincitori della Linea A dell'Avviso del 20 luglio 2017. È, inoltre, previsto in via sperimentale il supporto di un progetto volto ad affrontare il tema dell'indebitamento delle donne vittime di violenza per attivare percorsi di autonomia anche economica e il monitoraggio quantitativo sull'utilizzo del congedo indennizzato per le donne vittime di violenza maschile contro le donne (art. 24 DL n. 80 del 15 giugno 2015).

Per quanto attiene alla protezione dei minori vittime e/o testimoni di violenza familiare, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia programma un'importante azione di sistema riguardante la predisposizione e l'adozione di Linee Guida nazionali volte a rendere omogenee le procedure di presa in carico integrata e gli interventi di cura di minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di femminicidio. Sostiene, inoltre, progetti destinati a promuovere interventi concreti di inclusione sociale, di sostegno (psicologico, fattuale ed economico), di presa in carico delle vittime di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici nonché di sostegno delle famiglie affidatarie dei minori (Avviso 29 dicembre 2017) e azioni di supporto per lo sviluppo dei Centri per le famiglie e il coordinamento degli interventi in materia di servizi di protezione e inclusione sociale per nuclei familiari multiproblematici e o persone particolarmente svantaggiate, con particolare riguardo alle famiglie affidatarie di orfani di crimini domestici.

Nell'ambito della tutela sanitaria delle donne vittime di violenza, il Ministero della Salute, coerentemente con quanto previsto dal PSN, intende promuovere e monitorare il recepimento del "Percorso per le donne che subiscono violenza" nelle Aziende sanitarie e ospedaliere che al loro interno abbiano un Pronto Soccorso, e l'attivazione di reti antiviolenza territoriali attraverso protocolli inter-istituzionali che coinvolgano anche l'ambito dell'assistenza distrettuale, domiciliare e territoriale ad accesso diretto, in attuazione delle attività previste dall'art.24 dei LEA

Infine, è previsto il sostegno finanziario del numero verde 1522, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità dall'art. 12 della LN n. 38 del 23 aprile 2009.

- 
- c. 2.4. "Protezione e supporto delle/dei minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare", per quanto attiene ai progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita;
  - d. "Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su le radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne", 1.2. "Rafforzare il ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione", 1.3. "Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale" e 1.5 "Sensibilizzare il settore privato e i mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne": si tratta di priorità di intervento che la LN 119/2013 sintetizza in azioni di informazione, comunicazione e formazione;
  - e. 1.4. "Attivare programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza e di reati relativi alla violenza maschile contro le donne".

Si deve, inoltre, precisare che anche i decreti di riparto dei fondi previsti dall'art. 5bis relativi al 2017 e 2018 hanno previsto una quota dedicata ad interventi coerenti con la programmazione regionale, che possono declinare obiettivi specifici del Piano.

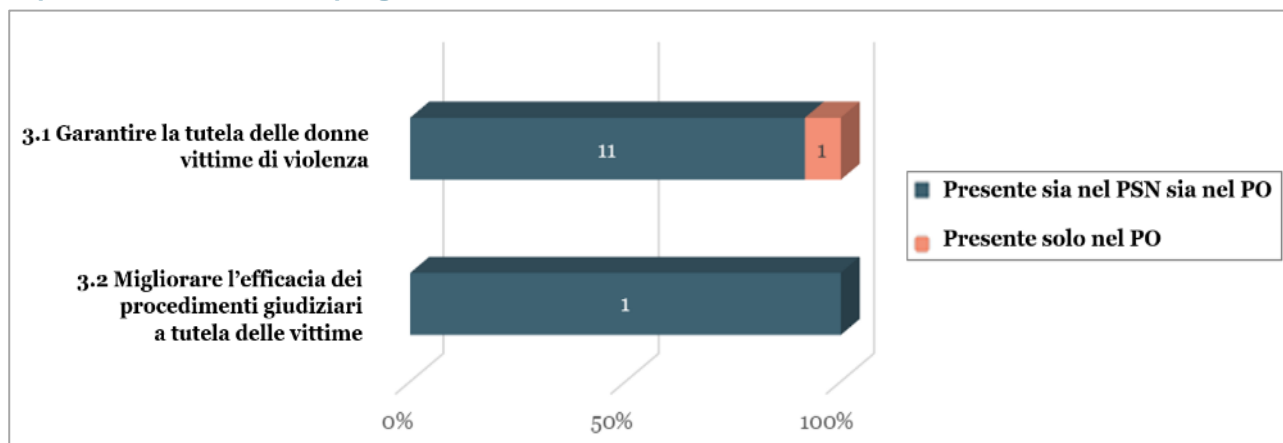
Il Programma Operativo riporta 5 interventi che **non** erano **previsti nel PSN**. Per quanto riguarda la presa in carico delle donne vittime di violenza, questi riguardano il sostegno ai progetti finanziati sulle linee B ed E dell'Avviso del 20 luglio 2017 – ovvero rivolti alle donne detenute che si identificano nel genere femminile e che hanno subito violenza e alle donne sottoposte a violenza economica – e l'istituzione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di linee guida per la presa in carico di donne con vulnerabilità multiple, con la partecipazione delle istituzioni coinvolte e delle associazioni maggiormente rappresentative nella tutela delle donne vittime di violenza e delle persone con disabilità. Nell'ambito della priorità di intervento relativa ai percorsi empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa, si programma un lavoro di raccolta delle iniziative volte a contrastare il fenomeno della violenza di genere in ambito lavorativo, attraverso l'attività delle consigliere di parità, mentre nell'ambito della protezione e supporto delle/dei minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare è stata prevista la realizzazione di un approfondimento sugli orfani di crimini domestici.

Gli **interventi previsti nel Piano Strategico e non programmati** hanno, invece, riguardato:

- a. la rivisitazione dei criteri relativi ai centri antiviolenza e alle case rifugio stabiliti dall'Intesa Stato-Regioni 27.11.2014;
- b. il supporto per il potenziamento dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei percorsi di autonomia in una logica di rete e di partenariato, per azioni innovative e modelli di intervento che si muovano nella direzione del recupero della piena autonomia delle donne sotto il profilo occupazionale economico e sociale, con l'obiettivo di porre le basi per la definizione di un'azione di sistema permanente;
- c. la diffusione delle buone prassi esistenti rispetto all'utilizzo del FSE per le vittime di violenza, evidenziandone gli elementi di replicabilità e trasferibilità agli altri territori;
- d. l'adozione di apposite politiche ed iniziative volte all'inserimento/reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, in collaborazione con le reti territoriali e l'associazionismo rilevante;
- e. il monitoraggio degli esiti dei progetti realizzati per favorire l'autonomia abitativa o l'allontanamento dall'abitazione comune del familiare violento e identificazione delle possibili priorità di intervento per il triennio di vigenza del Piano;
- f. l'adozione di apposite misure volte a favorire l'autonomia abitativa delle donne vittime di violenza in uscita dalle case rifugio e dai percorsi di semi-autonomia o in disagio abitativo;
- g. la diffusione di positive esperienze realizzate in ambito ospedaliero rispetto alla prima accoglienza sanitaria integrata con i Centri antiviolenza e le reti territoriali, per l'implementazione del "Percorso di tutela delle vittime di violenza";
- h. il rafforzamento delle risposte del sistema sanitario, garantendo uno specifico sostegno alle donne che presentano patologie connesse alla violenza subita.

Procedendo con gli altri ambiti di azione, il grafico 2.4.5 rappresenta sinteticamente il confronto operato sugli interventi dell'**Asse Punizione**: esso mostra che **una larga parte degli interventi compresi nel Programma Operativo declina gli interventi previsti nel PSN**.

**Grafico 2.4.5 Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico per l'Asse Perseguire e Punire e quelli successivamente programmati**



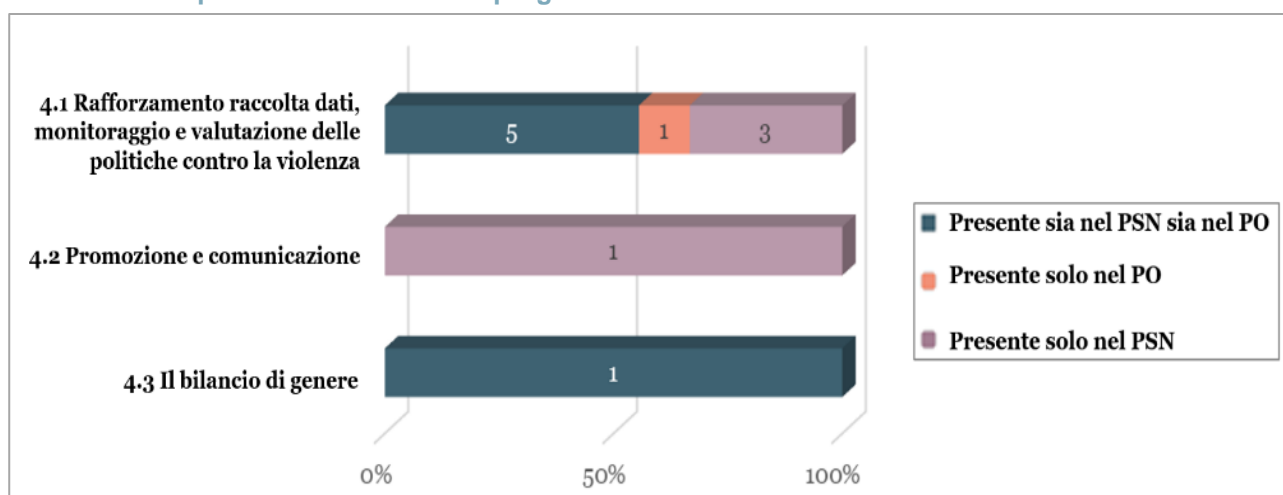
Per la priorità 3.2 relativa al miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari, l'intervento prevede l'elaborazione di una proposta di testo di Linee guida e buone prassi nella trattazione nei reati di violenza di genere e domestica da diffondere nelle Procure e nei Tribunali di tutto il territorio nazionale, in capo al CSM. In merito alla priorità 3.1, è previsto un percorso articolato che prevede l'affinamento delle metodologie di valutazione del rischio di letalità, gravità e recidiva, ove sono coinvolti, a seconda degli interventi, il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Ministero della Giustizia e dell'Interno e l'Arma dei Carabinieri. Nello specifico, si prevede la costituzione di un tavolo tecnico che individui e definisca un modello condiviso di approccio, trattazione, gestione e valutazione del rischio tramite una ricognizione delle migliori esperienze maturate e la successiva declinazione di tale modello all'interno del comparto sicurezza. Inoltre, è previsto il monitoraggio e la valutazione di impatto del Prontuario Operativo dell'Arma dei Carabinieri e del "Protocollo E.V.A." della Polizia di Stato per l'adozione e il consolidamento operativo sul territorio nazionale. Si prevede inoltre la sperimentazione del Metodo Sara-Plus nell'ambito della giustizia penale, la realizzazione di studi e ricerche scientifiche criminologiche volte ad individuare i fattori di rischio di recidiva dei detenuti per reati di violenza contro le donne e l'aggiornamento delle linee di indirizzo per il recupero e reinserimento degli uomini autori di violenza, di cui all'allegato G del Piano straordinario 2015-2017 (DPCM 7.7.2015). Infine, è previsto il rafforzamento della Cabina di regia interdipartimentale del Ministero della Giustizia quale struttura con funzioni di ricerca, studio e coordinamento per la elaborazione di dati, la verifica delle iniziative e l'individuazione di buone prassi sul territorio per la definizione di protocolli di intervento per la valutazione del rischio e l'individuazione del trattamento più idoneo per tali autori.

Il Ministero della Giustizia ha, infine, previsto la prosecuzione di programmi di trattamento consolidati rivolti ai minorenni che hanno commesso reati sessuali, la promozione di accordi/intese tra i diversi servizi territorialmente competenti dei Centri per la Giustizia Minorile e degli Uffici Interdistrettuali di esecuzione penale esterna e i servizi che, a vario titolo, si occupano di violenza sulle donne, per costruire modalità di lavoro di rete e, infine, la strutturazione di un intervento di sensibilizzazione e supervisione destinato agli assistenti sociali degli Uffici di servizio Sociale per i minorenni (USSM) presenti nel territorio.

Il Programma Operativo riporta un **intervento aggiuntivo** rispetto al PSN che, in capo al Ministero della Giustizia, prevede il sostegno a progetti locali inerenti il trattamento degli autori di violenza, la formazione degli operatori, la sensibilizzazione sulle questioni di genere in ambito di esecuzione penale esterna e messa alla prova, la costruzione di un modello unitario per soggetti maltrattanti.

Per quanto attiene all'**Asse Assistenza e Promozione**, gli interventi sono rappresentati nel grafico 2.4.6.

**Grafico 2.4.6: Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico per l'Asse Assistenza e Promozione e quelli successivamente programmati**



In dettaglio, **sono coerenti con quanto previsto dal PSN 6 interventi**: la redazione del bilancio di genere dello Stato, in capo al MEF; la valutazione finale del Piano Straordinario 2015-2017 e la valutazione ex-ante e in itinere del Piano Strategico 2017-2020; l'attivazione di una Task force per un monitoraggio delle risorse investite nel PSN, per assicurarne la trasparenza, anche tramite lo sviluppo di un sistema informativo web based per il monitoraggio del Piano; la costruzione di un sistema informativo integrato, in capo a Istat, che raggruppa 5 interventi previsti nel PSN<sup>55</sup>; infine, l'attivazione, di protocolli di intesa con i ministeri per l'alimentazione dei flussi di dati amministrativi del sistema informativo.

L'**intervento aggiuntivo**, proposto dal Ministero per la Famiglia e la Disabilità (ora, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità) e volto a rafforzare il sistema informativo sulla violenza di genere, prevede l'attivazione di un gruppo di lavoro

<sup>55</sup> Ovvero: costruire una fonte informativa qualitativa sul fenomeno della violenza di genere, attraverso la raccolta e documentazione delle principali esperienze nazionali e internazionali inerenti alle statistiche sulla violenza contro le donne e la normativa e delle principali politiche adottate in tema di violenza maschile contro le donne; implementare indagini campionarie periodiche sulla violenza contro le donne e sugli stereotipi e pregiudizi connessi ai ruoli di genere e gli atteggiamenti e la tolleranza verso le diverse forme di violenza, riferite sia alla popolazione nel suo complesso (donne e uomini), sia ad alcuni suoi segmenti (come i/le giovani studenti/esse); alimentare la banca dati con flussi di dati amministrativi (del sistema salute, delle FFOO, del sistema giustizia, numero nazionale antiviolenza 1522 ecc.) e dati provenienti dai servizi che, a livello territoriale, accolgono le richieste di supporto e tutela delle vittime, in particolare dai centri antiviolenza e dalle Case rifugio; alimentare la banca dati con raccolte di dati, di studi e analisi, promosse dalle singole istituzioni, necessariamente armonizzate con le definizioni e le metodiche adottate dal sistema informativo integrato); armonizzare gli strumenti di monitoraggio, valutazione e validazione delle prassi costruiti a livello regionale, con livelli di formalizzazione e standardizzazione molto diversi, al fine di favorire un flusso omogeneo di informazioni e di dati e disporre di un sistema informativo omogeneo a livello nazionale (DPO, Istat, Regioni/Province).

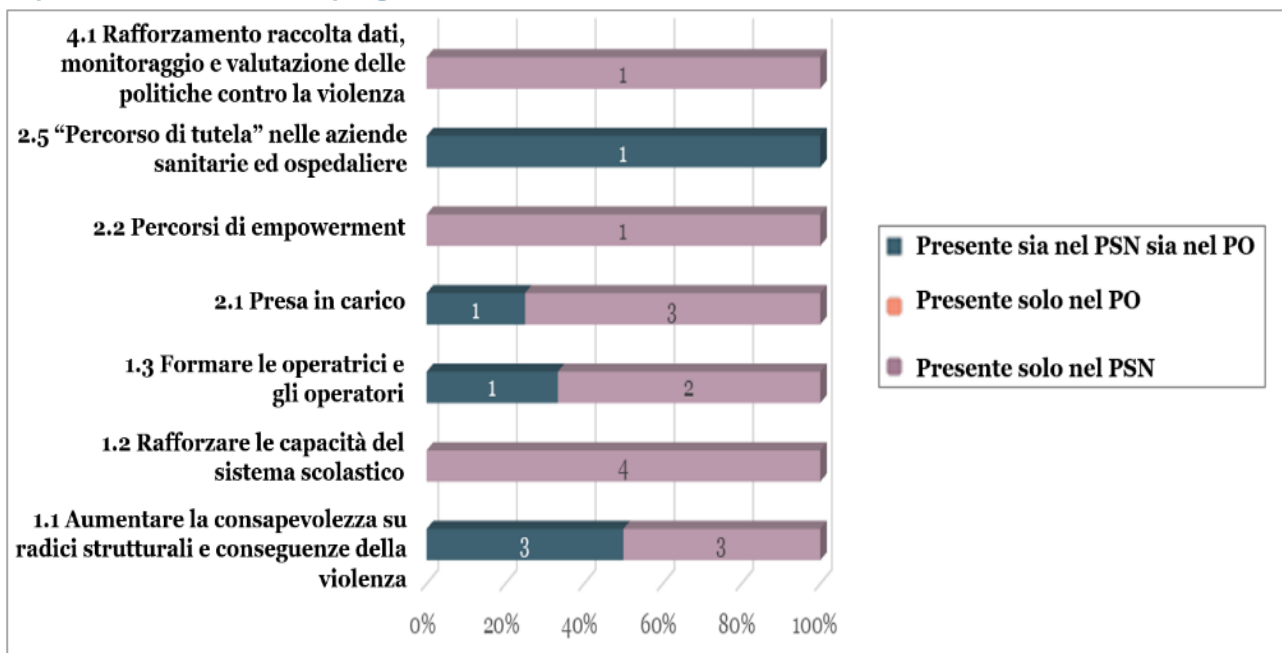
interistituzionale con il DPO, Istat e le Associazioni attive nella tutela delle persone con disabilità per la definizione degli indicatori da utilizzare nella reportistica per la valutazione delle casistiche relative alla violenza sulle persone con disabilità.

Gli interventi che, al contrario, **non hanno ricevuto una declinazione operativa** sono i seguenti:

- Rilevazione di quelle forme di violenza ad oggi non adeguatamente investigate, come le MGF, grazie al coinvolgimento delle Amministrazioni maggiormente interessate e l'associazionismo di riferimento;
- Realizzazione di un'analisi delle buone prassi di lavoro di rete territoriale per elaborare apposite Linee guida nazionali per la promozione e lo sviluppo delle reti e schemi di riferimento per la stipula di protocolli o convenzioni pertinenti e rispondenti a criteri di efficacia;
- Identificazione di un insieme di indicatori di realizzazione e di risultato da utilizzare nella fase di monitoraggio e valutazione del Piano stesso;
- Pubblicazione del Piano Operativo e delle schede obiettivo ad esso relative su un'apposita sezione del sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, che conterrà ogni informazione o documento rilevante, delle schede e dei singoli report di monitoraggio e valutazione, dando evidenza ad ogni aggiornamento, mutamento e sopravvenienza rispetto al contesto di lavoro di partenza.

Per quanto attiene al focus trasversale sulle **donne migranti vittime di violenza**, il grafico 2.4.7 evidenzia che solo una minima parte degli interventi suggeriti nel PSN ha ricevuto una declinazione operativa.

**Grafico 2.4.7: Confronto tra gli interventi previsti nel Piano Strategico sulle migranti vittime di violenza e quelli successivamente programmati**



Nominativamente, si tratta dei seguenti interventi:

- Sensibilizzazione e informazione di rifugiate/i e migranti (donne, uomini, ragazzi e ragazze) adottando un approccio partecipativo *peer to peer* al fine di rendere i

- programmi di accoglienza e maggiormente efficienti, personalizzati e atti a ridurre i rischi di violenze ulteriori e delle conseguenze civili e penali;
- Campagne di sensibilizzazione dedicate alle donne migranti, utilizzando la comunicazione formale e non formale, con il coinvolgimento delle mediatrici linguistiche e culturali formate sulle questioni della violenza maschile contro le donne;
  - Realizzazione di campagne di informazione rivolte alle donne originarie di paesi caratterizzati da un'alta prevalenza del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, al fine di eradicare la pratica;
  - Monitoraggio dell'attività dei centri di riferimento regionali per le mutilazioni genitali femminili del Ministero della Salute, al fine di orientare l'offerta dei servizi sanitari in base alla domanda espressa<sup>56</sup>;
  - Sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori della Linea di intervento D dell'Avviso 20 luglio 2017, volti a migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione incluse le donne rifugiate vittime di violenza e di pratiche lesive;
  - Rafforzare l'approccio preventivo volto ad eradicare la pratica delle mutilazioni genitali femminili mediante la formazione delle/gli operatrici/ori che vi entrano in contatto.

Il Programma Operativo **non introduce alcuna azione innovativa** riguardante le migranti, mentre trascura la programmazione di ben 14 interventi, prevalentemente afferenti all'Asse Prevenzione. In particolare, sono escluse le azioni di sensibilizzazione alle donne migranti sui percorsi di referral per le persone sopravvissute a violenza, sulle diverse forme di violenza e sui servizi in essere sul territorio nazionale e la legislazione nazionale, la predisposizione di iniziative informative sui servizi di sostegno nelle principali lingue madri delle donne straniere, gli interventi di carattere informativo rivolti alle comunità migranti sulle mutilazioni genitali femminili. Rispetto all'ambito scolastico, non vengono declinate le azioni relative alle campagne informative e ad altri interventi di sensibilizzazione, prevenzione e coinvolgimento delle giovani generazioni sui matrimoni precoci e forzati, l'inserimento di una parte specifica sui matrimoni forzati/precoci nel programma formativo obbligatorio degli insegnanti e la revisione dei testi L2 per l'apprendimento dell'italiano in ottica di informazione e prevenzione della violenza maschile contro le donne, e di approccio non stereotipato sul genere. Non sono inoltre previsti interventi per la formazione delle operatrici e degli operatori coinvolti nella gestione dei casi di violenza tra le migranti (personale dei ministeri e delle autorità regionali e locali, delle FFOO, dei giudici e degli avvocati, associazioni di migranti e associazioni per donne migranti, centri antiviolenza, insegnanti e operatori scolastici) sul tema dei matrimoni precoci e forzati, né la formazione rivolta ai soggetti coinvolti nelle procedure di prima e seconda accoglienza delle richiedenti e titolari di asilo e protezione internazionale. Sull'Asse protezione e sostegno, il Programma Operativo non declina:

- Lo sviluppo di linee guida e procedure di prima e seconda accoglienza per le/gli operatrici/ori al fine di renderli in grado di integrare nell'approccio multiculturale

---

<sup>56</sup> Intervento classificato nella priorità di intervento 2.5.

- l'ottica di genere, i diritti umani delle donne e la conoscenza della fenomenologia e delle conseguenze della violenza maschile sulle donne;
- La strutturazione o il rafforzamento di reti locali ad hoc nell'ambito dei matrimoni precoci o forzati;
  - Lo sviluppo di linee guida e/o protocolli di intervento sui matrimoni forzati/precoci e le pratiche dannose relative all'onore, per armonizzare le attività di prevenzione e protezione delle donne in un'ottica di politiche integrate ed armonizzate tra il livello nazionale e quelli regionali;
  - La costruzione di percorsi di accompagnamento (sociale-legale-lavorativo) appositamente pensati per le donne straniere;
  - L'elaborazione di metodologie di stima sulla diffusione e sulla valutazione del rischio inerente ai matrimoni precoci/forzati e le mutilazioni genitali femminili, al fine di migliorare la conoscenza e il monitoraggio del fenomeno.

Infine, nell'ambito della **Cooperazione**, il PSN prevedeva complessivamente 2 interventi nell'ambito degli impegni nazionali e 2 priorità di intervento relative agli impegni dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale, ovvero:

- Promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;
- Sostegno a programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne in Afghanistan, Bolivia, Etiopia, Gibuti, Kenya, Myanmar, Somalia, Senegal e Sudan e Contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili.

In fase di programmazione, a queste se n'è aggiunta una ulteriore dedicata all'attivazione dei sistemi di comunicazione e informazione/sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime di violenza e quello di accoglienza, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche.

Queste priorità sono state declinate in ben 26 interventi che afferiscono, in larga parte, al Terzo Piano d'Azione Nazionale su "Donne, Pace e Sicurezza" e al Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018 che il PSN 2017-2020 aveva esplicitamente escluso dalla trattazione. Si tratta di interventi di respiro molto ampio, dunque non focalizzato esclusivamente sulla violenza di genere, in quanto comprendono anche azioni quali il rafforzamento dei mezzi di sostentamento, il miglioramento delle condizioni sanitarie e dell'assistenza a gruppi vulnerabili, il rafforzamento dei servizi di salute riproduttiva e materno-infantile, la promozione della salute sessuale e dei diritti riproduttivi e l'empowerment delle donne.

### ***Considerazioni***

L'analisi fin qui effettuata evidenzia innanzitutto che la fase della programmazione operativa del Piano Strategico ha contribuito a **declinare in maniera più specifica** le previsioni del Piano Strategico, secondo le competenze di ciascuna amministrazione



coinvolta. Il processo di scambio e condivisione che si è attivato fin dal dicembre 2017, sia in sede di incontri bilaterali con le Amministrazioni sia in sede di Comitato Tecnico, ha consentito di pianificare numerosi interventi inizialmente non previsti. Alcuni di questi contribuiscono a colmare le lacune che il Piano Strategico presentava - come i 4 interventi che, trasversalmente ai diversi assi, affrontano il tema delle discriminazioni multiple riferite alle donne vittime di violenza con disabilità. Per altri interventi è evidente l'intento di contribuire alla diffusione di una migliore conoscenza del fenomeno della violenza di genere, così come la forte attenzione che tutte le Amministrazioni centrali hanno destinato alla formazione delle diverse figure professionali che, a vario titolo, sono coinvolte nella tutela e protezione delle donne vittime di violenza, oppure gli interventi che prevedono di inserire moduli sul tema nei percorsi universitari che formano professionisti sanitari e aggiornano i docenti delle scuole di ogni ordine e grado, oppure ancora i molti interventi che prevedono la realizzazione di studi e ricerche ad hoc su vari temi afferenti alla violenza di genere.

Tuttavia, pur presentando una buona coerenza con le previsioni del Piano Strategico, il Programma Operativo sottende una **revisione sostanziale di alcune linee strategiche** che, come si è precisato nelle risposte alle precedenti domande, costituivano un'innovazione rispetto al precedente Piano 2015-2017 e contribuivano a definire una maggiore coerenza con quanto prescritto dalle convenzioni internazionali.

Un primo elemento strategico del PSN che è stato sacrificato nella programmazione operativa riguarda l'attenzione trasversale alle **donne migranti**, richiedenti e titolari di asilo e protezione internazionale. Sebbene nel Piano Strategico diversi interventi riservati a questa fascia della popolazione femminile fossero stati inclusi a scopo essenzialmente esemplificativo, nel passaggio alla programmazione operativa si è venuta a perdere la logica complessiva ad essi sottesa, che intendeva abbattere le numerose barriere (linguistiche, soggettive, socio-culturali, organizzative e amministrative) che impediscono a queste donne di accedere e fruire dei servizi specializzati e generali dedicati. Gli interventi programmati hanno, in sostanza, una capacità molto limitata di affrontare un tema di così vasta portata e che tocca, tra l'altro, in maniera diversificata le donne migranti secondo lo status giuridico acquisito sul territorio italiano<sup>57</sup>. Va peraltro osservato che lo stesso Grevio, nell'ambito della valutazione di base dell'Italia (2020), si esprime sul tema. Pur apprezzando che il Piano Strategico affronti, per la prima volta, la problematica della discriminazione intersezionale, infatti, il Grevio osserva che i riferimenti alle donne migranti (come anche ad altre fasce della popolazione femminile) sono frammentari e non prevedono obiettivi e impegni operativi concreti in termini di prevenzione, protezione, punizione e politiche coordinate. Più in generale, sottolinea che l'efficacia delle misure per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne vittime di discriminazione intersezionale potrebbe notevolmente migliorare se le problematiche e la violenza basata sul genere fossero sistematicamente integrate nelle politiche generali rivolte a questi gruppi di donne.

Altrettanto poco incisive risultano le azioni programmate rispetto al contrasto della violenza maschile contro le donne in un ambito particolarmente critico quale i **luoghi di lavoro**. Il Programma Operativo ha avuto il pregio di introdurre un intervento

---

<sup>57</sup> Si pensi, ad esempio, alle richiedenti di asilo o protezione internazionale, che spesso subiscono violenza non solo nei paesi di provenienza, ma anche in quelli di transito e di arrivo, per le quali cruciale sarebbe stata l'attivazione di una formazione specifica, prevista nel PSN, di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella procedura di prima e seconda accoglienza al fine di riconoscere, prevenire e prendere in carico situazioni di violenza vissuta e al fine di acquisire elementi utili per indirizzare le Commissioni territoriali nella valutazione delle istanze.

particolarmente incisivo rispetto al pubblico impiego, con la costituzione della Piattaforma Nazionale dei CUG attraverso la quale agire sia sul fronte della sensibilizzazione e formazione sul tema, sia sul fronte del sostegno delle lavoratrici in situazioni di violenza. Completamente assente è, invece, sia il riferimento ai contesti di lavoro nel privato, sia alle azioni che si proponevano di avviare percorsi condivisi con le organizzazioni datoriali e sindacali per garantire gli standard raccomandati a livello internazionale. Le restanti azioni che riguardano la tematica, relative al monitoraggio dei congedi indennizzati per vittime di violenza e alla raccolta delle iniziative attivate nei territori per contrastare la violenza di genere sui luoghi di lavoro, presentano un indubbio valore conoscitivo; tuttavia, la mancata declinazione di eventuali misure concrete da attivare in funzione dei dati e delle informazioni raccolte determina, di fatto, un impatto limitato sul cambiamento effettivo dei luoghi di lavoro.

Un altro ambito scarsamente declinato nel Programma Operativo riguarda il **contrasto agli stereotipi**, sia rispetto alla sensibilizzazione della popolazione sia rispetto al settore della comunicazione mediatica. Sul primo punto, pur apprezzando l'introduzione delle campagne di sensibilizzazione rivolte ad un audience maschile, largamente sollecitate dalle organizzazioni della società civile (Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018), la programmazione prevede la realizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione con cadenza annuale e in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne. Si tratta di campagne esclusivamente in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità, che mancano del carattere di sistematicità e continuità necessario per modificare ed eliminare gli stereotipi di genere.

Anche sul fronte della **comunicazione mediatica**, intesa dal PSN quale *snodo fondamentale per un'efficace prevenzione della violenza maschile contro le donne, in quanto contribuisce ad evitare false rappresentazioni del genere femminile e a favorire il riconoscimento e la stigmatizzazione di ogni forma di violenza a carico delle donne, promuovendo i necessari cambiamenti culturali*, nella fase di declinazione operativa degli interventi si sono trascurate azioni molto significative che intendevano incidere in maniera radicale sul cambiamento dell'immaginario sociale stereotipato trasmesso tramite i media, quali: la revisione del protocollo di Intesa con l'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria, fermo al 2015, e più in generale il sostegno di iniziative volte a promuovere la comunicazione non stereotipata nella pubblicità; la realizzazione di interventi di accompagnamento rivolti all'Ordine dei Giornalisti per la previsione di moduli di approfondimento sulla corretta narrazione della violenza maschile contro le donne nella formazione continua e obbligatoria. Il PSN, inoltre, prevedeva l'attivazione di un tavolo di lavoro con i gestori dei social network, le amministrazioni centrali, locali e territoriali e Agcom, con l'obiettivo di individuare strumenti e metodologie efficaci e condivise per la prevenzione ed il contrasto della violenza sulle donne nel **mondo virtuale**: un fenomeno che, già considerato urgente, attuale e rilevante nel periodo di redazione del Piano Strategico, è andato via via esasperandosi soprattutto nel periodo pandemico e post-pandemico, e che di fatto non ha visto alcun impegno programmatico da parte delle Amministrazioni Statali.

Altrettanto sottorappresentata in termini di interventi programmati è la priorità di intervento relativa al miglioramento dell'**efficacia dei procedimenti giudiziari** a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, soprattutto considerando che le lacune nel sistema giudiziario italiano, sia in ambito penale

che civile e minorile, sono state nel tempo ribadite sia dall'associazionismo femminile (Aa.Vv. 2018; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018, 2023; D.i.re 2021), sia dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere (2021a, 2021d, 2022b, 2022f), sia dalle istituzioni europee (Greivio 2020; Committee of the Parties 2020, 2023). Il Programma Operativo ha posto, infatti, un accento particolare sull'ambito penitenziario e su quello della sicurezza pubblica, dove sono programmati numerosi interventi di ricerca-azione, di perfezionamento delle procedure di valutazione del rischio e di formazione di tutti gli operatori che entrano in contatto con gli uomini maltrattanti, anche di minore età, e le donne vittime di violenza. Tuttavia, se si eccettua l'azione di monitoraggio negli Uffici giudiziari che il CSM ha programmato per l'individuazione di buone prassi in materia di indagini sulla violenza di genere, in particolare rispetto ai modelli organizzativi migliori per tempestività ed efficacia della risposta giudiziaria, l'apparato giudiziario risulta essere rimasto totalmente escluso dalla progettazione di interventi mirati, anche di tipo formativo, tanto che il Comitato delle Parti della Convenzione di Istanbul ha di recente ribadito la raccomandazione di adottare misure per garantire una risposta giudiziaria efficace (Committee of the Parties 2023).

Per quanto attiene alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza, si evidenzia che gli interventi previsti nel PSN e non programmati destinavano una particolare attenzione al **lavoro di rete**, all'**integrazione tra i diversi servizi** che si occupano delle donne vittime di violenza nell'ambito delle reti territoriali e al confronto sulle best practices esistenti nell'ambito della presa in carico e dell'empowerment delle donne vittime di violenza. Il Piano intendeva, dunque, agevolare la realizzazione di un *modello integrato orizzontale* centrato sui bisogni delle donne vittime di violenza e sul dialogo tra tutti i servizi, specializzati e generali, che animano le reti territoriali antiviolenza, anche tramite un'analisi delle buone prassi di lavoro di rete, funzionali ad elaborare apposite Linee guida nazionali per la promozione e lo sviluppo delle reti e di schemi di riferimento per la stipula di protocolli o convenzioni pertinenti e rispondenti a criteri di efficacia. Previsioni che, tuttavia, non hanno trovato un'adeguata declinazione nel Programma Operativo<sup>58</sup>.

Non da ultimo, pur ritenendo fondamentali le *azioni di sistema* – ovvero tese a *migliorare l'effettiva capacità del sistema di funzionare efficacemente* (come la redazione di linee guida, la realizzazione di tavoli di confronto, ecc.)<sup>59</sup> – e che, spesso, non comportano un impegno finanziario, si deve evidenziare che una larga parte delle risorse finanziarie valorizzate insiste sugli interventi di protezione delle donne vittime di violenza e delle/dei loro figlie/i, con un accento maggiore su quelli di carattere assistenzialistico anziché su quelli di empowerment. Gli assi relativi alla prevenzione e alla punizione degli autori di violenza prevedono stanziamenti finanziari decisamente scarsi, testimoniando la persistenza di un approccio emergenziale delle politiche antiviolenza e la sottovalutazione dell'importanza del cambiamento culturale nel contrasto al fenomeno, come peraltro viene rilevato dalle organizzazioni della società civile (Action Aid 2020).

---

<sup>58</sup> Si deve, tuttavia, valorizzare che sia IRPPS-CNR sia Istat, nell'ambito dei rispettivi accordi di collaborazione con il DPO, hanno realizzato approfondimenti conoscitivi sulla composizione e le caratteristiche delle reti antiviolenza. Tali approfondimenti hanno costituito una premessa per la realizzazione, nel 2023, di un Tavolo unito di lavoro sulle reti territoriali contro la violenza, avviato dal DPO in collaborazione con Istat, che ha visto la partecipazione attiva delle Regioni e delle Associazioni impegnate nel contrasto alle forme di violenza contro le donne e alla protezione delle vittime. Si veda Istat (2023b) per maggiori approfondimenti.

<sup>59</sup> Tanto che se ne destina un'apposita valorizzazione nel cap. 3, relativo ai quesiti squisitamente valutativi.

## 2.5 Qual è stato il contributo delle Regioni e degli Enti Locali alla programmazione operativa del Piano Nazionale?

Il livello della governance locale, rappresentato dall'Unione Province Italiane e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani non ha previsto alcun intervento in fase di programmazione operativa. Rispetto alle Regioni, come si è già avuto modo di sottolineare, gli interventi programmati danno una rappresentazione parziale di ciò che viene effettivamente svolto sui territori in quanto prevalentemente riferiti ai due decreti di riparto dei fondi previsti dalla LN 119/2013 emanati prima dell'adozione del Programma Operativo – ovvero il DPCM 2017 e 2018, relativi all'art. 5bis di detta legge – per i quali nel periodo di programmazione erano già noti gli stanziamenti finanziari.

Dunque, mentre tutte le Regioni hanno proceduto con la programmazione relativa alla priorità 2.1 “*Presa in carico delle donne vittime di violenza*”, riportando indicazioni sulle modalità di impiego dei fondi funzionali al sostegno finanziario dei centri antiviolenza e delle case rifugio, quelle che hanno contribuito alla programmazione di ulteriori priorità di intervento sono solo 7, ovvero Abruzzo, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto, per complessivi 66 interventi.

Il grafico 2.5.1 mostra che gran parte degli interventi programmati ha riguardato la sensibilizzazione della popolazione sulle radici strutturali della violenza maschile sulle donne e la realizzazione di percorsi di empowerment delle donne vittime di violenza. Sono, inoltre, compresi alcuni interventi riguardanti il monitoraggio e la valutazione degli interventi e il rafforzamento della governance regionale degli interventi.

Grafico 2.5.1 Interventi compresi nel Programma Operativo a titolarità regionale



Rispetto alla prevenzione della violenza di genere, gli interventi relativi alla priorità 1.1 afferiscono principalmente a due obiettivi: potenziare la conoscenza dell'offerta dei servizi

specializzati e generali presenti sul territorio a supporto delle donne che subiscono la violenza maschile (50%); sensibilizzare e informare la popolazione generale sul tema della violenza maschile contro le donne, con particolare attenzione ai giovani e adolescenti (33,3%). Più limitata è stata la programmazione di interventi tesi a migliorare le azioni di prevenzione volte a contenere la pratica delle mutilazioni genitali femminili e a contrastare la violenza che colpisce le donne immigrate, in ragione di motivazioni legate alle culture di provenienza (reati culturali) (16,7%).

Sulla formazione delle operatrici e degli operatori (priorità 1.3), gli interventi proposti si caratterizzano prevalentemente come percorsi di formazione congiunta rivolta agli operatori sanitari, sociali e delle forze dell'ordine per la promozione di un approccio di rete. La Regione del Veneto si è concentrata sugli operatori dei presidi di emergenza e urgenza all'interno di un percorso formativo sulle *Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza*, mentre la Regione Piemonte ha programmato un percorso formativo standard dell'operatrice dei servizi antiviolenza, inserita nell'elenco regionale dei profili professionalizzanti, e gestito da agenzie formative accreditate sul territorio regionale e la Regione Sardegna ha programmato un percorso per l'organizzazione unitaria di corsi per le operatrici e per il personale dei servizi sociali che lavorano presso gli Enti locali. Le Regioni Puglia e Toscana hanno, inoltre, programmato interventi per la formazione del personale che entra in contatto con le comunità migranti a rischio, anche con riferimento alla conoscenza della pratica dei matrimoni precoci e forzati e delle mutilazioni genitali femminili, al fine di rafforzare gli interventi volti alla prevenzione e all'eradicamento di tali pratiche.

Rispetto alla priorità di intervento 1.2, i 4 interventi programmati in Puglia, Sardegna, Toscana e Veneto si sono proposti di sviluppare le azioni di sensibilizzazione e prevenzione alla violenza maschile contro le donne nel sistema scolastico e universitario regionale, mentre sulla priorità 1.4 le Regioni che hanno programmato interventi di sostegno ai centri per autori di violenza sono Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per quanto riguarda l'asse relativo alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza, la programmazione degli interventi ha riguardato principalmente l'empowerment. Più precisamente, gran parte degli interventi si sono proposti di sviluppare o rafforzare percorsi finalizzati all'autonomia abitativa, economica e lavorativa (43,7%) oppure si sono concentrati sulla promozione di apposite politiche ed iniziative volte all'inserimento/reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza (37,5%). Puglia e Piemonte, inoltre, hanno programmato interventi a valere su risorse finanziarie comunitarie per sostenere iniziative volte alla protezione e sostegno delle vittime di violenza: la prima rispetto all'attivazione di percorsi di formazione e inserimento lavorativo; la seconda rispetto allo sviluppo e implementazione di soluzioni di accoglienza abitativa. Infine, un intervento programmato dalla Regione Puglia si è proposto di sostenere interventi finalizzati a sensibilizzare i centri per richiedenti asilo a fornire le opportune informative relative ai diritti garantiti alle donne che hanno subito violenza, favorendo altresì il necessario raccordo con i servizi antiviolenza territoriali, i soggetti anti-tratta e le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Gli interventi relativi alla priorità 2.4 si sono proposti di potenziare e qualificare la tutela e la presa in carico delle/dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli

orfani di femminicidio; in particolare, la Regione Piemonte ha previsto il supporto economico ai sensi della Legge n. 4 dell'11 gennaio 2018, mentre la Regione Puglia ha previsto interventi di ampia portata volti a dare attuazione alle Linee guida regionali in materia di maltrattamento e violenza nei confronti delle persone minori per età e a sostenere il Progetto GIADA (Gruppo Interdisciplinare Assistenza Donne bambini Abusati) presso Ospedale Pediatrico "Giovanni XXIII" di Bari.

Le Regioni Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto hanno, inoltre, programmato interventi volti a favorire l'applicazione omogenea delle *Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza* (DPCM 24 novembre 2017)

Rispetto all'Asse assistenza e promozione, sono fornite informazioni da un lato rispetto alle modalità di realizzazione del monitoraggio degli interventi attuati nell'ambito del contrasto alla violenza sulle donne (Regioni Abruzzo, Sicilia, Puglia, Toscana e Veneto), dall'altro lato rispetto modello di governance implementato per coordinare le misure di contrasto della violenza maschile sulle donne, presa in carico delle vittime e recupero degli autori di violenza (Abruzzo, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto).

Gli interventi sono in larga parte finanziati con risorse dei bilanci regionali (28,8%). Sono poi presenti interventi finanziati con la quota a disposizione per la programmazione regionale dei DPCM 2017 e 2018 (10,6%) e con i fondi stanziati da precedenti decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013 (12%). I restanti interventi valorizzano l'apporto finanziario dei programmi operativi regionali del FSE (7,6%) e di altri fondi, quali il Fondo Sanitario indistinto, il Fondo Nazionale Politiche Sociali (3%), il Fondo nazionale per la lotta allo sfruttamento ed abuso sessuale minorile di cui all'art. 17 comma 2, della L. 269/98 e all'art. 80, comma 15 della L. 388/2000, il Fondo FAMI per le azioni riguardanti le donne migranti, le risorse rinvenienti nell'Intesa Stato-Regioni del 6/12/2012 (Rep. 240/CSR) concernente il sistema di interventi da sviluppare per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, il Fondo Nazionale per le misure anti-tratta o altre tipologie di fondi europei a gestione diretta. Sono poi presenti interventi a costo 0 (13,6%) e interventi per i quali non è valorizzata l'informazione finanziaria (7,6%).

Nel complesso, gli interventi programmati dalle 7 Regioni in parola hanno previsto uno stanziamento finanziario di **€ 31.062.426,86**. Per il 45,4% di esse si tratta di risorse dei Programmi operativi regionali FSE (in valore assoluto, € 14.093.160,40) e per un ulteriore 22,9% di risorse su fondi nazionali o intese; per entrambe queste fonti finanziarie, si rappresenta che in buona parte dei casi sono stanziati in favore di una platea di destinatari più ampia, che comprende *anche* le donne vittime di violenza. Le risorse rinvenienti sul bilancio regionale sono pari al 16,8% (€ 5.218.793,87 in valore assoluto), quelle rinvenienti nel Fondo Asilo Migrazione e Integrazione costituiscono l'1,3% del totale (€ 404.635,47) e quelle relative a fondi europei a gestione diretta costituiscono lo 0,99% del totale (€ 308.584,00). Infine, il 12,6% delle risorse valorizzate si riferisce a interventi finanziati con i decreti di riparto alle Regioni dei fondi previsti dalla LN 119/2013 relativi ad annualità precedenti (€ 3.185.057,69) e alle annualità 2017-2018 (€ 732.105,02).

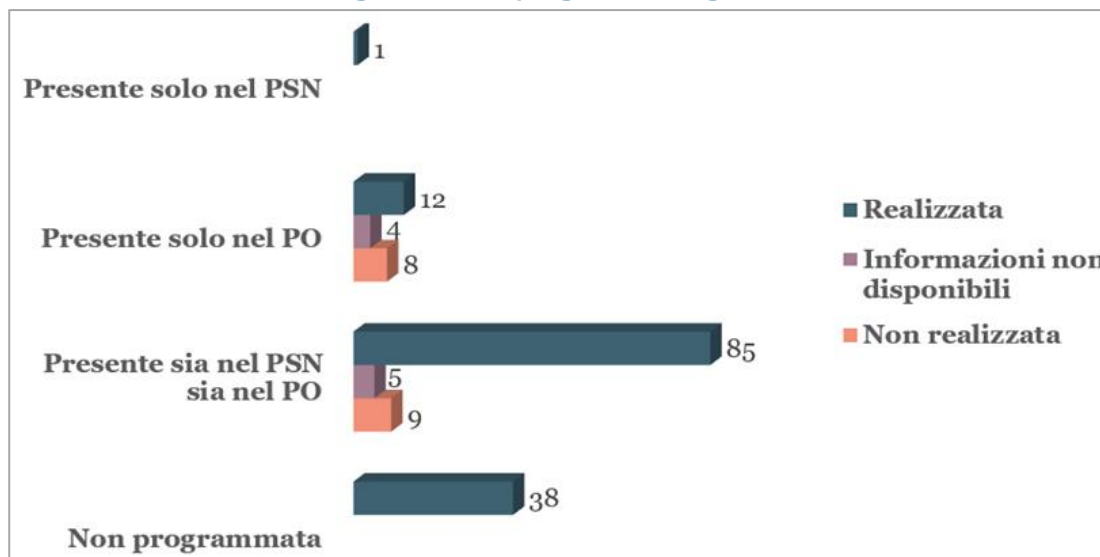
## 2.6 In che misura gli interventi effettivamente realizzati rispecchiano quanto programmato nel Programma Operativo?

Le interviste in profondità ai/alle referenti del Piano e le analisi desk condotte a partire dai portali delle Amministrazioni centrali hanno consentito di rilevare una **buona coerenza tra gli interventi previsti** nel PSN e/o nel Programma Operativo **e quelli effettivamente realizzati** (o in corso di realizzazione). Sui 4 assi di intervento, infatti, rispetto ai 95 interventi declinati nel Programma Operativo, gli interventi realizzati/in corso di realizzazione sono complessivamente 69 (pari al 72,6%), cui si aggiungono un ulteriore intervento, originariamente previsto dal PSN e non operativizzato, e i 28 interventi previsti nell'ambito della cooperazione.

Come mostra il grafico 2.6.1, la quota di interventi previsti e non attuati è di conseguenza decisamente limitata: si tratta di 17 interventi (pari al 17,9%), 3 dei quali sono comunque stati avviati oltre il termine del periodo di vigenza del Piano. Infine, sono presenti 9 interventi per i quali non è stato possibile acquisire informazioni sullo stato di attuazione.

Un aspetto interessante su cui soffermarsi riguarda la presenza di ben **38 interventi** (o tipologie di intervento) realizzati o in corso di attuazione che, pur essendo coerenti con le previsioni del PSN, non sono stati declinati nel Programma Operativo.

Grafico 2.6.1: Confronto tra gli interventi programmati e gli interventi realizzati/in corso di realizzazione



Questo esito è da ricondurre, a seconda dei casi, ad uno o più dei seguenti fattori:

- ✓ il mancato aggiornamento *in itinere* del Programma Operativo;
- ✓ una mappatura non del tutto completa delle competenze delle diverse Amministrazioni centrali coinvolte nella pianificazione/programmazione;
- ✓ l'inclusione, in questa sede, di alcuni interventi avviati/realizzati nel corso del 2021.

Rispetto al primo di tali fattori, si deve evidenziare che l'intercorsa pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 ha costretto le Amministrazioni centrali ad un impegno eccezionale e non prevedibile per la gestione delle misure di contenimento e per l'attuazione di interventi urgenti tesi al presidio sanitario delle strutture deputate all'accoglienza e protezione delle donne vittime di violenza. Tale impegno ha necessariamente comportato un cambiamento

di priorità, 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, fino alla fine del primo quadrimestre del 2021<sup>60</sup>. Nel proseguo del 2021, inoltre, essendosi di fatto esaurito il triennio di vigenza formale del PSN 2017-2020, si è preferito dare priorità all'elaborazione della successiva strategia nazionale 2021-2023<sup>61</sup>. L'aggiornamento *in itinere* del Programma Operativo è stato, inoltre, limitato dall'avvicendamento delle forze politiche dell'Esecutivo, essendosi succeduti ben 3 governi nel periodo contestuale e successivo alla programmazione operativa, ovvero: il governo Conte I, rimasto in carica fino al 4 settembre 2019; il Governo Conte II, rimasto in carica dal 5 settembre 2019 al febbraio 2021; e, infine, il Governo Draghi.

Rispetto al secondo dei citati fattori, si è già avuto modo di evidenziare in precedenza che la strategia nazionale e il successivo Programma Operativo risentono di una mappatura non del tutto completa delle articolazioni statali che, nell'ambito della loro mission, possono contribuire al conseguimento delle finalità generali della strategia nazionale. Entrambi i documenti comprendono gran parte dei Ministeri competenti in materia e/o nelle politiche di settore che possono intersecarsi con essa; tuttavia, l'indagine valutativa ha consentito di appurare che non sono compresi tutti i dipartimenti/uffici che possono occuparsi di aspetti diversi di tali materie. D'altronde, nella fase di programmazione operativa, si è prevista la facoltà, per le diverse Amministrazioni, di predisporre apposite schede programmatiche anche su interventi non enucleati nel PSN. Pertanto, la criticità rilevata è da ricondurre essenzialmente alle difficoltà di coordinamento, all'interno di ciascun Ministero, tra i diversi dipartimenti/uffici competenti, soprattutto considerando che in diversi casi il periodo di pianificazione e programmazione è stato accompagnato da una riorganizzazione, anche radicale, degli uffici e delle risorse umane dedicate<sup>62</sup>.

Infine, con riferimento all'ultimo dei citati fattori, nel corso dell'indagine valutativa sono stati valorizzati anche alcuni interventi avviati/realizzati nel corso del 2021, anno nel quale non essendo ancora stata approvata la strategia nazionale 2021-2023 di fatto vigeva la precedente<sup>63</sup>.

Nel complesso, si può ragionevolmente ritenere che gli interventi realizzati e non inseriti nel Programma Operativo siano in numero maggiore rispetto a quelli censiti durante l'indagine valutativa: l'elevato turnover conseguente al cambio di legislatura osservato presso le Amministrazioni coinvolte può infatti comportare che il nuovo personale incaricato non sia a conoscenza di tutte le azioni realizzate in precedenza.

---

<sup>60</sup> Si ricorda, per completezza, che la conclusione dello stato di emergenza disposta con Decreto-Legge n. 24 del 24 marzo 2022.

<sup>61</sup> Per la descrizione dei processi attivati in tale ambito si rimanda al policy brief n. 1 del 31.10.2023 "*Il processo di elaborazione della Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*".

<sup>62</sup> Si citano, a tal proposito, i cambiamenti che hanno interessato il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, il Ministero dell'Istruzione e l'Ufficio per le Politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>63</sup> Il PSN 2021-2023, infatti, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2021, ovvero un anno dopo la conclusione del triennio di vigenza del PSN 2017-2020.



## 2.7 In sede di attuazione del Piano, quali tipologie di intervento sono state messe in atto?

Gli interventi realizzati/in corso di realizzazione possono essere distinti in due tipologie:

- ✓ gli *interventi tesi al conseguimento delle finalità generali* di ciascuna priorità di intervento
- ✓ le *azioni di sistema*, ovvero tese a *migliorare l'effettiva capacità del sistema di funzionare efficacemente, intervenendo su precondizioni e/o avviando processi collaterali* (Merlo 2014).

Tale classificazione è funzionale a distinguere gli interventi che agiscono all'interno del processo di programmazione (le azioni di sistema) da quelli che agiscono sull'esterno, ovvero sui risultati che ci si attende di conseguire. Sebbene, in alcuni casi, la distinzione tra le due tipologie di intervento sia molto sfumata in quanto alcune azioni di sistema consentono al contempo di ottenere benefici immediati su un determinato target di popolazione, la distinzione tra le due tipologie di intervento è in questa sede particolarmente utile in quanto consente di verificare se, e in quali ambiti, si sia lavorato nella direzione di creare approcci e/o metodologie uniformi e, più in generale, di razionalizzare il sistema di interventi.

Si deve, a questo proposito, ricordare che l'intervento dello Stato nella gestione delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza sulle donne è relativamente recente, in quanto successivo alla ratifica della Convenzione di Istanbul, e che in Italia convivono ben 21 sistemi antiviolenza regionali che sono nati e si sono evoluti sulla base delle specificità del fenomeno e territoriali in cornici normative molto differenti <sup>64</sup>. Pertanto, la programmazione di azioni volte a razionalizzare il sistema e a favorire l'adozione di approcci e/o di metodologie uniformi – ad esempio, attraverso la definizione di standard e linee guida, il potenziamento dei sistemi informativi, lo scambio di best practices o la realizzazione di studi e ricerche – può essere considerata una condizione essenziale per garantire l'efficacia di tali politiche, come peraltro evidenzia il Grevio nel rapporto di valutazione di base dell'Italia (2020, *capo II Politiche integrate*).

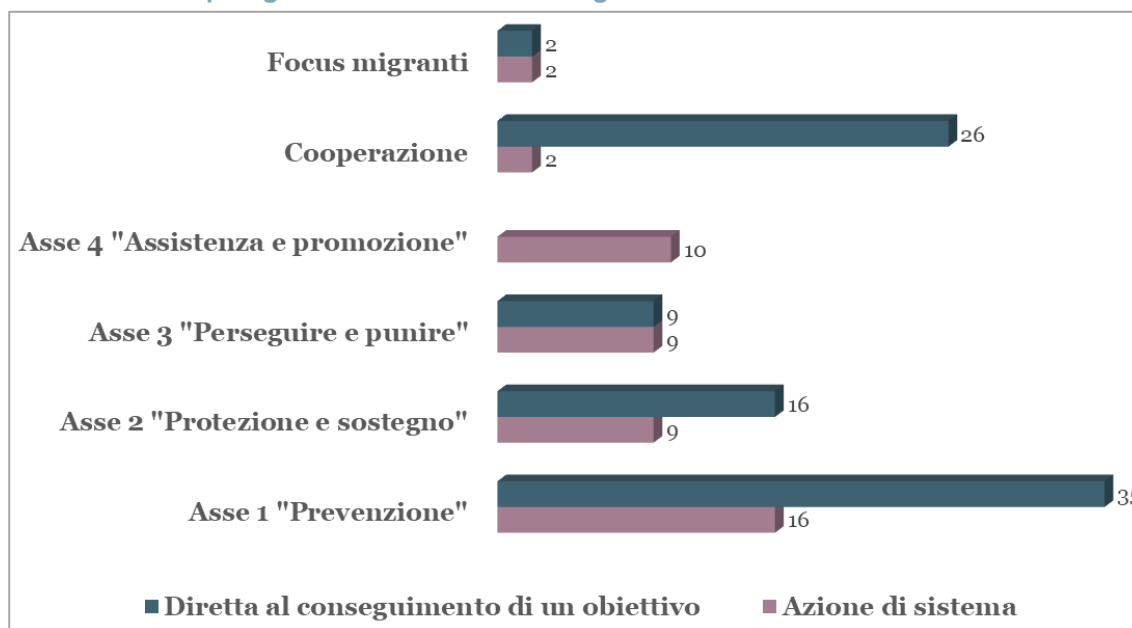
Assumendo questo orientamento, si valorizza dunque la presenza di ben **48 azioni di sistema**, pari al 36% degli interventi realizzati/in corso di realizzazione. Il grafico 2.7.1 mostra che le azioni di sistema hanno riguardato non solo l'Asse "Assistenza e promozione" – che per natura è costituito da azioni di supporto finalizzate a migliorare la conoscenza del fenomeno e l'efficacia degli interventi – ma anche tutti gli altri assi e ambiti di intervento, con una rappresentazione molto consistente sull'Asse "Prevenzione" (16 interventi, pari al 33,3% del totale).

I restanti tre quinti circa degli interventi contribuiscono al raggiungimento delle finalità generali degli Assi/ambiti di intervento che, in misura maggiore, riguardano la prevenzione della violenza sulle donne (39,8% degli interventi volti a tale scopo), la cooperazione internazionale (29,5%) e il sostegno delle donne vittime di violenza (18,8%).

---

<sup>64</sup> Si vedano, a questo proposito, Falcone (2018) e Proia (2023).

Grafico 2.7.1: Tipologie di intervento secondo gli Assi del Piano



## 2.8 Più nello specifico, quali azioni di sistema sono state realizzate? E quali, al contrario, non sono state realizzate?

Si fornisce in questa sede una rappresentazione molto sintetica delle azioni di sistema realizzate e in corso di realizzazione, ricordando che nell'Annesso 1 al presente rapporto è presente una descrizione più dettagliata, alla quale si rimanda per un maggior apprezzamento.

Si rappresenta innanzitutto che, tra le 48 azioni di sistema, sono prevalenti quelle orientate alla creazione di linee guida, requisiti minimi, check list o procedure volte a garantire un approccio o metodologie uniformi (43,8% del totale). Seguono, per prevalenza le indagini mirate, gli studi e le ricerche, anche in connessione con la creazione ed alimentazione di appositi sistemi informativi (25% del totale delle azioni di sistema), le azioni di monitoraggio e valutazione di politiche e interventi (18,8%), la sottoscrizione di protocolli di intesa (6,2%) e azioni di altro genere (6,2%).

### ***Linee di guida, requisiti minimi, check list e procedure***

Per quanto riguarda l'Asse Prevenzione, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha intrapreso un percorso di definizione di *linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza*, finalizzate a stabilire standard minimi di riferimento per le varie attività formative inerenti la violenza di genere, che sta volgendo a conclusione.

La Direzione Libertà Civili e Immigrazione del **Ministero dell'Interno** ha realizzato un progetto per l'identificazione ed il referral delle persone sopravvissute alla violenza di genere nel contesto della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, pervenendo alla redazione di linee guida per l'*Emersione e referral delle persone sopravvissute a - o a rischio di - violenza di genere nel contesto della procedura di asilo*.

*Procedure Operative Standard per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e alla formazione di professionisti del settore.*

Il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del **Ministero della Giustizia** sta lavorando, su vari fronti, all'elaborazione di un protocollo nazionale per il trattamento dei soggetti adulti autori violenza sessuale di e/o di genere e per l'individuazione dei più efficaci modelli di trattamento intramurale, nonché di formazione degli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione. Il **Ministero della Difesa** sta perfezionando la redazione di *linee guida in materia di etica e rapporti interpersonali in ottica di genere*, finalizzate a fornire ai Comandanti indicazioni in merito alle risorse organizzative e alle azioni da intraprendere per prevenire e contrastare discriminazioni e violenze. Il **Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca** (scorporato nel 2020 in due differenti dicasteri) ha provveduto all'aggiornamento delle *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo* e alla loro diffusione nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, con l'obiettivo di incentivare le strategie di contrasto ai suddetti fenomeni e attivare iniziative di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale. Inoltre, nel maggio 2018 ha redatto e diffuso le *Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca*, un documento finalizzato a fornire orientamenti per l'integrazione della dimensione di genere nella ricerca finanziata dal MIUR, per la valutazione delle Università e degli Enti pubblici di ricerca e per la selezione del personale docente e ricercatore.

Infine, il **Ministero per lo sviluppo economico** (ora, Ministero delle Imprese e del Made in Italy) nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione dei mass-media, ha realizzato 2 azioni di sistema volte a inserire le clausole di genere nel nuovo contratto di servizio quinquennale e garantire il conseguente e specifico monitoraggio, già inserite nel Contratto di servizio con la RAI per il triennio 2013-2015 (poi prorogato fino all'entrata in vigore del Contratto di servizio 2018-2020) e ad impegnare la RAI a garantire la più ampia diffusione pubblica del monitoraggio annuale sulla rappresentazione delle donne nella programmazione.

Sull'Asse Protezione e sostegno, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha attivato i processi necessari per la rivisitazione dei requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio previsti nell'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014, culminati successivamente nell'approvazione della nuova Intesa del 14 settembre 2022. Ha, inoltre, sostenuto i servizi specializzati nella fase dell'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2, fornendo indicazioni di carattere operativo per garantire l'accoglienza alle donne vittime di violenza che necessitassero protezione immediata, nel rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie previste per il contenimento dell'epidemia.

Infine, il **Dipartimento per le Politiche della Famiglia** ha proceduto con la realizzazione di diverse attività finalizzate alla redazione Linee guida nazionali per la presa in carico integrata e gli interventi di cura delle e dei/delle minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di crimini domestici e alla costruzione e diffusione di un modello unico di riferimento per i Centri per le Famiglie gestiti a livello regionale, comprensivo di standard minimi per questi servizi.

Sull'Asse Perseguire e punire si valorizzano le azioni messe in campo dal **Ministero dell'Interno** per garantire una metodologia comune negli interventi di protezione e tutela delle donne vittime di violenza. Questo obiettivo è stato raggiunto con due modalità: la

prima è stata la predisposizione da parte della Sezione Atti Persecutori **dell'Arma dei Carabinieri** e della Direzione Centrale Anticrimine del **Dipartimento della Pubblica Sicurezza** di schede di intervento funzionali alla valutazione del rischio e manuali/indicazioni per il loro utilizzo: si vedano, a questo proposito, il Prontuario Operativo delle buone prassi dell'Arma e la processing card e la Linea interattiva assistenza nazionale antiviolenza (LIANA) della Polizia di Stato. Questi strumenti, diffusi in modo capillare su tutto il territorio nazionale, sono stati oggetto di monitoraggio continuo e di formazione specifica delle forze dell'ordine. Successivamente, attraverso un lavoro di confronto tra la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato e la Sezione Atti Persecutori dell'Arma dei Carabinieri sulle procedure e check list in uso, il Servizio per i sistemi informativi interforze della direzione centrale della Polizia Criminale ha creato è stato creato un unico applicativo interforze denominato "Scudo", operativo dal mese di marzo 2021, che permette di registrare tutte le segnalazioni e gli interventi effettuati dalle pattuglie nei confronti di vittime di lite, o violenza, anche nei casi in cui non sia stata proposta denuncia o querela. La **Polizia di Stato** sta, inoltre, sollecitando la diffusione sul territorio nazionale del protocollo Zeus e la sistematizzazione della metodologia di intervento messa a punto, che utilizza la misura di prevenzione dell'Ammonimento del Questore per violenza domestica, stalking e cyberbullismo, ovvero un provvedimento amministrativo di prevenzione che interviene in una fase iniziale della "spirale della violenza", bloccando sul nascere situazioni che in alcuni casi, se non trattate con un intervento mirato, potrebbero sfociare nella commissione di più gravi reati.

Il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del **Ministero della Giustizia** sta lavorando all'elaborazione di un protocollo nazionale per il trattamento dei soggetti adulti autori violenza sessuale di e/o di genere e per l'individuazione dei più efficaci modelli di trattamento intramurale (nonché di formazione degli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione). La conclusione delle diverse sperimentazioni in corso, che stanno testando strumenti di valutazione del rischio alternativi al SARA PLUS-Spousal Assault Risk Assessment PLury Users (alla base dell'all. G) e più adeguati al contesto penitenziario (HCR-20, STATIC 99R e STABLE 2007) è premessa per l'aggiornamento – previsto nel PSN - delle linee di indirizzo per il recupero e reinserimento degli uomini autori di violenza, di cui all'allegato G del Piano straordinario 2015-2017.

Nell'ambito della priorità di intervento volta a migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, il **Consiglio Superiore della Magistratura** ha elaborato nel 2018 le *Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, volte ad individuare soluzioni organizzative e modalità operative atte a garantire un'efficace risposta al fenomeno della violenza di genere.

Nell'ambito della Cooperazione, l'**Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo**, con il concorso della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), ha elaborato le *Linee guida nazionali su violenza e uguaglianza di genere e potenziamento dei progetti a sostegno delle donne nell'azione umanitaria* che, oltre ad inquadrare la politica di genere nel contesto internazionale, definiscono le priorità della Cooperazione italiana per la promozione dell'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne e ragazze.

Nell'ambito delle azioni rivolte alle donne migranti, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha infine elaborato le Linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili nei Centri di prima accoglienza, finalizzate a mettere le/gli operatrici/ori nelle condizioni di integrare nell'approccio multiculturale l'ottica di genere, i diritti umani delle donne e la conoscenza della fenomenologia e delle conseguenze della violenza maschile sulle donne, anche in ambito dei contesti migratori continuamente in trasformazione.

### ***Indagini e studi mirati***

Rispetto alle indagini mirate, per quanto attiene all'Asse Assistenza e Promozione, il **Dipartimento per le Pari Opportunità**, nell'ambito dell'Accordo di collaborazione con Istat, ha realizzato una banca dati sul fenomeno della violenza di genere che, oltre alla documentazione sul tema, contiene gli esiti delle indagini su popolazione e nelle scuole e i dati da fonte amministrativa, indispensabili per dettagliare la fisionomia del fenomeno della violenza di genere. Inoltre, nell'ambito dell'Accordo con lo scrivente Istituto sono state realizzate le prime mappature dei centri antiviolenza e delle strutture di ospitalità non rilevate da Istat, delle reti territoriali antiviolenza e dei centri per il trattamento degli autori di violenza, presenti sul territorio nazionale, e un'indagine di campo di tipo qualitativo sui servizi specializzati e generali, con un focus sull'attività di rete. In collaborazione con Ipsos ha, inoltre, realizzato un'indagine volta a fornire elementi sull'attuale quadro di disparità di genere in Italia attraverso l'analisi dei principali ambiti sociali in cui la stessa si realizza, con una particolare attenzione al tema della violenza di genere quale conseguenza, tra l'altro, dell'esistenza di stereotipi e pregiudizi di genere.

Il **Ministero della Difesa** ha condotto un sondaggio interno, che ha coinvolto il personale dell'Amministrazione, finalizzato a rilevare la percezione delle discriminazioni, degli stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e della violenza maschile contro le donne per supportare il processo decisionale organizzativo per interventi a tutela delle pari opportunità di genere e a prevenzione delle violenze psicologiche e verbali.

Il **Dipartimento per le politiche della Famiglia**, nell'ambito di una collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, ha realizzato un approfondimento sugli orfani di crimini domestici.

Il **Ministero dell'Istruzione**, nell'ambito di un accordo con Indire, ha realizzato un'indagine volta a rilevare la diffusione negli istituti scolastici della sensibilità alle tematiche del genere e di individuare buone pratiche.

Hanno contribuito, inoltre, al miglioramento della conoscenza sul fenomeno **l'Arma dei Carabinieri** e il **Servizio Interforze del Ministero dell'Interno** con studi e ricerche nell'ambito della valutazione dei fattori di rischio, dei femminicidi, dei reati e delle denunce, il **Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria** del Ministero della Giustizia, con studi e ricerche scientifiche criminologiche volte ad individuare i fattori di rischio di recidiva dei detenuti per reati di violenza contro le donne e il **Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità** con la realizzazione di studi e sperimentazioni di modelli di intervento per i minori che hanno commesso reati sessuali. Infine, di recente, il **Ministero della Giustizia** ha sottoscritto un accordo di collaborazione con IGSG-CNR

per l'analisi e promozione della tutela dei diritti delle vittime di reato, tra le quali sono comprese le donne vittime di violenza.

### ***Monitoraggio e valutazione***

Rispetto alle azioni di monitoraggio e valutazione, nell'ambito dell'Accordo con IRPPS-CNR il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato, la valutazione finale del Piano 2015-2017 e la valutazione *ex ante* e *in itinere* del Piano 2017-2020; inoltre, nell'ambito dell'Accordo con FORMEZ PA, ha strutturato un sistema di monitoraggio dell'utilizzo dei fondi della LN 119/2013 trasferiti alle Regioni.

Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, a partire dal 2017, redige annualmente il bilancio di genere, un'analisi di genere del bilancio dello Stato volta a misurare l'impatto su uomini e donne delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Il **Ministero della Salute** ha realizzato il monitoraggio del recepimento delle *linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza* da parte delle Aziende sanitarie e ospedaliere che al loro interno hanno un Pronto Soccorso ed effettua periodiche ricognizioni sulle attività realizzate dalle Regioni e dalle Province Autonome in attuazione della Legge n.7/2006 in relazione al fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, per orientare l'offerta dei servizi sanitari in base alla domanda espressa e migliorare la conoscenza.

Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** realizza, attraverso INPS, il monitoraggio sull'utilizzo del congedo indennizzato per le donne vittime di violenza maschile contro le donne (art.24 dl n. 80 15 giugno 2015, circolare INPS n.65, 2016) e, tramite la Consigliera Nazionale di Parità, la raccolta annuale delle iniziative volte a contrastare il fenomeno della violenza di genere in ambito lavorativo.

Infine, nell'ambito della Cooperazione, il **MAECI** ha sostenuto un progetto di sostegno al sistema di elaborazione, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche in Senegal.

### ***Protocolli di intesa***

La stipula di protocolli di intesa ha riguardato innanzitutto l'alimentazione della banca dati sul fenomeno della violenza di genere con i dati da fonte amministrativa; sono dunque stati sottoscritti specifici protocolli tra Istat e i **Ministeri della Salute** e della **Giustizia**. Il Ministero dell'Interno, pur in assenza di un apposito protocollo, trasferisce ad Istat in modo continuativo i dati di sua competenza.

Il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha sottoscritto due protocolli di intesa interministeriali con la Rete Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia: l'uno, sottoscritto il 18 novembre 2020 con la Ministra per la Pubblica Amministrazione avente la finalità di attuare un'ampia azione di sistema per l'emersione e il contrasto del fenomeno della violenza intra ed extra familiare a danno delle donne; l'altro, sottoscritto l'8 marzo 2021, con il Ministro per la Pubblica amministrazione e il Ministro dell'Istruzione finalizzato a fornire, tramite i CUG, un supporto informativo e formativo per mettere a punto negli istituti scolastici interventi di carattere culturale, in collaborazione con il personale scolastico,

mirati a favorire la crescita educativa e l'educazione al rispetto contro ogni forma di discriminazione.

### ***Altre azioni di sistema***

Il **Dipartimento per la Funzione Pubblica** ha realizzato una *Piattaforma nazionale dei Comitati Unici di Garanzia* funzionale, tra le altre, alla promozione della costituzione di punti di ascolto qualificati e all'erogazione di percorsi formativi mirati per la prevenzione e rimozione di qualsiasi forma di violenza, molestia e discriminazione nella PA.

Il **Ministero della Giustizia** ha costituito e reso operativa la Cabina di Regia interdipartimentale, che vede la presenza del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e del Dipartimento Giustizia minorile e di Comunità, quale struttura con funzioni di ricerca, studio e coordinamento per la elaborazione di dati, la verifica delle iniziative e l'individuazione di buone prassi sul territorio per la definizione di protocolli di intervento per la valutazione del rischio e l'individuazione del trattamento più idoneo per tali autori.

Il **Ministero per lo Sviluppo Economico** ha infine realizzato, con la Presidenza del Consiglio dei ministri e vari stakeholders, un tavolo di lavoro finalizzato alla stesura di una bozza di codice di autoregolamentazione rivolto alle emittenti private, rispetto al quale però non si è arrivati ad una formalizzazione.

### ***Azioni di sistema non realizzate***

Nel complesso, sono 16 le azioni di sistema per le quali non sono state reperite informazioni sullo stato di attuazione o che non sono state realizzate nel periodo di vigenza del Piano.

Rispetto alle prime, si tratta di 7 azioni prevalentemente riferite all'Asse Prevenzione (rafforzamento del ruolo strategico del sistema scolastico, formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e del privato sociale) e, in minima parte, all'Asse Punizione. Più nello specifico, le azioni di prevenzione sulle quali non è stato possibile reperire informazioni sono le seguenti:

- Lo sviluppo di una sezione dedicata alla didattica rivolta alle/i docenti delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sui temi dell'educazione all'affettività e al rispetto (uguaglianza, differenze, pari dignità) nel portale nazionale [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it);
- L'ideazione di un Piano nazionale di iniziative per promuovere la prevenzione della violenza contro le donne, anche attraverso il coinvolgimento dell'*Osservatorio Nazionale per il monitoraggio e la promozione delle iniziative in ambito educativo e formativo sui temi della parità tra i sessi e della violenza contro le donne*;
- La promozione e divulgazione delle Linee guida previste dal comma 16 art. 1 della legge 107/2015 per promuovere nelle scuole *“l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le altre discriminazioni”*;
- L'implementazione, in accordo con il Maeci, delle sezioni *“Istruzione e Minori”* e *“Il ruolo della donna”* del portale [www.lascuolanelmondo.it](http://www.lascuolanelmondo.it) con materiale di informazione e sensibilizzazione circa i matrimoni precoci e forzati;
- L'inserimento delle tematiche della violenza di genere nei corsi regionali di formazione specifica per Medici di medicina generale;

- L'inserimento delle tematiche della violenza di genere nell'ambito della formazione continua nel settore salute.

Rispetto all'Asse Punizione, l'azione di sistema di cui non si conosce lo stato di realizzazione riguarda la promozione di accordi/intese finalizzati a costruire modalità di lavoro di rete tra i diversi servizi territorialmente competenti dei Centri per la Giustizia Minorile e degli Uffici Interdistrettuali di area penale esterna e i servizi che, a vario titolo, si occupano di violenza sulle donne.

Le azioni non realizzate sono complessivamente 9. Di queste, 4 sono le azioni specificamente rivolte alle donne con disabilità che, come segnalato nella risposta alla domanda 2.4, costituivano un'innovazione delle previsioni del PSN in quanto inserite nel Programma Operativo su sollecitazione delle organizzazioni non-profit esperte in materia. Nello specifico, si tratta dell'attivazione di gruppi di lavoro interistituzionali, anche con la partecipazione delle organizzazioni non profit attive nella tutela delle donne vittime di violenza e delle persone con disabilità, volti a: implementare le linee guida per la formazione degli operatori con un affondo sui fattori di vulnerabilità delle donne con disabilità, potenziali vittime di violenza; delineare linee guida per le campagne informative attuate dalle singole Amministrazioni, con particolare riferimento alle donne con disabilità vittime di violenza; definire linee guida per la presa in carico delle donne con disabilità vittime di violenza; individuare indicatori da utilizzare nella reportistica per la valutazione delle casistiche relative alla violenza sulle persone con disabilità. Le rimanenti azioni di sistema che non risultano realizzate si riferiscono:

- alla priorità di intervento relativa alla sensibilizzazione del settore privato e dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne, che prevedeva due azioni: la presentazione di un codice di autoregolamentazione per definire modelli orientati alla comunicazione non sessista <sup>65</sup> ; un'azione di coordinamento tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero dello Sviluppo Economico per l'attività nei confronti del servizio pubblico e dell'emittenza radio televisiva private;
- alla realizzazione e distribuzione, per la Polizia di Stato, di una "tool box" formativa e certificata da un istituto universitario, con esercitazioni pratiche a disposizione dei formatori (che, tuttavia, è stata realizzata con modalità differenti dopo la scadenza del periodo di vigenza del Piano);
- all'inserimento delle tematiche della violenza di genere in tutti i corsi di laurea in ambito sanitario;
- la definizione dei criteri di eleggibilità per l'accesso ai finanziamenti dei servizi pubblici e delle associazioni private che prevedono programmi di intervento per gli autori (o potenziali autori) di violenza e di reati relativi alla violenza maschile contro le donne.

Per gran parte delle azioni descritte, la mancanza di informazioni sullo stato di attuazione è da ricondurre a due fattori correlati, ovvero alla mancanza di un sistema di documentazione/monitoraggio e al turnover del personale dedicato; fanno eccezione le

---

<sup>65</sup> Nella realtà, l'intervento è stato realizzato per quanto attiene all'organizzazione di un Tavolo con associazionismo, portatori di interesse, Presidenza del Consiglio e il Ministero dello sviluppo economico, nel cui ambito sono state portate avanti una serie di audizioni che hanno avuto come esito la stesura di una bozza condivisa di Codice di autoregolamentazione. Tale codice, tuttavia, non è stato successivamente formalizzato.

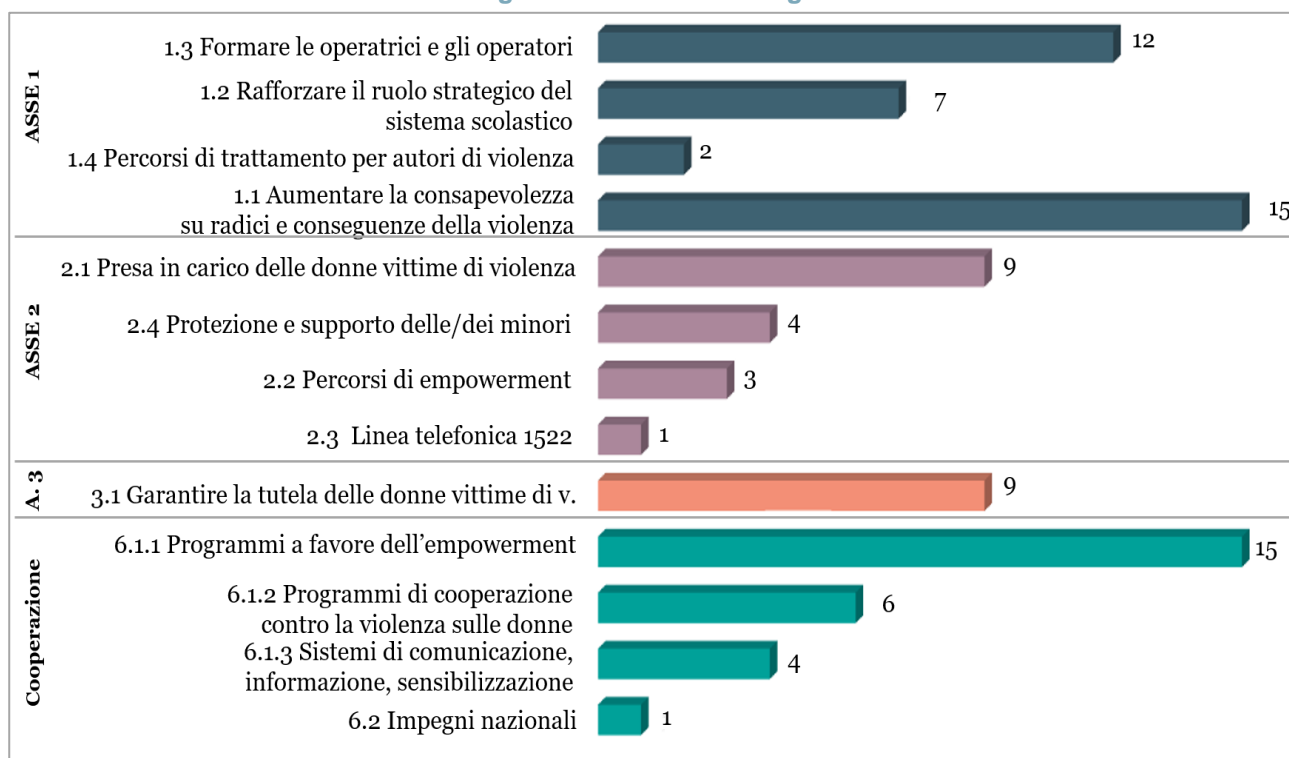


azioni relative all'inserimento delle tematiche della violenza di genere nei percorsi di formazione universitaria e delle professioni sanitarie, erroneamente attribuite al Ministero della Salute in fase di programmazione. Infine, l'intervento relativo alla definizione dei criteri di eleggibilità ai finanziamenti da parte degli enti gestori di programmi per uomini maltrattanti si è concretizzato oltre il periodo di vigenza del Piano, con l'attivazione di tavoli per la discussione del testo dell'Intesa Stato-Regioni, successivamente approvato il 14 settembre 2022.

## 2.9 Quali sono gli interventi volti al conseguimento delle finalità generali del PSN, realizzati e non realizzati?

Gli interventi diretti al conseguimento delle finalità generali del Piano Strategico, realizzati e in corso di realizzazione, sono complessivamente 88 (grafico 2.9.1).

**Grafico 2.9.1: Interventi diretti al conseguimento delle finalità generali del PSN**



### **Asse Prevenzione**

Gli interventi realizzati/in corso di realizzazione sull'Asse Prevenzione attengono in larga misura alle priorità di intervento che incidono da un lato sull'aumento della consapevolezza delle radici culturali e delle cause della violenza sulle donne (41,7%) e, dall'altro, sulla formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e privato (33,3%).

La prima di tali priorità si caratterizza per una consistente presenza di interventi realizzati che non erano stati previsti né nel documento strategico né nel Programma Operativo (11, in valore assoluto). Hanno, infatti, contribuito al raggiungimento della finalità

generale della priorità 1.1 il **Ministero della Salute**, l'**Arma dei Carabinieri**, la **Polizia di Stato**, il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del **Ministero della Giustizia**, il **Dipartimento per la Famiglia** e il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, prevalentemente attraverso campagne di sensibilizzazione della popolazione sul tema, campagne di promozione dell'attività delle forze dell'ordine e delle linee telefoniche gratuite (1522 e 114) e convegni informativi rivolti ai dipendenti dell'Amministrazione.

Inoltre, nel periodo dell'emergenza sanitaria, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha effettuato, anche con il contributo della Federazione degli Ordini dei Farmacisti, Federfarma e Assofarm, apposite campagne di informazione rivolte sia agli enti gestori dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, sia alla popolazione generale. Rispetto alle azioni programmate, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato diverse campagne di comunicazione a ridosso della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne (25 novembre), rivolte alla popolazione generale e ad un'audience maschile, sia per la promozione della linea telefonica gratuita 1522, sia per la sensibilizzazione sul tema della violenza di genere. Inoltre, ha proseguito nel sostegno finanziario dei progetti finanziati a valere sulla linea F dell'Avviso 20 luglio 2017 per l'animazione, la comunicazione e la sensibilizzazione dei territori alla prevenzione della violenza di genere.

Il **Ministero della Difesa** ha realizzato una campagna finalizzata a promuovere la cultura delle pari opportunità e della non discriminazione di genere rivolta a tutto il suo personale civile e militare alle dipendenze e alle relative famiglie.

Rispetto alla formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e privato sulle tematiche del genere e della violenza di genere, si rappresenta innanzitutto che, in gran parte dei casi, gli interventi realizzati si inseriscono in percorsi che hanno un carattere di continuità, ovvero vengono ripetuti ogni anno. Gli interventi sono stati realizzati da:

- l'**Arma dei Carabinieri** e la **Polizia di Stato**, con moduli ad hoc inseriti nei corsi di formazione iniziale e continua del personale;
- il **Ministero della Difesa**, con corsi di formazione e aggiornamento dei *gender advisor* e dei *gender focal point*, e con corsi rivolti al personale dell'Amministrazione della Difesa, civile e militare e al personale della Marina Militare, della Guardia Costiera e della missione Strade Sicure;
- il **Ministero della Giustizia**, tramite il rafforzamento dell'azione formativa rivolta alla Polizia Penitenziaria sul tema della violenza maschile sulle donne e della realtà multietnica e multiculturale della popolazione carceraria e tramite l'attivazione di progetti sperimentali per la formazione delle operatrici e degli operatori dei Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia (USSM), degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) e dell'Amministrazione penitenziaria per l'esecuzione penale intramuraria;
- il **Dipartimento per la Funzione Pubblica**, per azioni di formazione e informazione di operatrici e operatori del settore pubblico;
- il **Ministero della Salute**, per la formazione delle operatrici e degli operatori dei presidi di emergenza e urgenza sul "percorso rosa" (includendo il tema delle mutilazioni genitali femminili e dei matrimoni precoci e forzati).

In merito al rafforzamento del ruolo strategico del sistema scolastico, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** e il **Ministero dell'istruzione** hanno sostenuto con appositi finanziamenti le progettualità nelle scuole di ogni ordine e grado per

la promozione della parità tra i sessi e la lotta alle discriminazioni e alla violenza sulle donne: il primo, con i fondi stanziati dall'Avviso 11 novembre 2016; il secondo, sia con fondi stanziati a valere sul Piano nazionale per l'educazione al rispetto - Rispetta le differenze, sia con fondi del PON "Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento" (2014-2020). Hanno, inoltre, promosso negli istituti scolastici di ogni ordine e grado iniziative di sensibilizzazione e approfondimento sulla violenza maschile contro le donne e, più in generale, sulle pari opportunità sia in concomitanza con le giornate dell'8 marzo e del 25 novembre, sia nell'ambito della ricorrenza "Il mese delle Stem".

Hanno contribuito al raggiungimento della finalità generale anche gli interventi di educazione nelle scuole che l'**Arma dei Carabinieri** e la **Polizia di Stato** realizzano, da diverso tempo, su tutto il territorio nazionale, sia attraverso iniziative gestite a livello centrale, sia attraverso specifici interventi gestiti a livello locale dalle singole caserme e questure.

Infine, rispetto all'attivazione di percorsi di trattamento per autori di violenza, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha proseguito con il sostegno finanziario dei programmi di intervento per uomini già autori di violenza o potenziali tali, attraverso il finanziamento dei progetti finanziati sulla Linea C dell'Avviso del 20 luglio 2017 ed ha, inoltre, adottato un avviso rivolto alle Regioni in attuazione dell'art. 26-bis del Decreto Legge n. 104/2020, finalizzato all'attivazione/potenziamento di tali programmi. Entrambe le procedure sono, attualmente, in fase di chiusura.

### ***Asse Protezione e sostegno***

Per quanto attiene all'**Asse Protezione e sostegno**, oltre la metà degli interventi realizzati/in corso di realizzazione riguarda la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei loro figli, che si è concretizzata con l'adozione di ben 5 DPCM di riparto dei fondi della LN 119/2013 secondo quanto previsto agli artt. 5 e 5bis, 3 dei quali erano previsti nel Programma Operativo. Più precisamente, si tratta dei seguenti decreti:

- DPCM del 1° dicembre 2017, riguardante i fondi previsti dall'art. 5bis;
- DPCM del 9 novembre 2018, riguardante i fondi previsti dall'art. 5bis;
- DPCM del 4 dicembre 2019, successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020, riguardante i fondi previsti dagli artt. 5 e 5bis;
- DPCM del 13 novembre 2020, relativo ad entrambi gli articoli;
- DPCM del 16 novembre 2021<sup>66</sup>, relativo ad entrambi gli articoli.

Si deve, a questo proposito, precisare che il Programma Operativa comprendeva nella priorità di intervento 2.1 anche le azioni che, ricadenti nell'art. 5 della LN 119/2013, riguardavano altre priorità di intervento. Si tratta di una semplificazione operata in virtù di due motivazioni: l'una, di carattere pratico, relativa alla maggiore comodità di esposizione che tale semplificazione ha consentito; l'altra, più sostanziale, relativa al fatto che i decreti di riparto, per quanto riguarda l'art. 5, rimettono alle Regioni la scelta sulle azioni da intraprendere, in coerenza con i fabbisogni specifici dei vari contesti.

---

<sup>66</sup> Si precisa che il decreto di riparto relativo al 2021 è stato compreso nell'analisi in quanto adottato in un periodo di vacanza del Piano, essendo stato il PSN 2021-2023 approvato in data 17 novembre 2021; in narrativa, infatti, il DPCM fa riferimento al PSN 2017-2020.

Nella domanda 2.10 si dà una rappresentazione sintetica delle scelte programmatiche delle Regioni, proprio per evidenziare su quali priorità di intervento si è maggiormente concentrata la loro azione. Ci si limita, in questa sede, ad evidenziare che il trasferimento dei fondi alle Regioni previsto dalla LN 119/2013 è l'intervento del PSN che, sotto il profilo finanziario, ha previsto l'investimento più cospicuo, essendo stati stanziati ben € 120.714.553,00 nel periodo considerato, per il 78,4% destinati al funzionamento e all'organizzazione dei servizi specializzati nella protezione e presa in carico delle donne vittime di violenza e per il restante 21,6% alle priorità di intervento del Piano.

Sempre in relazione alla priorità 2.1, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha proseguito con il finanziamento dei progetti ricadenti nelle linee B ed E dell'Avviso 20 luglio 2017 e, in corso di emergenza sanitaria, ha adottato un avviso pubblico per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case rifugio e dai Centri Antiviolenza per rispondere alle criticità legate allo stato emergenziale.

Infine, ricade in questa priorità un intervento imponente che il **Ministero dell'Interno** ha promosso e finanziato a valere sul PON Legalità 2014-2020 - e precisamente nell'ambito dell'Azione 3.1.1 recante "*Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie*" – attraverso il quale sono stati sostenuti ben 19 progetti che hanno creato centri antiviolenza, case rifugio e case di accoglienza nelle regioni meridionali interessate dal fenomeno mafioso (Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Campania)<sup>67</sup>.

Rispetto alla protezione e supporto dei/delle minori vittime di violenza, anche assistita, il **Dipartimento per le politiche della Famiglia** ha sostenuto, tramite due appositi avvisi pubblici, progetti destinati da un lato a promuovere l'inclusione delle vittime e il sostegno delle famiglie affidatarie dei/delle orfani di crimini domestici, dall'altro lato la protezione ed il sostegno di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Sono, inoltre, stati censiti due ulteriori avvisi pubblici, adottati nel 2020, che, pur avendo un focus più ampio sulla povertà educativa, hanno previsto premialità per progettualità rivolte a minori vittime di violenza assistita e ai loro familiari.

Rispetto alla priorità di intervento relativa all'empowerment delle donne vittime di violenza, oltre al sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori della Linea di intervento A dell'Avviso 20 luglio 2017, le azioni del **Dipartimento per le Pari Opportunità** si sono concentrate sull'autonomia economica con l'attuazione delle disposizioni di legge inerenti le misure del reddito di libertà e del microcredito di libertà che, nel periodo della pandemia sanitaria e in quello immediatamente successivo, risultavano indispensabili a garantire un supporto concreto alle donne vittime di violenza.

Infine, sulla priorità 2.3, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha proseguito con il sostegno finanziario del servizio di pubblica utilità 1522.

---

<sup>67</sup> Si rappresenta che di questi interventi, coerenti con la priorità 2.1 del PSN 2017-2020 e la riserva del 33% dei DPCM 2017-2018 di riparto delle risorse dell'art. 5bis della LN 119/2013, non v'è traccia né nel Piano Strategico 2017-2020, né nel Programma Operativo del PSN; inoltre, gli atti programmatici e attuativi del PON Legalità non contengono alcun cenno né al Piano Nazionale Strategico sulla violenza maschile contro le donne, né ad eventuali interlocuzioni con il Dipartimento per le Pari Opportunità.

## ***Asse Perseguire e punire***

Sull'Asse relativo alla punizione degli autori di violenza, il **Ministero della Giustizia** ha intrapreso diverse azioni volte al conseguimento di due obiettivi: da un lato, tramite l'azione del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, con l'attuazione di programmi di trattamento rivolti ai minorenni che hanno commesso violenze, di formazione e sensibilizzazione degli operatori degli Uffici di servizio Sociale per i minorenni (USSM) presenti nel territorio e tramite il sostegno alla progettazione locale inerente il trattamento degli autori di violenza, la formazione degli operatori, la sensibilizzazione sulle questioni di genere in ambito esecuzione penale esterna e messa alla prova, la costruzione di un modello unitario per soggetti maltrattanti. Dall'altro, tramite il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, con la sperimentazione di modelli condivisi di valutazione del rischio di recidiva nell'ambito dell'esecuzione penale intra ed extra muraria e nella messa alla prova.

Hanno, inoltre, contribuito al conseguimento della finalità generale inerente la tutela delle donne vittime di violenza la **Polizia di Stato** e l'**Arma dei Carabinieri**, attraverso 5 interventi non previsti nel Piano e nel successivo Programma Operativo, ovvero: l'allestimento di stanze dedicate all'ascolto delle donne vittime di violenza nelle caserme e questure italiane; l'estensione dell'applicazione "YouPol" della Polizia della Stato, dedicata alla segnalazione di episodi di spaccio e bullismo, ai reati di violenza domestica; la partecipazione della Polizia di Stato al Progetto europeo ENABLE per la diffusione del protocollo Zeus e la formazione degli operatori al primo contatto e alla presa in carico degli uomini oggetto di ammonimento; infine, con la sperimentazione del progetto "Mobile Angel", che prevede la consegna alle donne vittime di maltrattamenti di un dispositivo dotato di un sistema di allarme e di geolocalizzazione, che permette di attivare la Centrale Operativa dell'Arma dei Carabinieri, consentendo così di intervenire tempestivamente.

## ***Cooperazione***

Nell'ambito della cooperazione internazionale, il MAECI ha realizzato i 25 interventi previsti dal Programma Operativo che possono essere classificati come *diretti al conseguimento* delle seguenti priorità di intervento:

- la promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati (15 interventi);
- il sostegno a programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne in Afghanistan, Bolivia, Etiopia, Gibuti, Kenya, Myanmar, Somalia, Senegal e Sudan e Contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili (6 interventi) ;
- all'attivazione dei sistemi di comunicazione e informazione/sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime di violenza e quello di accoglienza, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche (4 interventi).

Come si è già avuto modo di rilevare, gli interventi realizzati afferiscono, in larga parte, al Terzo Piano d’Azione Nazionale su “Donne, Pace e Sicurezza” e al “Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani” 2016-2018. Si tratta di interventi di respiro molto ampio, dunque non focalizzato esclusivamente sulla violenza di genere, in quanto comprendono anche azioni quali il rafforzamento dei mezzi di sostentamento, il miglioramento delle condizioni sanitarie e dell’assistenza a gruppi vulnerabili, il rafforzamento dei servizi di salute riproduttiva e materno-infantile, la promozione della salute sessuale e dei diritti riproduttivi e l’empowerment delle donne.

Nell’ambito degli impegni nazionali, il **Ministero della Difesa** ha realizzato una serie di workshop finalizzati a promuovere l’impegno delle forze armate italiane nel contrasto alla violenza sulle donne e nell’empowerment femminile nelle missioni operative.

### ***Gli interventi non realizzati***

Complessivamente, gli interventi programmati e non realizzati sono 8, cui si aggiungono 2 interventi per i quali non è stato possibile acquisire informazioni. Questi ultimi, a titolarità del **Ministero dell’Istruzione**, riguardano la formazione del personale docente, ausiliario e delle famiglie sul tema della violenza sulle donne e l’inserimento di interventi specifici sui temi delle pari opportunità, della violenza contro le donne in tutte le sue forme e degli stereotipi di genere nel Piano per la formazione dei docenti.

Gli interventi programmati e non realizzati, in capo al **Dipartimento per le Pari Opportunità**, fanno riferimento alla priorità di intervento relativa alla prevenzione e al focus sulle donne migranti. Nel dettaglio:

- la realizzazione di campagne per donne lavoratrici vittime di violenza domestica;
- l’attuazione di progetti sperimentali per la formazione di operatori di polizia locale e dei servizi sociali, mediante la stipula di accordi di collaborazione con ANCI;
- l’attivazione di progetti sperimentali per la formazione di operatori e operatrici del settore pubblico;
- la formazione e sensibilizzazione rivolta a operatori del settore della comunicazione, attraverso la predisposizione e diffusione di un apposito kit informativo e la formulazione di linee guida per combattere gli stereotipi correnti;
- la realizzazione di iniziative nelle scuole di ogni ordine e grado nel corso della Settimana Nazionale contro la violenza e la discriminazione, in collaborazione con U.N.A.R. e MIUR;
- la realizzazione di campagne di sensibilizzazione dedicate alle donne migranti, attraverso strategie di comunicazione formale e non formale e con il coinvolgimento delle mediatrici linguistiche e culturali formate sulle questioni della violenza maschile contro le donne;
- la realizzazione di campagne di informazione rivolte alle donne originarie di paesi caratterizzati da un’alta prevalenza del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, al fine di eradicare la pratica;
- la sensibilizzazione e informazione di rifugiate/i e migranti (donne, uomini, ragazzi e ragazze), tramite un approccio partecipativo *peer to peer*, al fine di rendere i programmi di accoglienza maggiormente efficienti, personalizzati e atti a ridurre i rischi di violenze ulteriori e delle conseguenze civili e penali.

## 2.10 Con riferimento ai fondi stanziati dalla LN 119/2013, quali sono le priorità di intervento sulle quali le Regioni hanno investito maggiormente? E quali le priorità su cui si è investito in misura minore?

L'analisi effettuata sulla programmazione dei fondi ripartiti alle Regioni sulle annualità dal 2017 al 2021, presentata nell'Annesso 2 a questo rapporto, evidenzia che le priorità di intervento su cui le Regioni hanno investito maggiormente sono state le seguenti:

1. il sostegno al funzionamento e all'organizzazione di servizi specializzati già operativi nei territori (priorità 2.1);
2. il potenziamento della rete dei servizi specializzati tramite l'istituzione di nuovi centri antiviolenza, sportelli, case rifugio e strutture residenziali per l'emergenza e la seconda accoglienza (priorità 2.1);
3. il rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati (priorità 2.1);
4. l'empowerment delle donne vittime di violenza, ovvero gli interventi di sostegno abitativo, reinserimento lavorativo e, più in generale, di accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza (priorità 2.2).

All'opposto, le priorità di intervento sulle quali le Regioni hanno investito in misura minore sono state:

1. i progetti rivolti a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita (priorità 2.4);
2. le azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, vittime di violenza (focus trasversale agli Assi del Piano);
3. i programmi rivolti agli uomini maltrattanti (priorità 1.4);
4. le azioni di informazione, comunicazione, formazione ed educazione nelle scuole, riconducibili a diverse priorità di intervento dell'Asse I (priorità 1.1, 1.2, 1.3);
5. le azioni di rafforzamento dei sistemi informativi e di monitoraggio (priorità 4.1).

Il grafico 2.10.1 dà conto di tale risposta rappresentando i fondi, statali e regionali<sup>68</sup>, complessivamente programmati; viene, inoltre, rappresentata la ripartizione di tali fondi in ciascuno degli Assi di intervento del Piano.

Gli investimenti programmati ammontano complessivamente a **€ 140.661.334,25**, di cui € 114.003.933,16<sup>69</sup> di risorse messe a disposizione dai decreti statali di riparto dei fondi della LN 119/2013 per le annualità dal 2017-2021 ed € 26.657.401,09 di risorse del bilancio regionale o di altra natura<sup>70</sup>. **Il 94,52% di tale plafond finanziario riguarda le priorità di intervento relative all'Asse Protezione e sostegno.** Gli altri Assi di intervento vedono investimenti decisamente contenuti: all'Asse Prevenzione è destinato il 3,96% delle risorse; all'Asse di supporto lo 0,15%; agli interventi trasversali rivolti alle donne migranti, richiedenti e titolari di asilo o protezione internazionale lo 0,04%. Infine, è presente una piccola quota di fondi che può essere denominata "indistinta", pari all'1,31%,

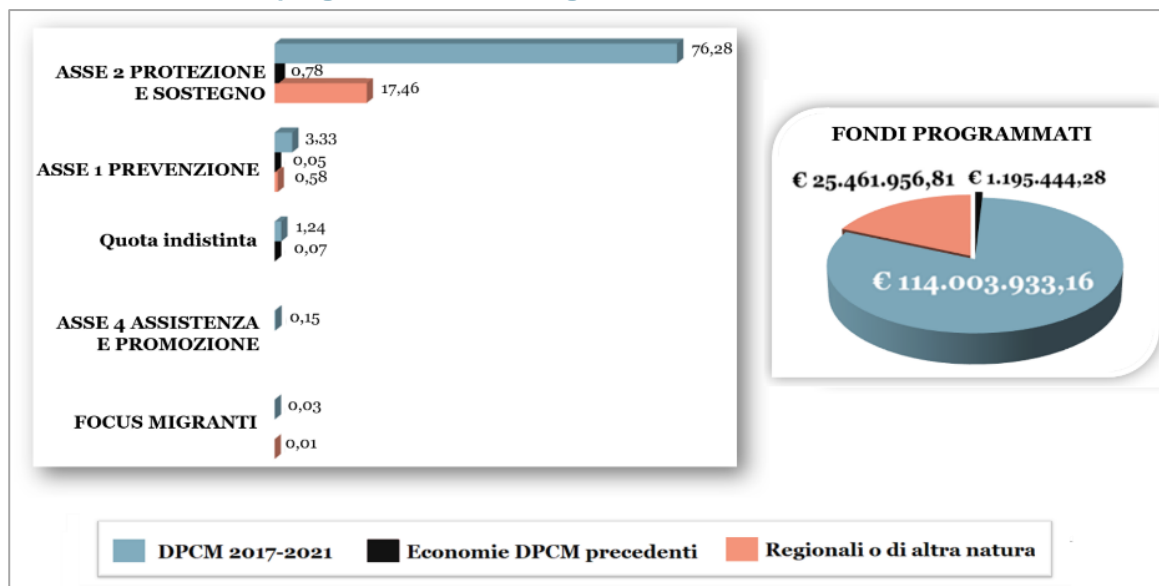
<sup>68</sup> Si avvisa che sono stati compresi nell'analisi principalmente i fondi regionali stanziati dalle delibere/decreti di impiego dei fondi statali, con la sola eccezione dei fondi regionali stanziati con atti amministrativi distinti, ma comunque richiamati nella narrativa degli atti considerati.

<sup>69</sup> Si ricorda che l'analisi presentata nell'Annesso 2 è stata effettuata a partire dagli atti amministrativi adottati dalle Regioni, presenti nella Banca Dati Lara. La quota di risorse programmate per le quali è stata possibile una ricostruzione è pari al 96,2% di quelle trasferite dal Dipartimento per le Pari Opportunità (pari a € 118.500.563,11).

<sup>70</sup> Quali, le economie maturate sui precedenti decreti di riparto relativi alle annualità dal 2014 al 2016, pari a € 1.195.444,28, le risorse stanziare su altri fondi (es. FSE o FNPS), pari a € 504.514,00, e una donazione di € 250.000,00.

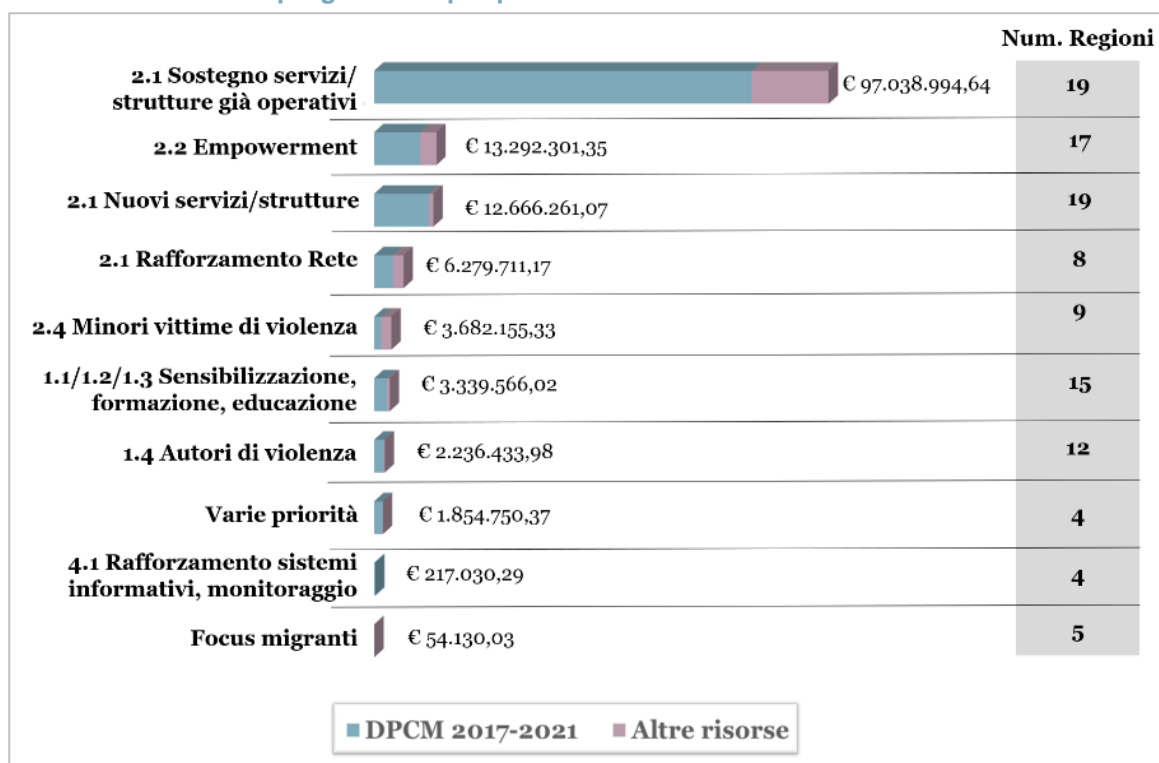
per le quali cioè non è presente l'informazione finanziaria disarticolata per le diverse tipologie di intervento classificabili su diverse priorità/assi, ma viene restituito solo il dato aggregato.

**Grafico 2.10.1: Fondi programmati secondo gli Assi di intervento del Piano**



Il successivo grafico 2.10.2 specifica ulteriormente l'informazione rappresentando la ripartizione delle risorse in ciascuna priorità di intervento del Piano e il numero di Regioni che vi ha contribuito. Seguono una rappresentazione molto sintetica degli investimenti programmati e dei beneficiari dei fondi statali e, laddove possibile, una caratterizzazione degli interventi.

**Grafico 2.10.2: Fondi programmati per priorità di intervento del Piano**





## ***Asse protezione e sostegno***

Nell'ambito dell'Asse relativo alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza e dei/lle loro figli/e minori, l'investimento più consistente di risorse riguarda ***l'organizzazione e il funzionamento dei servizi specializzati già operativi*** nei territori, ovvero centri antiviolenza, case rifugio, sportelli/punti di ascolto collegati ai centri antiviolenza, strutture per la pronta emergenza e strutture di secondo livello per il reinserimento sociale. È interessante, a questo proposito, rilevare che per sostenere l'operatività dei servizi/strutture già operativi le Regioni abbiano utilizzato, oltre ai fondi stanziati dai decreti a valere sull'art. 5bis della LN 119/2013, anche quota parte delle risorse riservate agli interventi regionali già operativi dei DPCM 2017 e 2018 e di quelle rese disponibili dall'art. 5 della LN 119/2013. Complessivamente, i fondi statali destinati a questo obiettivo sono pari a **€ 80.483.301,51** – ben **il 70,6%** del plafond di fondi statali che è stato possibile ricostruire – cui si aggiungono € 16.555.693,13 di risorse del bilancio regionale o di altra natura. Tutte le Regioni hanno programmato le risorse statali volte al sostegno finanziario dei centri antiviolenza e delle case rifugio; inoltre, 10 Regioni (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto) hanno programmato il co-finanziamento di tali interventi con risorse del bilancio regionale e 6 Regioni (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Umbria e Veneto) hanno reinvestito le economie maturate in precedenti procedure di impiego dei fondi dei DPCM 2014 e 2016. In termini di procedure, 10 Regioni<sup>71</sup> hanno trasferito i fondi ad altri enti pubblici, ovvero Ambiti territoriali, Conferenze dei Sindaci o Distretti (Campania, Lazio, Marche, Molise e Liguria, quest'ultima per quanto attiene al sostegno delle case rifugio e dei CAV nel periodo 2017-2019), ai Comuni capifila delle reti territoriali (Lombardia e Umbria), agli Enti Locali (Basilicata, Emilia-Romagna e Veneto, quest'ultima per il supporto al pagamento delle rette delle case rifugio); 11 Regioni hanno attivato procedure ad evidenza pubblica rivolte ai soggetti titolari di centri antiviolenza e case rifugio, iscritti ad albi/elenchi regionali (Piemonte, Toscana, Puglia, Veneto, Calabria e Liguria, quest'ultima a partire dal DPCM 2020) o comunque da esse riconosciute (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sardegna e Sicilia).

La priorità di intervento relativa all'***empowerment delle donne vittime di violenza*** è la seconda in termini di investimenti: si tratta infatti di **€ 9.821.486,18 di risorse statali (8,6% del totale)**, cui si aggiunge un cofinanziamento con risorse dei bilanci regionali e di altra natura di € 3.470.815,17, programmato da Lombardia, Marche, Umbria, Sardegna, Val d'Aosta e Veneto. A queste risorse si aggiunge quota parte delle risorse che si sono definite "indistinte", stanziata da Calabria, Puglia e Molise, le quali hanno programmato/attivato procedure prevedendo una rosa più o meno ampia di tipologie di intervento e delegando i potenziali beneficiari alla scelta del/degli intervento/i da realizzare. Quasi tutte le Regioni hanno attivato procedure per il conseguimento di obiettivi coerenti con l'empowerment delle donne, ad eccezione di Basilicata e Toscana; quest'ultima, tuttavia, ha compreso questi interventi entro la finalità più generale del rafforzamento delle reti

---

<sup>71</sup> Si rappresenta che l'analisi considera tutte le procedure attivate sui 5 decreti di riparto, dunque la stessa Regione può aver rivolto diverse procedure a soggetti di diversa natura giuridica.

territoriali anti violenza. L'analisi delle procedure attivate ha consentito di identificare due principali aree di intervento:

- a. l'autonomia abitativa che, a seconda dei casi, ha compreso la messa a disposizione di alloggi temporanei gratuiti, il contributo per canoni di locazione, spese condominiali ed utenze e/o il contributo per l'acquisto di elettrodomestici di base, mobilio essenziale per la casa e biancheria;
- b. l'inserimento - o reinserimento - lavorativo, che ha compreso tipologie di azione differenti quali corsi di formazione o qualificazione, tirocini, borse lavoro, percorsi di orientamento e supporto, avvio all'autoimpiego.

A queste si sono affiancati gli interventi di sostegno al reddito, le azioni "di sistema" per la messa in rete tra CAV/CR e servizi territoriali e ulteriori interventi più genericamente qualificati come "accompagnamento ai percorsi di fuoriuscita dalla violenza".

Rispetto alle procedure attivate, 6 Regioni le hanno rivolte ad altri enti pubblici (Marche, Molise, Sardegna, Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria), 9 a titolari/gestori di CAV riconosciuti (Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Puglia, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta e Veneto), la Regione Valle d'Aosta a partenariati pubblico/privato e la Regione Lazio ad un ente in house. Infine, la Regione Campania si è rivolta direttamente alle donne vittime di violenza con misure di sostegno economico, gestendo in autonomia le procedure amministrative.

**All'istituzione di nuovi servizi specializzati è destinato il 10,2% delle risorse statali.** Sono qui compresi sia i fondi che le Regioni hanno programmato per l'istituzione di nuovi centri anti violenza e case rifugio, prevista dalla riserva del 33% dei DPCM 2017-2018, sia i fondi investiti nella creazione di nuovi sportelli collegati ai CAV, strutture/posti letto per la seconda accoglienza e strutture/posti letto per l'accoglienza in emergenza, anche creati per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Le Regioni hanno utilizzato, per questi ultimi, anche quota parte delle risorse stanziati dall'art. 5 della LN 119/2013.

Tutte le Regioni hanno programmato l'investimento di risorse nell'implementazione numerica dei servizi e delle strutture anti violenza, per complessivi **€ 11.572.998,81 di fondi statali (10,1% del totale)**, cui si aggiungono € 559.262,26 quali economie maturate nelle procedure che utilizzavano i fondi di precedenti DPCM nelle regioni Calabria, Liguria e Sardegna ed € 534.000,00 di cofinanziamento con fondi dei bilanci regionali di Piemonte e Sardegna. Rispetto alle procedure previste/attivate, gran parte delle Regioni (11) ha individuato quali beneficiari dei fondi altri enti pubblici, ovvero gli Ambiti Sociali Territoriali (Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Toscana e Sardegna), i Comuni capifila delle reti territoriali anti violenza (Lombardia e Umbria, quest'ultima per quanto attiene ai fondi stanziati dal DPCM 2018) e gli Enti Locali (Emilia-Romagna e Umbria, quest'ultima per quanto attiene ai fondi stanziati dal DPCM 2017); la Regione del Veneto, inoltre, sui fondi stanziati a valere sul DPCM 2017, ha previsto quali soggetti proponenti le Aziende ULSS, oltre agli Enti locali. A seguire, 5 Regioni hanno selezionato i beneficiari dei fondi tra gli enti del terzo settore in possesso di determinati requisiti, tra i quali quelli previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 2014 (Liguria, Sicilia, Puglia, Valle d'Aosta e Abruzzo) e 4 Regioni tra gli enti pubblici e del terzo settore in possesso degli stessi requisiti (Abruzzo, Calabria, Piemonte e Veneto).

Rispetto al **rafforzamento delle reti territoriali**, le Regioni che vi hanno investito sono complessivamente 8, ovvero Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Calabria e Puglia. Le risorse complessivamente destinate sono pari a € **3.988.246,46 (3,5% del totale)**, integrate con fondi regionali da Lombardia, Toscana e Marche per € 2.249.706,35 e con residui delle precedenti programmazioni dei DPCM 2014 e 2016 pari a € 41.758,36 dalla Regione Liguria. A queste risorse si aggiunge quota parte delle risorse che si sono definite “indistinte”, stanziata da Calabria e Puglia che hanno attivato una o più procedure di delega ai soggetti beneficiari degli interventi da realizzare. Le Regioni che hanno attivato procedure di evidenza pubblica per l’assegnazione di fondi agli enti pubblici sono 4, ovvero Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia; le prime due si sono rivolte agli Ambiti Territoriali, la terza alle Comunità montane (DPCM 2020) e agli Ambiti territoriali (DPCM 2021) e la Regione Lombardia ai Comuni capifila delle reti territoriali. Le Regioni che hanno assegnato i fondi ai soggetti titolari/gestori di CAV/CR sono 4, ovvero Calabria, Puglia, Sardegna e Liguria; queste due ultime Regioni hanno, inoltre, attivato ulteriori procedure rivolte a partenariati pubblico-privato, al fine di sollecitare la creazione/rafforzamento di reti territoriali.

L’analisi degli atti amministrativi ha consentito di evidenziare che il rafforzamento delle reti è un obiettivo di respiro molto ampio, che vede la presenza di tipologie di intervento di diversa natura – ovvero informazione, sensibilizzazione della popolazione, educazione nelle scuole, empowerment delle donne vittime di violenza e, più in generale, il loro sostegno e accompagnamento – che si sovrappongono ad altre priorità di intervento qui analizzate. Tuttavia, si tratta in larga parte di interventi che si caratterizzano per un accento maggiore sull’instaurazione di alleanze territoriali tra i centri antiviolenza e le case rifugio e gli altri attori competenti, nei territori, in misure settoriali (sanità, sociale, lavoro, ecc.). L’aspetto organizzativo delle reti resta, dunque, in secondo piano per quasi tutte le Regioni, con l’eccezione della Lombardia che ha costruito il proprio sistema antiviolenza mettendo al centro le reti territoriali e destinando risorse anche alle attività di governance, coordinamento, formazione e comunicazione.

La priorità 2.4 relativa all’attivazione di **interventi rivolti a minori vittime di violenza** vede investimenti molto limitati di risorse statali e regionali. Complessivamente, vi sono stati destinati fondi statali per € **1.436.674,58 (1,3% del totale)** da 9 Regioni, ovvero Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Marche, Umbria, Puglia e Sardegna. Le Regioni Lombardia, Marche, Sardegna, Campania e Umbria hanno inoltre integrato i fondi nazionali con altre risorse per uno stanziamento complessivo di € 2.245.480,75. Il dato finanziario restituito è, comunque, parziale in quanto le Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Puglia, su alcuni procedimenti, hanno dato facoltà ai potenziali beneficiari di individuare gli interventi più rispondenti ai bisogni dei territori di riferimento, entro una rosa di azioni ammissibili; inoltre, le Regione Puglia e Marche hanno incluso i minori vittime di violenza assistita tra le azioni ammissibili nell’ambito degli interventi in tema di reti territoriali (a valere su risorse del DPCM 2019) e altre Regioni (es. Lazio) tra le azioni ammissibili nell’ambito dell’empowerment delle donne vittime di violenza. Sotto un profilo procedurale, le Regioni che hanno affidato/delegato la programmazione e/o realizzazione degli interventi ad altre amministrazioni pubbliche sono 5, ovvero Lombardia, Marche, Sardegna, Puglia e Umbria. I centri antiviolenza e le case

rifugio sono stati coinvolti nella realizzazione degli interventi rivolti ai/alle minori vittime di violenza dalle Regioni Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Piemonte, quest'ultima prevedendo la costituzione di ampi partenariati pubblico-privato. Infine, la Regione Campania ha attivato misure di sostegno economico rivolte ai/alle figli/e delle donne vittime di violenza o orfani di vittime di femminicidio, gestendo autonomamente le relative procedure amministrative.

L'analisi ha consentito di isolare tre categorie fondamentali di beneficiari degli interventi: le donne minorenni vittime di violenza, i minori vittime di violenza assistita e gli orfani di femminicidio. Le progettualità rivolte specificatamente alle prime due categorie si sono poste come obiettivi fondamentali quello di elaborare/applicare linee guida di intervento e quello di costruire (e diffondere) modelli di intervento integrati per la presa in carico, capaci di sostenere i minori secondo un approccio olistico nel quale confluiscono interventi educativi così come di supporto psicologico. Rispetto, invece, agli orfani di femminicidio, gli interventi hanno assunto prevalentemente la forma del contributo economico.

### ***Asse Prevenzione***

L'Asse Prevenzione, come si è anticipato, vede un investimento decisamente limitato di risorse finanziarie. Innanzitutto, rispetto agli interventi di **sensibilizzazione della popolazione, educazione nelle scuole e formazione** delle/gli operatrici/tori dei servizi specializzati e generali, gli investimenti sono complessivamente pari a € 3.339.566,02, di cui **2.645.316,42 di risorse statali (2,4% del totale)**, integrate per € 694.249,60 con risorse dei bilanci regionali o di altra natura. Vi hanno, tuttavia, contribuito ben 15 Regioni, ovvero: Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia e Veneto, con riferimento esclusivo alla programmazione dei fondi statali; Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Umbria e Val d'Aosta anche con risorse di altra natura. Anche in questo caso, il dato finanziario non comprende alcune procedure, attivate da Marche, Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Molise, che prevedevano la delega ai soggetti proponenti della scelta sulle azioni da intraprendere a partire da un plafond finanziario comprendente diverse linee di intervento. Si deve poi evidenziare che alcune Regioni (ovvero, Toscana, Sardegna e Liguria) hanno compreso la prevenzione nell'ambito più generale del rafforzamento delle reti territoriali e che altre Regioni riconoscono, tra le spese ammissibili nelle procedure per il finanziamento ordinario al funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, quelle relative alle attività di informazione e comunicazione sui territori. Nel complesso, le tipologie di intervento programmate sono essenzialmente 4:

- le azioni di informazione e sensibilizzazione, sostenute da Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Sicilia, Piemonte, Puglia e Val d'Aosta, rivolte generalmente alla cittadinanza nel suo complesso (anche in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne e nel periodo dell'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2) e prevalentemente realizzate tramite campagne di comunicazione volte ad informare sulla rete di servizi contro la violenza di genere;

- l'educazione nelle scuole, sostenuta dalle Regioni Marche, Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto in tutti gli ordini e gradi di istruzione, dalla Regione Umbria nelle primarie e dalla Regione Calabria nelle secondarie di primo e secondo grado;
- la sensibilizzazione/educazione nelle università, sostenuta da Lombardia e Puglia, la prima rivolgendosi non solo agli studenti ma a tutte le figure professionali che transitano nel contesto universitario;
- la formazione dei/lle operatori/trici della rete dei servizi, sostenuta da Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sardegna e Molise; di specifici target di operatori/trici, sostenuta da Emilia-Romagna (mediatori/trici culturali) e Lombardia (avvocati, operatori di consolati e centri per l'impiego); delle operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio, sostenuta da Liguria e Umbria, quest'ultima con attività più specifiche di supervisione.

Infine, i beneficiari dei fondi sono stati: enti pubblici territoriali in 4 Regioni (Calabria, Marche, Umbria e Molise); associazioni e/o cooperative sociali non necessariamente operanti nell'ambito della violenza di genere in 3 Regioni (Liguria, Basilicata e Veneto); enti titolari e gestori di CAV/CR in 8 Regioni (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna, Veneto e Valle d'Aosta); operatori economici profit in 4 Regioni (Piemonte, Val d'Aosta, Calabria e Sicilia); soggetti di altra natura (come enti in house, università, centri per l'impiego, ecc...) in 4 Regioni (Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia e Valle d'Aosta).

La priorità di intervento relativa al trattamento di uomini **autori di violenza** viene finanziata con complessivi € 2.236.433,98, in gran parte afferenti al fondo statale (€ **2.043.860,98**). Le Regioni che vi hanno contribuito sono 12, ovvero Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto; tra queste, Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche e Sardegna hanno investito anche risorse del bilancio regionale o di altra natura. Anche in questo caso si rappresenta che questo dato è parziale in quanto le Regioni Calabria e Friuli-Venezia Giulia hanno attivato procedure ad evidenza pubblica che hanno demandato ai potenziali beneficiari la scelta degli obiettivi di intervento da conseguire. Altre Regioni, inoltre, come la Toscana, hanno compreso la prevenzione nell'ambito più generale del rafforzamento delle reti territoriali. I beneficiari dei finanziamenti sono stati altri enti pubblici in 3 Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Marche), enti pubblici e del terzo settore, anche in partenariato tra loro, in altre 3 Regioni (Piemonte, Liguria e Abruzzo), titolari/gestori di centri per autori di violenza in 4 Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia e Sardegna) e titolari/gestori di centri antiviolenza e alle case rifugio in 2 Regioni (Calabria e Friuli-Venezia Giulia). Con riferimento alla tipologia di interventi finanziati, si è osservata una netta predominanza di interventi finalizzati a sostenere l'operatività dei centri già attivi sui diversi territori regionali (compresa la formazione del personale), piuttosto che le attività di prevenzione e sensibilizzazione. Sono, inoltre, presenti procedure finalizzate alla sperimentazione di un modello uniforme di presa in carico del maltrattante.

## ***Focus trasversale sulle donne migranti, richiedenti e titolari di asilo o protezione internazionale***

Gli interventi programmati per sostenere le **donne migranti** sono stati finanziati con fondi decisamente limitati, pari a complessivi € 54.130,03, prevalentemente provenienti dai DPCM in oggetto (€ 44.922,69). Vi hanno contribuito **5 Regioni**, ovvero Marche e Liguria, per le quali è disponibile l'informazione finanziaria (completa o parziale) sulle risorse destinate e Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Calabria, per le quali l'informazione non è disponibile in quanto le Regioni hanno inserito la tematica in un paniere più ampio di possibili azioni che i beneficiari, sulla base dei bisogni dei territori, potevano progettare. Gran parte delle Regioni si è rivolta agli enti titolari/gestori di centri anti violenza e case rifugio per la realizzazione degli interventi, con l'eccezione della Regione Marche, che ne ha delegato la programmazione e attuazione agli Ambiti sociali territoriali.

### ***Asse Assistenza e Promozione***

All'Asse Assistenza e Promozione e, più precisamente, alla priorità di intervento relativa al rafforzamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, sono state destinate risorse statali per € **217.030,29** dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria e Sicilia. La prima ha destinato fondi per la manutenzione dei sistemi informativi, fondamentali per lo svolgimento delle attività dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere. La Regione Sicilia ha programmato tre distinte linee di intervento, ovvero: il sostegno delle attività portate avanti dal Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali in materia di violenza contro le donne; la definizione e gestione di un sistema regionale di mappatura dei servizi, di monitoraggio e valutazione degli interventi finalizzati alla prevenzione e contrasto alla violenza di genere; l'accertamento delle attività progettuali attraverso verifiche ispettive da effettuare presso le sedi degli enti destinatari dei finanziamenti. La Regione Piemonte, con fondi del DPCM 2019, ha sostenuto un'azione finalizzata alla definizione di una metodologia per il monitoraggio del fenomeno dei maltrattanti e dei percorsi di ascolto e trattamento attivati dai centri operanti sul territorio regionale. Infine, la Regione Umbria ha finanziato un intervento volto a qualificare il sistema regionale di contrasto della violenza di genere, denominato "Progetto qualità".

### ***Considerazioni***

L'analisi effettuata ha consentito di evidenziare che le Regioni hanno investito prevalentemente sul mantenimento dei servizi e delle strutture presenti sul proprio territorio e sull'implementazione numerica di tali servizi/strutture, anche *erodendo* parte delle risorse finanziarie disponibili per interventi coerenti con l'art. 5 della LN 119/2013. Come si è avuto modo di apprendere, non sono stati finanziati solamente centri anti violenza e case rifugio ad indirizzo segreto, ma anche una serie di servizi e strutture che contribuiscono sia a favorire una migliore distribuzione territoriale dei punti di contatto con le donne vittime di violenza, sia a seguire la donna in tutte le fasi del percorso di fuoriuscita da situazioni di violenza.

Inoltre, rispetto agli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, le analisi hanno consentito di appurare investimenti maggiori nelle due finalità che il PSN 2017-2020 ha ritenuto fondamentali, ovvero l'empowerment delle donne vittime di violenza e il rafforzamento delle reti territoriali, mentre rimane decisamente molto limitato e frammentario il peso delle azioni di prevenzione. Se il finanziamento di programmi di trattamento degli autori di violenza, nel periodo oggetto di analisi, è stato decisamente limitato – presumibilmente anche in ragione della mancanza di linee guida/orientamenti a livello nazionale –, gli interventi di prevenzione si sono concentrati prevalentemente sulla formazione degli/le operatori/trici dei servizi generali e specializzati e sull'educazione nelle scuole, mentre meno consistente e meno diffuso è stato l'investimento sulla sensibilizzazione della popolazione, che sarebbe invece essenziale nella logica di generare un cambiamento culturale radicale.

Altrettanto sotto-rappresentati sono stati gli investimenti rivolti a minori vittime di violenza, anche assistita, e alle migranti. Soprattutto il secondo ambito, come si è visto nelle domande introduttive, ha rappresentato un tema al quale il PSN 2017-2020, recependo i principi dell'approccio intersezionale proposto dalla Convenzione di Istanbul, ha destinato una particolare attenzione, trasversale a tutti gli assi e priorità di intervento. Su entrambi gli ambiti di intervento, tuttavia, gli investimenti sono rimasti limitati, presumibilmente anche a causa della mancanza di orientamenti/linee guida a livello nazionale su come le due tematiche possono essere affrontate, anche viste le loro diverse intersezioni con le politiche settoriali.

Il quadro restituito – le cui risultanze sono peraltro coerenti con quanto emerso dalle indagini ad hoc che si trattano nel successivo capitolo 3 – suggerisce per altre vie la necessità di implementare gli stanziamenti finanziari a disposizione, anche in una logica di complementarità, strategica e finanziaria, con altre fonti di finanziamento, al fine di consentire da un lato il mantenimento del sistema dei servizi che, anche grazie ai fondi statali, è stato finora costruito e, dall'altro lato, la maggiore diffusione e intensificazione degli investimenti nella prevenzione, nel supporto alle minorenni vittime di violenza, ai/le minori vittime di violenza, anche assistita, e alle donne migranti, ivi compresi le richiedenti e titolari di protezione internazionale o asilo.

### 3. Valutazione del Piano Strategico

3.1 Alla luce delle analisi finora presentate, quali considerazioni possono essere avanzate rispetto al Piano e agli interventi realizzati per prevenire la violenza di genere, supportare le donne vittime e i/le loro figli/e, punire gli autori di violenze e sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano?

Le analisi effettuate hanno reso evidente che il Piano, e il successivo Programma Operativo, manifestano una duplice natura:

- innanzitutto, hanno fornito una cornice teorica che ha cercato di sistematizzare i principi della Convenzione di Istanbul, calandoli nel particolare contesto italiano e definendo le finalità da conseguire per ridurre/eliminare la violenza contro le donne, gli interventi che possono consentire di raggiungere tali finalità, i soggetti deputati alla loro attuazione e le logiche che dovrebbero animare l'agire comune;
- in secondo luogo, si sono caratterizzati come un tentativo di rappresentare, in uno stesso luogo, gli interventi realizzabili ai diversi livelli di governo, in una logica più di sintesi che di pianificazione e programmazione.

Il primo di tali aspetti segna un cambio di passo delle politiche nazionali antiviolenza molto significativo in quanto la cornice strategica definita dal Piano è stata in grado di colmare le lacune determinate dall'assenza di una legge organica coerente con la Convenzione di Istanbul, disegnando un approccio e un orientamento comuni a tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella prevenzione e contrasto della violenza sulle donne e affermandone la responsabilità. Sul tema si sono, peraltro, espresse alcune Amministrazioni centrali, sottolineando che la strategia, e gli interventi programmati, hanno permesso di *vincere la resistenza collegata al pregiudizio* [MIN\_01] e di conferire autorevolezza all'azione sui temi delle pari opportunità e della violenza di genere [MIN\_02].

Il secondo aspetto, ovvero il tentativo di *contenere* in un unico luogo tutti gli interventi realizzabili in tale ambito, consente di rappresentare l'estrema complessità di una *policy* che, per sua natura, è *multisetoriale*, ovvero comprende politiche, servizi ed iniziative che fanno riferimento ad aree diverse ma complementari, *multilivello*, ovvero interessa gli attori istituzionali competenti ai diversi livelli di governo, e *multistakeholders*, ovvero coinvolge molteplici potenziali soggetti interessati.

Su un piano strettamente teorico, la logica di azione che ha animato la Presidenza del Consiglio dei Ministri è condivisibile, proprio in quanto coerente sia con l'impostazione della Convenzione di Istanbul che con il debito informativo verso il Consiglio di Europa<sup>72</sup>; tuttavia, gli esiti sotto il profilo della capacità dei due documenti, strategico e programmatico, di rappresentare adeguatamente l'impegno delle diverse Amministrazioni centrali e regionali nell'ambito della violenza di genere sono solo parzialmente coerenti con le aspettative. Le analisi hanno, infatti, mostrato che:

- a. la scarsa definizione del quadro logico dei due documenti e delle complementarità che potevano essere messe in campo ha comportato la previsione di interventi di

---

<sup>72</sup> Si ricorda, infatti, che la Convenzione di Istanbul è uno strumento giuridicamente vincolante, soggetto a una apposita valutazione di aderenza ai principi in essa sanciti.



- respiro molto ampio che, in alcuni casi, hanno riguardato il tema della violenza sulle donne in misura limitata o comunque complementare ad altri ambiti;
- b. la mappatura non del tutto completa delle competenze delle varie amministrazioni coinvolte ha limitato la capacità di rappresentare in modo esaustivo quanto realizzato e gli obiettivi che questi interventi si pongono;
  - c. nonostante una buona parte delle previsioni del Piano abbia trovato una concretizzazione, queste hanno riguardato, in larga misura:
    - interventi già in corso, quindi finanziati nel periodo di vigenza del precedente Piano 2015-2017;
    - interventi che le Amministrazioni avevano già pianificato, anche nell'ambito di propri piani/programmi, alcuni dei quali sono riproposti con continuità di anno in anno – come la formazione degli/lle operatori/trici;
    - interventi che sarebbero comunque stati realizzati in quanto previsti da norme di legge (come il supporto finanziario all'1522 o il trasferimento dei fondi della LN 119/2013 alle Regioni);
  - d. nel passaggio dal Piano Strategico alla programmazione operativa sono state sacrificate alcune aree di intervento che segnavano un'innovazione rispetto al precedente Piano nella misura in cui agivano su alcune criticità strutturali, prima non adeguatamente riconosciute e/o affrontate;
  - e. nella fase di attuazione del Piano sono state operate ulteriori revisioni che hanno contribuito a sacrificare alcune aree di intervento del PSN;
  - f. nel periodo di vigenza del Piano sono stati realizzati interventi non pianificati e/o non programmati, che hanno contribuito/stanno contribuendo al raggiungimento delle finalità delineate nella strategia.

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi degli interventi effettivamente realizzati/in corso di realizzazione da parte delle Amministrazioni centrali si caratterizza per:

- il permanere di un forte accento sull'Asse Protezione e sostegno, con un investimento consistente di risorse sull'implementazione della rete dei servizi (ivi compresa la linea telefonica 1522 e i centri per le famiglie), sul sostegno finanziario dei centri antiviolenza, delle case rifugio, degli sportelli di ascolto e delle case di protezione di primo e secondo livello e su misure di supporto economico alle donne vittime;
- un buon accento sulla prevenzione della violenza sulle donne e, in particolare, sulla formazione degli/lle operatori/trici che, grazie al contributo dei diversi Ministeri, ha riguardato una platea differenziata di professionalità; altrettanto consistente è stato il supporto alle progettualità nelle scuole e il contributo, non previsto, che le varie Amministrazioni centrali – ciascuna per le proprie competenze e con riferimento a target di destinatari differenziati – hanno dato alla realizzazione di campagne di sensibilizzazione;
- un accento molto contenuto sull'Asse Punizione che, tuttavia, ha permesso di concretizzare importanti interventi centrati sulla valutazione del rischio nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria, anche minorile, e nell'ambito della sicurezza pubblica;

- un orientamento deciso al miglioramento delle conoscenze del fenomeno e al monitoraggio e valutazione delle politiche, nel tentativo di costruire un corpus di conoscenze utili a orientare il sistema di intervento.

Al livello di policy generale, l'analisi ha anche consentito di appurare che alcune previsioni considerate *strategiche* nel Piano non si sono concretizzate, in coerenza con quanto si è già avuto modo di evidenziare nella risposta alla dom. 2.4. Nello specifico:

- a. la scarsa attenzione destinata agli interventi che, nel medio-lungo periodo, possono incidere sulla natura strutturale della violenza contro le donne, quali, a titolo di esempio: l'azione di sensibilizzazione dei mass media e dei social network per una comunicazione non stereotipata dei ruoli e le relazioni di genere e della violenza maschile sulle donne<sup>73</sup>; la promozione di corsi di studio relativi al tema della violenza contro le donne nell'ambito degli indirizzi universitari che formano professionalità che potrebbero occuparsi di questo fenomeno, limitata dal Programma Operativo all'ambito sanitario (corsi per professionisti sanitari e per medici di medicina generale) (Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio 2022c); il monitoraggio del linguaggio dei libri di testo;
- b. l'attenzione all'intersezionalità della violenza, che costituiva una innovazione del PSN rispetto al precedente Piano, e che è sfumata sia nella fase di programmazione operativa, sia nella fase di realizzazione degli interventi. Particolarmente consistente è stata la riduzione degli interventi che si focalizzavano sulle donne migranti vittime di violenza, mentre gli interventi che intendevano ragionare sui bisogni specifici delle donne con disabilità non si sono, di fatto, realizzati, anche a causa del periodo di vacanza rispetto all'istituzione di un Ministero per le disabilità;<sup>74</sup>
- c. sottorappresentata è stata la priorità di intervento relativa al miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, soprattutto rispetto al tema della vittimizzazione secondaria, delle misure di protezione, della necessità di coordinamento tra azione civile e penale, nonché rispetto alla formazione dei magistrati, che non ha ricevuto una declinazione operativa<sup>75</sup>;
- d. altrettanto poco incisive risultano essere state le azioni programmate rispetto al contrasto della violenza maschile contro le donne nei luoghi di lavoro del settore privato, per i quali non sono state attivate le previste alleanze con le organizzazioni datoriali e sindacali per strutturare azioni utili a garantire il rispetto degli standard raccomandati a livello internazionale;
- e. rispetto agli interventi di sostegno alle donne vittime di violenza, il contributo nazionale si è concretizzato esclusivamente con misure di supporto economico, mentre non è stata approntata alcuna azione concreta per quanto attiene all'empowerment lavorativo e abitativo<sup>76</sup>. Queste ultime sono state concretizzate da gran parte delle Regioni a valere sui fondi della LN 119/2013; tuttavia, come si è già

---

<sup>73</sup> Evidenziata anche da Action Aid (2021, 2022) e dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio (2021b, 2022c).

<sup>74</sup> In particolare, da settembre 2019 a febbraio 2021, gli interventi precipui per le persone con disabilità sono rimasti in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e le azioni sono state principalmente orientate all'organizzazione degli uffici e alla gestione delle risorse.

<sup>75</sup> Si veda, tuttavia, il rapporto del Ministero della Giustizia sull'applicazione del Codice Rosso al 24 novembre 2020, dal quale risulterebbe che le attività formative dei Magistrati siano state realizzate (Ministero della Giustizia, 2020).

<sup>76</sup> Come per Grevio (2020) e Busi *et al* (2021).

avuto modo di rilevare nel rapporto di valutazione del precedente Piano (Gagliardi Molteni 2021a), questo ambito di intervento, sul quale peraltro gravita l'intera strategia, necessiterebbe sia di fondi finanziari più consistenti, sia di azioni di sistema volte a rendere maggiormente omogenea l'offerta su tutto il territorio nazionale;

- f. analoghe azioni di sistema sarebbero necessarie rispetto all'integrazione tra i diversi servizi al livello della governance locale, ovvero al livello delle reti territoriali anti violenza, su cui il PSN intendeva agire. Anche in questo caso, fermo restando il ruolo svolto dalle Regioni nella costruzione della governance territoriale e il supporto finanziario che molte di queste hanno fornito e forniscono alle reti territoriali anti violenza, a livello nazionale solo di recente si è iniziato a lavorare nella direzione di analizzare le buone pratiche nel lavoro di rete con il fine di elaborare apposite Linee guida nazionali per la promozione e lo sviluppo di tali reti e schemi di riferimento per la stipula di protocolli o convenzioni pertinenti e rispondenti a criteri di efficacia.

Come si è avuto modo di sottolineare nella premessa metodologica, in questa sede non è possibile valutare l'efficacia delle singole misure che sono state attuate nel periodo di vigenza del Piano. Tuttavia, nel corso degli incontri realizzati con le stakeholders delle politiche anti violenza, sia nell'ambito della valutazione in itinere<sup>77</sup> che nell'ambito della valutazione finale del PSN è emersa un'idea molto chiara su quelle che sono le condizioni di base per garantire l'efficacia di tali politiche. Tali condizioni, che si avrà modo di approfondire nelle risposte alle successive domande di valutazione, sono state condizionate dalla mancata concretizzazione, nel contesto italiano, di un *mainstreaming di genere*, inteso come approccio strategico che pone, in tutte le politiche, l'obiettivo del raggiungimento dell'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini in ogni ambito della società. In linea generale, le stakeholders osservano che se, da un lato, la cornice teorica del PSN ha cercato di inquadrare entro orientamenti comuni l'azione di Governo, l'applicazione di tali orientamenti alle diverse politiche settoriali non può dirsi realizzata. Questo determina la persistenza di un approccio emergenziale alla violenza sulle donne che il Piano si era proposto di superare e, dunque, l'incapacità degli orientamenti teorici di tradursi in misure concrete capaci di incidere sui fattori socio-culturali alla base della violenza sulle donne (Action Aid 2021; Unire 2023). A titolo esemplificativo e non esaustivo, si riportano due interventi delle organizzazioni femminili coinvolte nella valutazione in itinere, che mettono in evidenza questo aspetto:

“Io credo che un piano anti violenza nazionale debba avere come obiettivo principale una gestione politica, trasversale, di tutto il fenomeno, arrivando a individuare quei gangli all'interno 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 che deve diventare ordinaria 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 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

---

<sup>77</sup> Si rimanda, in particolare, all'allegato 4 del rapporto finale del Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a) “Il punto di vista dell'associazionismo femminile”, che tematizza le criticità che ancora permangono nell'ambito dell'approccio al fenomeno della violenza di genere.

dell'Interno quello di fare la formazione permanente delle forze dell'ordine. Dopo di che, io come Dipartimento per le Pari Opportunità, che modo ho la titolarità istituzionale di vigilare su questo tipo di percorsi, mi esprimerò anche in tal senso” [ONG\_1(it)].

“Il piano nazionale antiviolenza dovrebbe essere il documento che stila politiche sistemiche di intervento per il contrasto alla violenza di genere, affrontando i diversi piani della prevenzione, protezione, persecuzione e tutte le altre azioni strategiche. Il nostro piano nazionale tendenzialmente è più una dichiarazione di intenti, anche molto vaga e a maglie molto larghe... e non è invece il documento che organizza le politiche. Se fosse un documento che organizza le politiche ci troveremmo che ogni Ministero, in maniera trasversale, avrebbe obiettivi chiari rispetto a queste strategie e metodologie e poi una pianificazione, programmazione e quindi realizzazione. In realtà il piano nazionale rimane più una dichiarazione di intenti e quindi è talmente vago che poi ognuno se lo fa come gli pare. Ma questo dipende dal fatto che in Italia, a differenza di altri paesi, non c'è un approccio unico rispetto al contrasto alla violenza maschile contro le donne. 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 antiviolenza che organizza politiche, perché sulle politiche non si mettono d'accordo, e non si mettono d'accordo perché hanno visioni diverse. Quindi il piano nazionale antiviolenza 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 solo un DPO, che tra l'altro è retto da poche persone, che porta avanti politiche sistemiche, ma ci stanno X Ministeri, tutti con portafoglio, che tirano fuori i soldi e realizzano delle azioni che vogliono veramente impattare. Il Ministero del lavoro lo fa per il lavoro, il MIUR lo fa per il MIUR, ecc. no?” [ONG\_2(it)].

Da un punto di vista operativo, si deve comunque sottolineare che era del tutto evidente fin dalla fase di elaborazione della strategia che questa, necessariamente, dovesse assumere un respiro di lungo periodo e che, quindi, molti degli interventi enucleati non potessero essere concretizzati nell'arco di un triennio in quanto particolarmente complessi sotto il profilo della costruzione delle necessarie alleanze e della maturazione degli apprendimenti. Tuttavia, l'analisi dei processi attivati in tutto il periodo 2017-2021<sup>78</sup> e l'analisi degli interventi realizzati, non realizzati e realizzati indipendentemente dal Programma Operativo mostra che, pur nel notevole impegno di tutte le Amministrazioni negli ambiti di propria competenza, sono venute a mancare le necessarie sinergie e un lavoro di *co-programmazione* e *co-gestione* degli interventi tra i diversi attori deputati all'attuazione del Piano: basti pensare che solo nel 5,1% degli interventi realizzati/in corso di realizzazione si è instaurato un partenariato inter-ministeriale e nel 2,2% degli interventi un partenariato con le Regioni.

Queste criticità contribuiscono a delineare un quadro di azione frammentato che risponde in maniera poco soddisfacente all'obbligo di sviluppare una risposta globale e coordinata.

---

<sup>78</sup> Si ricorda che il 2021 viene considerato nell'analisi in quanto anno di vacanza del Piano.

### 3.2 Gli organismi di governance del Piano sono stati in grado di garantire il presidio dei processi del PSN? Con quali effetti sull'attuazione degli interventi previsti?

Le indagini valutative che hanno coinvolto le/i rappresentanti del Comitato tecnico del Piano, nonché l'attività di osservazione che IRPPS-CNR ha esercitato al suo interno, hanno consentito di appurare che gli organismi di governance hanno esercitato solo in parte le funzioni loro assegnate, ovvero quelle di presidiare i processi attivati sul Piano.

Al fine di dettagliare le motivazioni di tale risposta, che integra alcune considerazioni già effettuate nelle risposte alle domande 2.1 e 2.2, si procede dapprima con la descrizione delle funzioni degli organismi di governance istituiti a livello nazionale, per poi connettere tali funzioni con l'operatività di tali organismi nelle 3 macro-fasi del ciclo di vita del Piano Strategico – ovvero la fase di elaborazione del Piano Strategico, la fase di programmazione operativa e la fase di attuazione – e, infine, dedurre gli effetti che lo scarso presidio dei processi ha generato sull'attuazione del Piano.

In continuità con il precedente Piano d'Azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, il PSN 2017-2020 prevede l'istituzione di due organismi di governance nazionale, l'uno con funzioni di indirizzo politico, denominato *Cabina di regia interistituzionale*, l'altro con funzioni di supporto tecnico della Cabina di Regia, denominato *Comitato Tecnico* (in luogo del precedente Osservatorio nazionale del Piano 2015-2017).

La Cabina di Regia Interistituzionale, istituita presso il Dipartimento per le Pari Opportunità con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 settembre 2018 e insediata il giorno successivo, costituisce la sede di confronto e di raccordo politico, strategico e funzionale, tra le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli enti comunali/provinciali, sia per le attività da essi svolte per l'attuazione del Piano, sia per quelle ulteriori da essi promosse. La funzione principale è quella di assicurare la coerenza e l'omogeneità delle attività sul territorio nazionale, attraverso l'interazione tra i livelli istituzionali e il coordinamento tra le azioni a livello centrale e territoriale. Inoltre, la Cabina garantisce la programmazione coordinata e sinergica dell'uso delle risorse disponibili in tema di violenza sessuale e di genere (inclusi i fondi SIE e le altre risorse europee), nonché la destinazione più opportuna ed efficiente delle risorse disponibili, e valuta le proposte di aggiornamento degli interventi e gli approfondimenti tematici formulati dal Comitato tecnico. Presieduta dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità con il supporto del Dipartimento per le Pari Opportunità, essa è composta dalle Autorità politiche di gran parte delle Amministrazioni centrali e dai rappresentanti del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, compresa l'Unione Province d'Italia.

Il Comitato Tecnico, istituito il 25 ottobre 2018 e insediato il 29 ottobre 2018, supporta la Cabina nelle sue funzioni, monitora l'attuazione del Piano, formula proposte di aggiornamento degli interventi ivi previsti e di approfondimento tematico da svolgere nell'ambito della valutazione in itinere ed ex-post ed è sede di discussione tecnica dei processi di monitoraggio e valutativi. È stabilito che i lavori del Comitato, coordinati dal Dipartimento per le Pari Opportunità, siano organizzati in ragione dell'andamento delle attività e delle scadenze del monitoraggio proposto per il Piano. Oltre alla presenza di rappresentanti tecnici delle Amministrazioni centrali e territoriali, il Comitato vede la

partecipazione di rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative sul tema della violenza sulle donne, delle associazioni impegnate nella prevenzione e presa in carico degli autori di violenza sessuale e di genere, delle parti sindacali e datoriali, della Conferenza dei Rettori delle Università italiane. Partecipano, inoltre, ai lavori del Comitato la Consigliera nazionale di parità e rappresentanti dell'Istituto Nazionale di Statistica e del Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali.

Entrando nel merito dell'**operatività degli organismi di governance, nella prima macro-fase** relativa all'elaborazione del Piano Strategico 2017-2020, realizzatasi nel periodo di vigenza del precedente Piano d'azione straordinario 2015-2017, il presidio dei processi di pianificazione da parte dei due organismi di governance può essere giudicato efficace. In particolare, si rappresenta che il processo di elaborazione del Piano è avvenuto in seno all'Osservatorio Nazionale sul fenomeno della violenza<sup>79</sup>, entro il quale il Dipartimento per le Pari Opportunità ha costituito un apposito tavolo di lavoro sul tema<sup>80</sup>. Più nello specifico, il tavolo –formato da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e territoriali, delle organizzazioni della società civile femminili e femministe, delle organizzazioni sindacali, di Istat e CNR – ha avuto il mandato di elaborare un primo documento strategico preliminare sulla violenza contro le donne (incluse le pratiche tradizionali dannose) da sottoporre all'attenzione della Cabina di regia e da perfezionare in seguito alla validazione da parte di quest'ultima. All'interno di tale tavolo di lavoro si è attivato un processo di confronto costante che, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità con il supporto tecnico di IRPPS-CNR, ha previsto sia la realizzazione di incontri bilaterali con i diversi stakeholders dell'Osservatorio, sia uno scambio costante e circolare delle versioni del Piano Strategico via via prodotte ed emendate con i suggerimenti che emergevano da tali confronti.

Di tale percorso si è già avuto modo di discutere nel precedente rapporto di valutazione del Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a), dove l'attivazione di processi inclusivi e partecipati è stata valorizzata come *buona pratica gestionale* che ha consentito non solo di creare uno spazio di confronto reciproco e di crescita, ma anche di generare proposte condivise che si sono poi tradotte in un risultato tangibile<sup>81</sup>. Inoltre, le/gli stakeholders coinvolte/i nelle indagini valutative hanno valorizzato il fatto che, in questa fase, era presente un'interazione tra i due organismi di governance, quello politico e quello tecnico: le rappresentanze della società civile e il partenariato socio-economico erano, in sostanza, chiamati a presenziare alle sedute della Cabina di Regia e questo consentiva loro sia di essere costantemente aggiornati sulle intenzioni politiche, sia di assumere un ruolo attivo e propositivo nel sistema.

---

<sup>79</sup> Che, si ricorda, era stato costituito il 21.11.2016.

<sup>80</sup> Accanto ad altri 3 tavoli di lavoro, che hanno riguardato: le proposte di cambiamento della normativa; il “percorso di tutela” per la definizione delle Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza; una proposta condivisa di rilevazione della funzionalità dei centri antiviolenza e case rifugio e di rilevazione delle caratteristiche dell'utenza in carico.

<sup>81</sup> Ulteriori risultati tangibili sono stati l'approvazione, con DPCM del 24.11.2017, delle *Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza* elaborate in seno al tavolo e la definizione delle rilevazioni sui centri antiviolenza e le case rifugio, realizzatasi grazie ad un percorso di confronto tra Istat e il Centro Interregionale per i Sistemi Informativi, geografici e statistici (CISIS). Rispetto al cambiamento normativo, alcune delle proposte avanzate dal gruppo di lavoro sono state accolte con tempi di elaborazione più lunghi, come l'abolizione della riserva del 33% per l'istituzione di nuovi servizi specializzati, avvenuta con legge 19 luglio 2019 n. 69, o la modifica dei criteri dell'Intesa Stato Regioni su cui si è avviato un confronto nel 2021.

Nella **fase di programmazione operativa**, realizzata nel periodo che va dall'approvazione del PSN (23.11.2017) all'approvazione della seconda versione del Programma Operativo nella seduta della Cabina di Regia (18.07.2019), i processi sono stati gestiti e coordinati dal Dipartimento per le Pari Opportunità con il supporto tecnico di IRPPS-CNR. Si rappresenta, a questo proposito, che proprio grazie al coordinamento svolto dal DPO è stato possibile garantire la continuità nel tempo del processo di programmazione, vista la vacanza degli organismi di governance nei primi 11 mesi di vigenza del PSN<sup>82</sup> e il cambiamento della legislatura, avvenuto in seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018. Nei successivi 9 mesi, a livello politico, la costituzione della Cabina di Regia ha consentito al Ministro con delega alle pari opportunità di sollecitare in modo deciso l'impegno delle diverse Amministrazioni centrali nella programmazione di azioni concrete di prevenzione e contrasto della violenza di genere, coerenti con la strategia nazionale 2017-2020 e con una definizione certa di risorse finanziarie. Questa azione è stata tuttavia solo parzialmente in grado di raggiungere i risultati attesi, come si è già avuto modo di rilevare nella risposta alla dom. 2.3: il Programma Operativo, infatti, oltre a sacrificare alcune linee strategiche essenziali nella prevenzione e contrasto della violenza sulle donne, non è stato in grado di rappresentare in maniera esaustiva le intenzioni programmatiche delle diverse Amministrazioni centrali e di coinvolgere in maniera adeguata le Amministrazioni regionali. Al livello tecnico, il Dipartimento per le Pari Opportunità e IRPPS-CNR, in qualità di organismo di supporto, hanno gestito il processo di programmazione anche successivamente alla costituzione del Comitato Tecnico. Quest'ultimo, dunque, pur non avendo supportato il processo di programmazione, è stato messo al corrente delle sue evoluzioni nelle 3 sedute plenarie realizzate nei 9 mesi di programmazione operativa<sup>83</sup>, cui è seguita una seduta plenaria nella fase di attuazione degli interventi<sup>84</sup>. I momenti di confronto che si sono realizzati sono stati apprezzati sia dalle Amministrazioni centrali, sia dalle rappresentanti del Comitato Tecnico coinvolte nell'indagine valutativa in quanto, per le prime, hanno consentito di trarre spunti per il miglioramento della progettazione e, per le seconde, hanno consentito di accedere ad una serie di informazioni sul percorso in atto.

Nella **fase di attuazione del Piano**, gli organismi di governance hanno presidiato i processi ed esercitato le funzioni assegnate loro in misura decisamente limitata. In particolare, la Cabina di Regia ha esercitato per un tempo limitato il proprio ruolo di coordinamento dell'attuazione degli interventi del Piano in quanto l'intercorsa pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 ha imposto una revisione radicale delle priorità e una proiezione delle Amministrazioni nella risoluzione delle conseguenze contingenti che questa ha determinato. Inoltre, nel corso del 2021, l'attenzione è stata rivolta all'elaborazione della strategia nazionale 2021-2023, che risultava cogente vista la scadenza formale del Piano 2017-2020. Per quanto attiene al Comitato Tecnico, si attesta che a causa della pandemia sanitaria gli incontri sono stati sospesi per tutto il 2020 e sono ripresi nel mese di aprile 2021 con modalità di gestione e un mandato rinnovati: le sedute plenarie sono state sostituite da incontri tematici finalizzati, anche in questo caso, all'elaborazione della successiva strategia nazionale 2021-2023. Nello specifico, nel periodo 31 marzo-18 maggio

---

<sup>82</sup> Sul tema si esprime, peraltro, anche il Grevio (2020), evidenziando che il funzionamento degli organismi di governance è strettamente legato all'approvazione del Piano nazionale e che questo può compromettere la stabilità e continuità delle politiche.

<sup>83</sup> Nelle date: 29.10.2018; 18.11.2018; 5.07.2019.

<sup>84</sup> In data 10.12.2019.

2021 sono stati realizzati 7 tavoli di lavoro che hanno riguardato le tematiche specifiche del lavoro, della sindrome di alienazione parentale (Pas), delle linee guida nazionali sulla formazione di operatori/trici che entrano in contatto con donne vittime di violenza e degli interventi da proporre per il triennio 2021-2023 per gli Assi *Prevenzione, Protezione e sostegno, Punizione dei colpevoli, Assistenza e Promozione*<sup>85</sup>. Il cambiamento nella modalità di incontro, che ha contribuito all'elaborazione del Piano successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri in data 18 novembre 2021, ha contestualmente impedito al Comitato Tecnico di esercitare le proprie funzioni di monitoraggio degli interventi, di proposta di aggiornamento degli interventi e di approfondimenti tematici da approfondire nella valutazione in itinere ed ex post, nonché di discussione tecnica dei processi di monitoraggio e valutativi con riferimento al PSN 2017-2020.

Le/gli stakeholders intervistati hanno evidenziato che in queste due ultime fasi lo scollamento tra l'organismo politico e l'organismo tecnico di governance è andato via via ampliandosi, in quanto sono progressivamente venute a mancare sedi di confronto e, più in generale, non si è verificata alcuna interazione e integrazione tra questi, se non in termini di "job on call" in prossimità delle ricorrenze nazionali - 25 novembre e l'8 marzo<sup>86</sup>.

Nel determinare **quali effetti abbia avuto** questo limitato presidio dei processi da parte degli organismi di governance ad esso preposti, preme innanzitutto ribadire che tutto il periodo considerato è stato contraddistinto da una situazione di incertezza, instabilità ed emergenza determinata dai continui avvicendamenti di governo e, a partire dal 2020, dalla pandemia sanitaria da Sars-Cov-2. Tali eventi si sono inevitabilmente ripercossi sulla capacità di costruire un contesto di dialogo e confronto coerente con i principi dichiarati nel Piano Strategico, senza tuttavia influire negativamente sull'attuazione degli interventi in quanto, come si è potuto apprezzare nelle analisi effettuate nel capitolo 2 e nell'Annesso 1 al presente rapporto, ciascuna Amministrazione centrale ha messo in campo una serie di interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere coerenti con le proprie competenze e la propria mission.

Le/gli stakeholders coinvolti nelle indagini valutative hanno, tuttavia, evidenziato che la mancanza di un confronto continuo e l'impossibilità da parte delle organizzazioni della società civile, del partenariato socio-economico e delle rappresentanze degli enti territoriali di avere un ruolo attivo e propositivo hanno determinato due principali effetti negativi, tra loro fortemente correlati:

- da un lato, hanno alimentato una generalizzata percezione di distanza dai territori della strategia, degli interventi enucleati e, più in generale, dell'azione di governo;
- dall'altro, hanno generato una rappresentazione di inefficacia delle politiche nazionali, rappresentata 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

---

<sup>85</sup> Si rimanda, per una descrizione più dettagliata dei processi attivati in tale ambito, al policy brief n. 1 del 31.10.2023 "Il processo di elaborazione della Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023".

<sup>86</sup> L'espressione è utilizzata per designare la *chiamata al bisogno*. Si riporta di seguito il testo completo: "Noi abbiamo sempre chiesto: adesso che sono stati istituiti per legge i due organismi di governance, qual è il livello di interazione? Perché debbo dire che non era così con la Boschi, con Spadafora la situazione era complessa e variegata, ma da Bonetti in poi noi siamo job on call, cioè siamo chiamati quando serve [...] possibilmente, sotto il 25 novembre e l'8 marzo... questi sono i momenti in cui fioccano le convocazioni. Non c'è alcuna azione sistemica o integrazione" [OS\_2].



condividere un'idea programmatica e confrontarsi sulle criticità per capire come si possono risolvere. Credo che l'integrazione avrebbe senso se la pianificazione nazionale nascesse da una esigenza territoriale, non viceversa, quindi: tu raccogli le esigenze del territorio e le trasformi in un piano nazionale che tiene conto delle diverse esigenze. Ma qui mi sembra il contrario, nel senso che la pianificazione territoriale deve tener conto di quello che ha fatto quella nazionale, c'è un'inversione, non c'è un principio effettivo di sussidiarietà. Difficile riuscire a trovare una forma di connessione e di aggancio con il livello territoriale" [REG\_06(it)].

Su quest'ultimo punto, in particolare, si avrà modo di tornare nella trattazione delle risposte alle successive domande di valutazione in quanto rappresenta una prospettiva sul ruolo delle politiche antiviolenza nazionali che, oltre ad essere *corale*, in quanto condivisa da tutti gli stakeholders, è alla base dell'approccio della Convenzione di Istanbul, teso alla *creazione di politiche integrate e coordinate*.

In chiusura, a partire dalle sollecitazioni delle organizzazioni sindacali coinvolte nelle indagini valutative, è utile rappresentare un'ulteriore considerazione sulla governance delle politiche antiviolenza che attiene all'integrazione tra il Piano e l'apparato legislativo e tra gli organismi di governance del PSN e altri organismi che lavorano nell'ambito della violenza di genere. Le organizzazioni sindacali hanno evidenziato la **presenza di diversi soggetti che si occupano del tema, con visioni a volte contrastanti**: il Parlamento, deputato alla normazione, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere e altri dispositivi creati di volta in volta su temi specifici<sup>87</sup>. Pur apprezzando che il tema della violenza di genere abbia via via acquisito un'attenzione sempre maggiore da parte delle istituzioni, percepiscono una mancanza di dialogo, confronto e integrazione tra l'Osservatorio del Piano e gli altri soggetti sopra nominati, che può influire negativamente sull'efficacia degli interventi, come è avvenuto con l'adozione della legge n. 69 del 19 luglio 2019:

“Nonostante ci sia una legge [ndr, di costituzione degli organismi di governance del PSN], la sensazione è che ci siano interventi che un po' vanno per conto loro. Allora: se esiste un osservatorio nazionale sulla violenza di genere in sede del ministero delle pari opportunità, questo dovrebbe sentire e seguire anche tutto quello che avviene all'interno del Parlamento, sennò noi ci troviamo con leggi che vengono emanate – sì, poi facciamo le audizioni quando ci chiamano – e però quel tavolo dovrebbe ricevere tutte le istanze nazionali e regionali e fare sintesi, altrimenti si fa un piano, il parlamento fa le leggi, e poi ci troviamo in situazioni come quella del Codice Rosso, che adesso stiamo modificando. Noi lo avevamo detto in sede di Piano e di audizione che quel Codice Rosso, in particolare nell'area uomini maltrattanti, non era corretto. Poi, per rendere più complesso il tutto, abbiamo la Commissione Femminicidio; quindi, ci sono sistemi differenti tra loro che non si parlano, perché da una parte c'è l'Osservatorio con il Comitato Tecnico, dall'altra il Parlamento, dall'altra la Commissione Femminicidio e poi le Regioni – perché pure loro si muovono. Tutto questo fa parte di una governance che però è una governance sfilettata, perché se il tavolo non fa sintesi di tutto quello che avviene nel paese diventa che ognuno fa le proprie azioni per quello che può essere funzionale in quel momento per il Governo di un colore o di un altro o per la Regione in base ai problemi di quel territorio. Poi, se ci mettiamo pure i Comuni, aumentiamo la complessità della faccenda. Allora, forse non si è avuto politicamente il coraggio di dire che lo strumento che doveva far sintesi e anche studiare tutte le azioni che venivano proposte in sede nazionale regionale di qualsiasi livello è l'osservatorio, con il suo Comitato tecnico. Nell'osservatorio dovrei comprendere tutto, perché altrimenti si frammenta la materia. Noi abbiamo regioni virtuose e regioni non virtuose. Abbiamo commissioni che fanno documenti e però poi si

---

<sup>87</sup> Come il recente Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica, incardinato nel Ministero della Giustizia.

scontrano con le leggi che vengono fatte in Parlamento. Attenzione perché si sta facendo tanta confusione. E questo non è positivo. [...] se è vero come è stato già detto che la violenza è un tema strutturale, suddividere le varie azioni non aiuta per la prevenzione” [OS\_1].

### 3.3 Il sistema di monitoraggio del Piano risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti?

Il sistema di monitoraggio risulta essere adeguato per quanto attiene ai fondi destinati alle Regioni dalla LN 119/2013, mentre ancora limitata è la raccolta di dati/informazioni sugli altri interventi attuati a valere sulla strategia nazionale, come evidenzia anche Grevio (2020).

Per argomentare la risposta, si consideri innanzitutto che il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha previsto un intervento volto ad *attivare una task force per il monitoraggio delle risorse investite nel Piano, anche attraverso lo sviluppo di un sistema informativo web based, per assicurare la trasparenza*. L'intervento si è concretizzato con la sottoscrizione, da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità, di un'apposita convenzione con Formez PA il 26 giugno 2020 che, tra le altre, ha previsto una linea di intervento inerente al *Supporto agli uffici del DPO per il monitoraggio tecnico e finanziario e la rendicontazione del Piano Straordinario 2015-2017 e del Piano Strategico 2017-2020* (linea 3).

Questa attività si è, in particolare, concentrata sugli interventi realizzati dalle Regioni a valere sui decreti annuali di riparto delle risorse stanziare sulla LN 119/2013. Formez ha, pertanto, proceduto in due direzioni: da un lato, con la revisione radicale della scheda di monitoraggio semestrale; dall'altro, con la predisposizione di un format per la presentazione della relazione riepilogativa sull'utilizzo delle risorse dei precedenti decreti.

La scheda di monitoraggio, in formato excel, è costituita da 6 fogli di lavoro, così rappresentabili:

- dati Amministrazione (Regione, referente per la compilazione, ufficio di appartenenza, recapito telefonico ed e-mail);
- tabella di rilevazione dei fondi destinati, separatamente, a centri anti violenza e case rifugio, per ciascuno dei quali sono enucleate le tipologie di intervento e le attività finanziate, con richiesta dei seguenti dati: beneficiari; risorse programmate, impegnate in modo giuridicamente vincolante e liquidate, con indicazione degli estremi dell'atto di impegno; risorse del bilancio regionale programmate, impegnate in modo giuridicamente vincolante e liquidate; risorse del Piano Operativo FSE impegnate in modo giuridicamente vincolante e liquidate. Sono, infine, calcolate in modo automatico le risorse complessive (programmate, impegnate e liquidate) e gli indicatori finanziari di avanzamento degli impegni e della spesa;
- tabella di rilevazione dei fondi destinati agli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, per i quali sono previsti gli stessi campi informativi descritti al punto precedente;
- due tabelle con la descrizione qualitativa degli interventi finanziati a valere sull'art. 5bis e sull'art. 5, con i seguenti campi: obiettivo, interventi e attività, per ciascuna delle quali sono indicati: il beneficiario; la descrizione sintetica dell'attività realizzata

dal beneficiario; se l'intervento si pone in continuità con altri interventi; se l'intervento è erogato attraverso affidamento/delega ad altri soggetti pubblici<sup>88</sup>; se le risorse sono erogate direttamente dall'amministrazione regionale; le modalità di erogazione delle risorse; riferimenti e link a delibere, avvisi, bandi, decreti; tempistica di erogazione delle risorse; proposte per la risoluzione di eventuali criticità nell'erogazione delle risorse. Per quanto attiene ai fondi dell'art. 5bis, viene inoltre richiesto se l'intervento tiene conto della necessità di *riequilibrare la presenza dei centri anti-violenza e delle case-rifugio in ogni regione, riservando un terzo dei fondi disponibili all'istituzione di nuovi centri e di nuove case-rifugio al fine di raggiungere l'obiettivo previsto dalla raccomandazione Expert Meeting sulla violenza contro le donne - Finlandia, 8-10 novembre 1999* – come previsto dal comma 2 lettera d dell'art. 5bis;

- un ultimo foglio di lavoro relativo alla governance, ovvero all'istituzione del tavolo di coordinamento previsto dall'art. 5 comma 1 dei decreti di riparto. Sono, dunque, richieste informazioni: sulla data di istituzione del tavolo; sulla previsione di un coinvolgimento, in tali tavoli, del DPO; se sono stati coinvolti rappresentanti di enti locali, di aree metropolitane, di centri antiviolenza, delle forze dell'ordine, della magistratura, del partenariato sociale, delle associazioni di categoria, di associazioni di scuole o di altre categorie; il numero incontri realizzati nell'anno; l'esistenza di un sistema di monitoraggio regionale; l'esistenza di un Osservatorio regionale e/o sito internet dedicato; l'eventuale link di riferimento di Osservatorio e/o sito.

Accanto alla scheda di monitoraggio, è stato predisposto un apposito format di relazione riepilogativa delle iniziative adottate con le risorse erogate ed effettivamente impegnate riferite a decreti di annualità precedenti. Assumendo, a titolo di esempio, il format predisposto per la rendicontazione dei fondi dei DPCM del 2017 e del 2018, le informazioni richieste sono le seguenti:

- una descrizione degli interventi finanziati e realizzati con tali risorse, separatamente per i due macro-obiettivi relativi al supporto dei servizi specializzati già operativi e alla creazione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio; si richiede, inoltre, di indicare separatamente l'eventuale quota di cofinanziamento di risorse relative ad altri decreti;
- una descrizione della coerenza degli interventi realizzati a valere sulle risorse trasferite con il DPCM oggetto di attenzione con quelli realizzati a valere su precedenti decreti;
- una descrizione delle modalità di trasferimento delle risorse statali a CAV e CR;
- una descrizione delle modalità di monitoraggio adottate per la verifica dei tempi di trasferimento delle risorse statali a CAV e CR nel caso di affidamento o delega ad altri soggetti pubblici;
- l'indicazione dei tempi effettivi di erogazione delle risorse ai CAV e CR, sia in caso di trasferimento diretto che in caso di affidamento/delega a soggetti terzi;
- una descrizione delle modalità di coinvolgimento dell'associazionismo di riferimento e degli altri attori pubblici e privati rilevanti;

---

<sup>88</sup> Comuni, Città metropolitane, enti di area vasta, enti gestori degli ambiti sociali territoriali o altri enti pubblici.

- l'indicazione del link al sito internet dove sono pubblicati gli atti di attuazione degli interventi;
- la compilazione di una tabella di avanzamento finanziario degli impegni e della spesa, separatamente per le quote relative al funzionamento dei centri antiviolenza già operativi, al funzionamento delle case rifugio già operative, ai nuovi CAV e alle nuove CR.

È, inoltre, prevista un'ulteriore sezione in cui le Regioni sono chiamate a:

- descrivere gli interventi realizzati nel periodo 2018-2020, ad integrazione delle risorse ripartite con i DPCM 2017 e 2018, con risorse regionali (bilancio regionale e fondi europei) a sostegno della lotta alla violenza contro le donne;
- indicare i dati relativi ai centri antiviolenza e alle case rifugio nel 2019 in termini di: numero di strutture esistenti; numero di accessi; numero di nuove strutture finanziate con i fondi in parola.

L'elaborazione e messa a sistema di questi strumenti costituisce, pertanto, **un risultato decisamente positivo della programmazione 2017-2020** in quanto ha consentito di acquisire informazioni puntuali e, soprattutto, omogenee sugli interventi programmati e realizzati dalle Regioni con i fondi della LN 119/2013, superando in tal modo un limite che IRPSS-CNR aveva segnalato nella *Relazione sugli strumenti adottati dai soggetti istituzionali per il monitoraggio del sistema di assistenza e supporto alle vittime della violenza di genere* (Gagliardi Molteni 2018), relativo all'incapacità delle precedenti schede di monitoraggio di rappresentare adeguatamente lo stato di avanzamento degli interventi. Il nuovo sistema di monitoraggio consente, nello specifico:

- di assolvere ad una delle esortazioni che il Grevio ha espresso nel suo *Rapporto di valutazione di base sull'Italia (2020)*, relativa all'armonizzazione e al monitoraggio delle misure attuate a livello regionale/locale per prevenire e combattere la violenza contro le donne (cfr. paragrafo 44 del Rapporto);
- di assolvere ai debiti informativi previsti dalla LN 119/2013 al comma 7 dell'art. 5bis, riprendendo l'attività di redazione delle relazioni annuali al Parlamento<sup>89</sup> che, a differenza di quanto accadeva precedentemente, sono ora in grado di restituire una serie di informazioni puntuali sulle modalità di impiego dei fondi pubblici<sup>90</sup>;
- più in generale, di rendere pubblico e valorizzare l'impegno delle istituzioni nel contrasto alla violenza sulle donne.

Le schede di monitoraggio mancano, tuttavia, di indicatori fisici di *output* e *outcome* che possano fornire parametri sui quali valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati a valere sui fondi a disposizione (Gagliardi Molteni 2019; Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio 2020b). Tale lacuna, per quanto attiene alla quota dedicata al funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio già operativi (art. 5bis della LN 119/2013), è in parte colmata dalle rilevazioni che Istat conduce

<sup>89</sup> Le relazioni sono consultabili al link:

<https://www.pariopportunita.gov.it/politiche-e-attivita/violenza-di-genere/fondi-ripartiti-alle-regioni/>.

<sup>90</sup> Si rappresenta, infatti, che la relazione al Parlamento non è stata elaborata con cadenza annuale, come richiesto dal dettato normativo, essendo presenti 2 relazioni sul periodo 2013-2018 – l'una relativa al riparto 2013-2014, l'altra relativa ai due riparti del 2017 e 2018; la relazione sui due riparti effettuati nel 2016 non è stata elaborata. La *Relazione al Parlamento del 26 marzo 2021*, proprio grazie alle nuove schede di monitoraggio, ha permesso di ricostruire l'utilizzo su tutti i decreti di riparto dal 2017 al 2020. A partire da tale relazione, inoltre, le informazioni rese risultano più complete in quanto in grado di restituire anche dati aggregati sull'utilizzo delle risorse.

periodicamente sui servizi specializzati e sull'utenza seguita<sup>91</sup>; sugli interventi relativi all'art. 5 del dettato normativo, al contrario, determina un'oggettiva difficoltà di quantificare *cosa si è prodotto e i risultati raggiunti* grazie alla dotazione finanziaria a disposizione<sup>92</sup>.

Per entrambi gli articoli, inoltre, pur apprezzando che i format predisposti indaghino le tempistiche medie di trasferimento dei fondi dei DPCM ai soggetti attuatori degli interventi, si deve attestare una limitata capacità del sistema di monitoraggio di rappresentare adeguatamente tutte le informazioni relative alle procedure di gestione dei fondi nel caso di affidamento/delega ad altri soggetti pubblici, anche per identificare in modo più preciso le criticità che le diverse procedure utilizzate sollevano. Il ritardo con cui i fondi entrano nella disponibilità dei soggetti attuatori finali – da tempo oggetto di attenzione sia delle organizzazioni della società civile (Action Aid 2018, 2019, 2020, 2021; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018), sia della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere (2020b, 2022f), sia del Grevio (2020), sia di IRPPS-CNR (Gagliardi Molteni 2021; Busi *et al.* 2021) – hanno infatti un impatto negativo sulla capacità di raggiungere gli obiettivi della LN 119/2013 e rappresentano un ostacolo alla continuità e alla qualità dei programmi di sostegno e protezione delle donne e dei/delle loro figli/e.

Il sistema di monitoraggio implementato esclude, inoltre, gli interventi in capo alle Amministrazioni centrali. A questo proposito si evidenzia che Formez PA ha predisposto una scheda di rilevazione, somministrata ai Ministeri competenti, sullo stato di avanzamento degli interventi del PSN 2017-2020 al 31.12.2020. Tale scheda ha richiesto, per ciascuno degli interventi programmati:

- le attività e modalità attuative che l'Amministrazione ha previsto di implementare per la realizzazione dell'intervento nella scheda di programmazione;
- i risultati attesi, come previsti nella scheda di programmazione;
- la percentuale di avanzamento delle attività/realizzazione dell'intervento (100%; 75%; 50%; meno del 50%; non attivato);
- i risultati conseguiti, rispetto ai risultati attesi in fase di programmazione (100%; 75%; 50%; meno del 50%; non attivato);
- l'avanzamento finanziario al 31.12.2020 (interventi già conclusi; interventi attivati e non conclusi; interventi che si ritiene di attivare entro il 1° semestre 2021);
- le criticità riscontrate, ripartite nelle seguenti tipologie cui è richiesta una risposta sì/no/altro (specificare): programmazione operativa (atti amministrativi per l'attivazione dell'intervento, es. affidamento a terzi); gestione (es. regole condivise in caso di più soggetti coinvolti); normativa (limitazioni dovute al quadro di riferimento, esigenze di semplificazione); gestione finanziaria (es. tempistica disponibilità fondi, modalità di erogazione, ecc.);
- indicazioni per la prosecuzione degli interventi nel triennio 2021-2023, con le seguenti possibilità di risposta: sì, totalmente; sì, modificando i contenuti (specificare

---

<sup>91</sup> Si veda la banca dati Istat al link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/centri-antiviolenza>, nella quale sono presentati i report e le tavole di dati relativi alle caratteristiche di centri antiviolenza e case rifugio e delle donne raggiunte nelle varie annualità delle rilevazioni.

<sup>92</sup> Aspetto su cui IRPPS-CNR si è soffermato nell'ambito delle *Linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne* (Gagliardi Molteni 2019b), facendo una prima proposta di indicatori fisici che, in seguito ad un successivo confronto con le Regioni, si sarebbero potuti progressivamente comprendere nella rilevazione.

come...); sì, riducendo le azioni (specificare come...); sì, aumentando le azioni (specificare come...); no.

Tale scheda di rilevazione, somministrata alle Amministrazioni centrali nel quadrimestre gennaio-aprile 2021, ha avuto la funzione principale di guidare il Dipartimento per le Pari Opportunità nell'elaborazione della strategia nazionale 2021-2023. I campi previsti, infatti, erano strettamente funzionali a comprendere se, in virtù dello stato di attuazione di un certo intervento e delle criticità manifestate, tale intervento sarebbe o meno stato riproposto nel successivo triennio. Per conseguire questa finalità ed evitare, al contempo, un eccessivo debito informativo da parte delle Amministrazioni, la scheda è stata elaborata con una struttura molto snella che non consente, però, di acquisire sufficienti informazioni sulle modalità di attuazione degli interventi e sui risultati raggiunti.

Per questo motivo IRPPS-CNR, nell'ambito della valutazione finale presentata in questa sede, non si è potuto esimere dal prevedere una fase di raccolta delle informazioni sulle attività concretamente poste in essere (Annesso 1). Oltre a quanto si è già avuto modo di rappresentare nella premessa metodologica a questo rapporto, si deve evidenziare che la frammentarietà delle informazioni raccolte è anche esito della difficoltà delle Amministrazioni centrali ad effettuare un monitoraggio interno sugli interventi realizzati. Alcune di esse, infatti, presentano una struttura verticale molto articolata che prevede il concorso di molti attori all'attuazione degli interventi; se, da un lato, questo costituisce un punto di forza in quanto gli interventi beneficiano di competenze differenziate, dall'altro lato rende difficoltoso monitorarne gli esiti, anche in una logica di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza.

Come si è già avuto modo di rilevare nel rapporto di valutazione in itinere del PSN (Gagliardi Molteni 2021b), la mancanza di un sistema di monitoraggio unico si ripercuote negativamente sulla possibilità di:

1. acquisire gli elementi informativi necessari per attuare un modello di *governance* adeguato alla complessità delle politiche per contrastare la violenza sulle donne. La mancanza di dati e informazioni rende complesso il riorientamento della pianificazione strategica e della programmazione operativa verso un sistema di interventi che risponda in modo più adeguato agli obiettivi strategici e alla finalità ultima che le politiche si prefiggono, ovvero la riduzione/eliminazione della violenza contro le donne;
2. restituire agli stakeholders dati e informazioni in grado di dare conto, rendere pubblico e valorizzare l'impegno delle istituzioni nel contrasto alla violenza sulle donne, nell'ottica della trasparenza e della accountability riconosciute nell'ordinamento giuridico italiano con il D.lgs. 33/2013 "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";
3. assolvere ai debiti informativi previsti dalla normativa nazionale ed europea. Rispetto al primo livello, oltre alla relazione nazionale sui fondi trasferiti a valere sull'art. 5bis di cui si è parlato, la Legge 119/2013 prevede che il Ministro delegato per le pari opportunità trasmetta entro il 30 giugno di ogni anno una relazione alle Camere sull'attuazione del Piano (comma 3 dell'art. 5)<sup>93</sup>: relazione che, finora, è stata

---

<sup>93</sup> Si rappresenta che la legge di bilancio 2022, nel modificare l'art. 5, ha soppresso tale obbligo di relazione.

elaborata solamente nel 2017<sup>94</sup>. Rispetto al secondo livello, la Convenzione di Istanbul chiama periodicamente gli Stati aderenti alla redazione di un rapporto che delinea in modo puntuale le iniziative avviate per attuarne i diversi articoli. La mancanza di un sistema di monitoraggio efficace, in grado di garantire omogeneità nelle informazioni fornite, ha finora reso più complesso l'assolvimento di tali debiti informativi in quanto ha impedito, di fatto, di ricondurre entro un quadro unitario il volume degli interventi effettivamente realizzati e dei risultati conseguiti;

4. svolgere un'adeguata valutazione delle politiche contro la violenza sulle donne, come raccomandato dalla Corte dei Conti nella delibera 9/2016, venendo a mancare gli elementi informativi indispensabili ad esprimere giudizi di efficacia ed efficienza. La Corte, infatti, ha evidenziato quali lacune del sistema implementato da un lato l'assenza di un sistema di indicatori da utilizzare nella valutazione degli interventi che grazie ai finanziamenti sono stati realizzati, dall'altro lato l'assenza di parametri di riferimento sui quali valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati per realizzare le finalità perseguite. Analoghe considerazioni sono state espresse nei rapporti di valutazione elaborati sul Piano d'Azione Straordinario 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2019c, 2021a), ove si sottolinea la difficoltà di ricostruire ex post un set minimo di informazioni su quanto è stato realmente realizzato e, in taluni casi, anche su quanto è stato programmato.

### 3.4 Le azioni messe in campo per garantire la pubblicità del Piano e la trasparenza degli interventi realizzati risultano efficaci?

Le azioni messe in campo per rispondere all'esigenza diffusa di conoscenza dell'azione politica e amministrativa nell'ambito della prevenzione e contrasto della violenza di genere sono state finora limitate (Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2023; Action aid 2021).

Al fine di argomentare la risposta si devono innanzitutto distinguere i due livelli della comunicazione esterna, proiettata su tutti gli stakeholders delle politiche antiviolenza, e della comunicazione interna, proiettata sui soggetti designati nell'ambito degli organismi di governance e, in particolare, del Comitato Tecnico del Piano.

Rispetto al primo livello si deve rappresentare che il PSN 2017-2020, nella finalità di garantire la condivisione trasparente e puntuale di tutte le informazioni necessarie a dare contezza dell'azione di governo e di consentire la *conoscibilità del Piano e della sua attuazione*, ha previsto la pubblicazione dell'allegato operativo "su un'apposita sezione del sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, che conterrà ogni informazione o documento rilevante, delle schede e dei singoli report di monitoraggio e valutazione, dando evidenza ad ogni aggiornamento, mutamento e sopravvenienza rispetto al contesto di lavoro di partenza".

Nel Rapporto di valutazione in itinere (Gagliardi Molteni 2021b) si è avuto modo di valorizzare due azioni messe in campo dal Dipartimento per le Pari Opportunità per

---

<sup>94</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità, *Relazione alle camere sull'attuazione del "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" ex art. 5 co. 3 del Decreto Legge del 14 agosto 2013, n. 93 convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119.*

migliorare la comunicazione esterna. La prima riguarda la costruzione e alimentazione della banca dati sul fenomeno della violenza di genere, in collaborazione con Istat, che *rappresenta un osservatorio privilegiato per permettere agli organi di governo e a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel contrasto alla violenza di genere di monitorare i diversi aspetti del fenomeno e combatterlo con mezzi adeguati al fine di raggiungere gli obiettivi della Convenzione di Istanbul*. In particolare, oltre ai dati da fonte amministrativa e agli esiti delle indagini ad hoc, la banca dati offre una sezione dedicata alla normativa e alle politiche antiviolenza, che fornisce una base documentale aggiornata sulle risposte che lo Stato e le Regioni hanno messo in campo per prevenire e contrastare la violenza sulle donne e supportare le donne che ne sono vittime. La seconda azione che è stata valorizzata è la costruzione, nell'ambito dell'Accordo con IRPPS-CNR, di un ulteriore portale (<https://viva.cnr.it/>) che rende pubblici gli esiti delle valutazioni dei Piani Nazionali, oltre che delle altre indagini, ad hoc e da fonti secondarie, che l'istituto ha realizzato sui servizi specializzati e generali, sulle reti antiviolenza, sui programmi per uomini maltrattanti e, più in generale, sulle politiche antiviolenza. In questo ambito, inoltre, si deve valorizzare la costruzione, alimentazione e pubblicazione, in collaborazione con ISSIRFA-CNR, di LARA, una banca dati che raccoglie leggi, regolamenti e atti amministrativi regionali relativi alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne disponibili presso gli archivi regionali ed adottati a partire dal 2001. Tale banca dati, infatti, costituisce un patrimonio informativo di notevole utilità nell'analisi comparativa delle politiche regionali sulla violenza contro le donne che, come ha evidenziato lo stesso GREVIO (2020), *costituisce un primo importante passo avanti verso la costruzione di una visione unificata delle risposte delle autorità locali alla violenza nei confronti delle donne*.

Sul fronte della pubblicazione di *ogni documento utile a rappresentare il Piano e la sua attuazione*, al contrario, non è stata attuata alcuna azione concreta. Come si è avuto già modo di accennare, il Programma Operativo e le schede obiettivo non hanno ricevuto un'adeguata pubblicità; inoltre, non sono stati resi pubblici né le procedure e gli atti con i quali si è data attuazione agli interventi previsti, né relazioni o documenti utili a dare contezza degli interventi realizzati e dei risultati raggiunti. Proprio a causa di tali limiti, per poter procedere con la valutazione del Piano è stato necessario prevedere una fase, particolarmente onerosa, di raccolta delle informazioni minime sugli interventi realizzati e in corso di realizzazione, anche tramite la consultazione dei portali delle Amministrazioni che, spesso, non risultano però essere aggiornati o completi.

Rispetto alla comunicazione interna, ovvero rivolta ai componenti del Comitato tecnico del Piano, si valorizza che in fase di programmazione sono stati previsti momenti di incontro e scambio nei quali i soggetti della società civile hanno avuto modo di accedere ad informazioni di prima mano sulle intenzioni programmatiche delle Amministrazioni centrali. Come si è avuto modo di accennare, tuttavia, nel periodo successivo all'approvazione del Programma Operativo questi momenti plenari di confronto sono venuti meno e non sono state messe in campo iniziative di diverso tipo per tenere costantemente aggiornati i componenti del Comitato sull'attuazione delle misure e sui risultati ottenuti.

Come si è sottolineato più volte nell'ambito delle precedenti valutazioni (Gagliardi Molteni 2019c, 2021a, 2021b), la mancanza di pubblicità e trasparenza determina diverse conseguenze:



- innanzitutto, rende complesso valorizzare l'impegno delle Amministrazioni nel contrasto alla violenza di genere che, come si evince dal precedente capitolo e dall'Annesso 1 a questo rapporto, è stato particolarmente consistente;
- non consente di verificare quali interventi "funzionano" meglio e ottengono i risultati migliori, né di mettere a sistema le buone pratiche, aspetti sui quali il PSN si è soffermato in diversi punti, nella logica di migliorare progressivamente il sistema di intervento;
- rispetto alla valutazione, non consente di valorizzare i punti di forza degli interventi messi in campo, né di identificare le criticità, proponendo azioni utili per il loro superamento e per riorientare la programmazione; inoltre, non consente di esprimere giudizi di efficacia ed efficienza scientificamente fondati;
- alimenta una rappresentazione sociale di distanza e/o di inadeguatezza dell'azione di governo nell'attuazione di quanto previsto dal Piano (quest'ultima ben rappresentata in Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2023 e Action Aid 2020, 2021). L'idea che il *Piano, di fatto, non esista o non sia stato realizzato* è diffusa tra tutte/i le/gli stakeholders coinvolti nelle indagini valutative, ovvero organizzazioni femminili femministe, organizzazioni sindacali e referenti regionali delle politiche antiviolenza, come si evince dai seguenti estratti dei discorsi:

"Il vero tema è che l'operatività del piano operativo 2017-2020 non ha mai visto la luce lavorativa. Quindi, il libro c'era, tra l'altro un bel libro, però poi nessuno lo ha attuato, no? E nessuno si è preso la briga, successivamente di vedere quello che era stato fatto ed eventualmente anche applicarlo. Quindi è mancata tutta l'applicazione del Piano" [OS\_1].

"Il Piano, anche nelle cose che dal nostro punto di vista possono non sembrare buone, non è stato attuato, nel senso che non abbiamo visto nessun tipo di attività" [OF\_1].

"Il problema del Piano è che sembra rimanere una mappa che dà una direzione ma che non si traduce nelle necessarie decisioni a livello nazionale per realizzare queste intenzioni" [REG\_9].

In altri casi, il Piano viene assimilato agli interventi attuati a valere sulla legge 119/2013, dunque al riparto delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» che, annualmente, il Dipartimento per le Pari Opportunità realizza<sup>95</sup>:

"Il Piano manca non tanto di visione strategica – che si riesce perfettamente a cogliere – ma di operatività [...]. Se quel Piano fosse stato finanziato a dovere probabilmente avrebbe avuto un impatto più significativo, invece si è dovuto reggere sulle risorse che il DPO assegna alle Regioni e altre risorse messe a cofinanziamento dalle Regioni. Se vuoi affrontare un tema in maniera strategica e trasversale, ci devi anche mettere, almeno per un certo periodo, una dotazione finanziaria importantissima e fai "le cose per iscritto" [REG\_15].

---

<sup>95</sup> Rappresentazione, peraltro, emergente anche dalle analisi presentate in Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re (2023) e Action Aid (2020; 2021).

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

Nel riconoscere che la maggior parte dei centri specializzati nel sostegno alle vittime di violenza sono gestiti da organizzazioni della società civile con un'esperienza ormai consolidata sul tema, la Convenzione di Istanbul sancisce l'obbligo, per gli Stati firmatari, di riconoscere, incoraggiare e sostenere il loro lavoro a tutti i livelli, instaurando un'efficace cooperazione (artt. 9 e 18). Tale riconoscimento poggia sulla constatazione che l'esperienza e la competenza delle organizzazioni femminili e femministe può consentire di focalizzare le misure (legislative e di altro tipo) sulle donne vittime di violenza, sui loro diritti e bisogni (art. 7), garantendone dunque una maggiore efficacia.

In Italia, su un piano strettamente formale, l'art. 5 della LN 119/2013 dispone che il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere sia elaborato dal Ministro delegato per le pari opportunità con il contributo, tra gli altri, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza<sup>96</sup>. Il PSN 2017-2020, nella sezione relativa alla governance e in continuità con il piano precedente, estende il coinvolgimento dell'associazionismo oltre la fase della programmazione, prevedendo la costituzione di un Comitato Tecnico<sup>97</sup> di supporto alla Cabina di Regia *«per sostenerla in tutte le sue funzioni e monitorare l'attuazione del Piano, anche attraverso proposte di aggiornamento degli interventi e approfondimenti tematici»* e proposte di *«ulteriori indicatori di monitoraggio o aree tematiche che andranno approfondite nella valutazione in itinere ed ex post»*, i cui esiti si prevede siano discussi proprio in tale sede. Il successivo decreto di istituzione del Comitato Tecnico del 25 ottobre 2018 comprende, nella composizione, 4 associazioni femminili impegnate nel contrasto alla violenza maschile contro le donne maggiormente rappresentative a livello nazionale e un'ulteriore associazione qualificata nell'ambito della prevenzione e contrasto delle mutilazioni genitali femminili e di altre pratiche dannose.

Sempre sul piano formale, tuttavia, si è già avuto modo di evidenziare nelle risposte alle domande 2.1 e 2.3, alle quali si rimanda, che il PSN e il successivo Programma operativo non sono stati in grado di declinare sufficientemente da un punto di vista strategico e programmatico le accennate disposizioni della Convenzione di Istanbul. Le associazioni femminili e femministe hanno a più riprese sottolineato le carenze dal punto di vista del loro coinvolgimento, lamentando di fatto di essere state escluse *«dagli ambiti decisionali e di programmazione regionali o nazionali»* (Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re, 2018). Limitandosi al livello nazionale, tale esclusione è stata operata, di fatto, anche sotto il profilo operativo in quanto **il coinvolgimento delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza non si è realizzato**, né nella fase di programmazione, né in quelle di attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano.

Anche il Grevio si è espresso sul tema, evidenziando che il dialogo tra autorità nazionali e associazioni non è garantito all'interno di un quadro stabile e istituzionalizzato, esponendo

---

<sup>96</sup> Una previsione conservata nel nuovo testo dell'art. 5 attualmente vigente, modificato con legge di bilancio 2022.

<sup>97</sup> In luogo dell'"Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza" del Piano 2015-2017, cui competevano comunque analoghe funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'attuazione degli interventi.

“le ONG di donne a delle fluttuazioni relative al loro riconoscimento, a seconda delle diverse agende di governo” (Grevio 2020). Il Grevio esorta, pertanto, le autorità italiane a:

- rafforzare il sostegno e il riconoscimento alle ONG indipendenti di donne, riconoscendo il valore e la competenza che apportano in termini di approccio di genere alla violenza contro le donne e di favorire la fiducia delle vittime e di promuovere i loro diritti umani;
- rafforzare il quadro istituzionale e locale in termini di consultazione e cooperazione con le ONG di donne per progettare, monitorare, valutare e attuare misure e politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne, anche all'interno del sistema di asilo.

Il confronto con le rappresentanti delle organizzazioni presenti in Comitato Tecnico ha consentito di chiarire in maniera più dettagliata che tipo di coinvolgimento si è realizzato, le ragioni per le quali tale coinvolgimento è ritenuto insufficiente e le conseguenze che questo scarso coinvolgimento determina sull'efficacia delle politiche nazionali sul tema.

Innanzitutto, le rappresentanti valorizzano come punto di forza “che ci sia stata la volontà di istituire un organo che potesse dialogare anche con la società civile” [OF\_1], fatto che attesta che “il dialogo non è stato completamente chiuso: hanno cioè cercato di dare una forma, per decreto, a questo incontro con l'associazionismo” [OF\_2]. Valorizzano, inoltre, il processo di confronto attivato nella fase preliminare di stesura della strategia, avvenuto nell'ambito dell'apposito tavolo di lavoro istituito all'interno dell'Osservatorio del Piano 2015-2017:

“Rispetto alla stesura del Piano, la partecipazione che ci è stata richiesta è stata più di revisione di un documento già elaborato e di proposta di nostre osservazioni rispetto a quello che già era evidenziato nel Piano; osservazioni che abbiamo fatto sia in termini di riunioni vis a vis, sia anche con documenti trasmessi al DPO su alcune questioni che riguardano, più che altro, l'attività dei centri antiviolenza. Non ricordo di aver partecipato alla stesura vera e propria del Piano [...]. A latere, aldilà di quello che veniva organizzato dal DPO, erano organizzati degli incontri separati su iniziativa del CNR per voler conoscere meglio la compagine dei centri antiviolenza, come lavorano. E questo rientrava non solo nel mandato istituzionale che aveva avuto dal DPO il CNR, ma anche a livello personale c'erano state queste spinte a capire meglio come era la situazione nazionale dei centri. E, anche da parte nostra, un lavoro un po' più stretto con il CNR per far in modo che quello che veniva redatto avesse anche una conoscenza del territorio, che non si basasse solo su documenti ma anche sull'esperienza” [OF\_1].

Valorizzano, inoltre, il fatto che nella prima fase del ciclo di vita del Comitato tecnico, ovvero fino al dicembre 2019, le riunioni plenarie consentivano di accedere ad una serie di informazioni sugli interventi che le Amministrazioni stavano programmando e attuando, in quanto “il confronto con i vari ministeri era sempre estremamente costruttivo” [OF\_2].

In linea generale, tuttavia, le rappresentanti attestano anche che da un lato che il percorso di programmazione, di attuazione, di monitoraggio e valutazione degli interventi non ha previsto un processo di confronto attivo con le associazioni e, dall'altro lato, che nelle poche occasioni di incontro che si sono realizzate il tipo di coinvolgimento si è basato su un ascolto superficiale delle diverse posizioni. Rispetto al primo tema, si esprime così una delle rappresentanti coinvolte nell'indagine valutativa:

“Il problema del comitato tecnico scientifico, che come sappiamo a un certo punto dopo il 2017 è stato posto in essere – ma è stato posto in essere già con le figure soprattutto istituzionali, con una polemica evidente di alcune, soprattutto delle reti dei centri antiviolenza – era legato

al fatto che il tavolo, che per tanti anni ha fatto da riferimento alla discussione, al confronto comune, non poteva limitarsi a discutere, a indicare problemi fondamentali, a vedere magari anche accolte una serie di esigenze e poi, però, a non essere mai coinvolto nella valutazione di quello che tutto questo produceva. Pensate per esempio solamente alle linee guida della sanità. Ora, le linee guida della sanità dovevano essere applicate in un certo modo. Il comitato tecnico scientifico del Governo, e anche le regioni visto che erano coinvolte le Asl, doveva fare la verifica. Contemporaneamente, però, quella verifica doveva essere fatta in modo, in forme tali, che poi arrivava al tavolo. Al tavolo, invece, arrivano solo ogni tanto delle cose” [OF\_5].

Sul secondo punto, come anticipato, nella prima fase dei lavori del Comitato Tecnico, nella quale gli incontri erano centrati sull’aggiornamento dei progressi dei Ministeri nella redazione del Programma Operativo, si realizzava un tipo di comunicazione unilaterale ritenuta sicuramente utile per accedere a una serie di informazioni su quanto si stava facendo, ma insufficiente a concretizzare un vero e proprio riconoscimento delle competenze delle associazioni. Successivamente, nel corso del 2020, i lavori del Comitato Tecnico si sono realizzati in sessioni parallele sui vari temi utili all’elaborazione della strategia nazionale per il periodo 2021-2023. Pur comportando una perdita notevole di informazioni sullo stato di avanzamento degli interventi, in tali incontri si è realizzato un coinvolgimento maggiore delle associazioni, in quanto strutturati tramite l’ascolto delle diverse posizioni su specifici temi; ascolto che, tuttavia, è ancora una volta giudicato parziale.

Infatti, come una vasta letteratura scientifica internazionale sul tema ha evidenziato, in linea generale la partecipazione non può esaurirsi né con la semplice erogazione di informazioni, né nella consultazione<sup>98</sup>. Nella prima forma, infatti, non si realizza una vera e propria interazione tra i partecipanti, che assumono quindi un ruolo sostanzialmente passivo; nella seconda forma, l’ascolto e la comprensione delle diverse posizioni non necessariamente si traduce in un loro riconoscimento e valorizzazione. Le rappresentanti delle associazioni coinvolte nell’indagine valutativa si soffermano in modo particolare su quest’ultimo aspetto, evidenziando le lacune che i processi di consultazione attivati hanno mostrato in termini di chiarezza sul tipo di impegno richiesto, sul tipo di utilizzo *del sapere* delle persone coinvolte e sugli esiti del percorso attivato. Particolarmente eloquenti sono, a questo proposito, gli interventi di due associazioni, che sottolineano quanto segue:

“La partecipazione ha delle modalità formali con cui ci si relaziona. Nel momento in cui queste modalità formali di relazione non vengono rispettate è chiaro che il meccanismo della partecipazione non funziona [...] Quindi, il riconoscimento della partecipazione della società civile vuol dire utilizzare interamente il valore del percorso e del bagaglio per metterlo in condivisione con le relazioni delle altre. E poi ci si riconosce, se non pariteticamente proprio tutte – perché ovviamente i Ministeri hanno un altro ruolo – ma comunque ci deve essere una modalità di scambio che viene anche condivisa. Qual è il motivo per cui uno sta lì deve essere chiaro. Se devo venire per sentirmi semplicemente comunicare le cose, per cui ho soltanto una direzione, oppure posso dire mezza battuta in mezzo a 85 persone [...]. E così il tempo si esaurisce... ma non è questa la funzione neanche della crescita del lavoro collettivo, che si fa

---

<sup>98</sup> Il tema della partecipazione pubblica allo sviluppo delle politiche pubbliche ha acquisito negli ultimi decenni una rilevanza sempre maggiore in ambito scientifico. Tra i modelli elaborati, lo “spettro della partecipazione” dell’International Association for Public Participation (IAP<sup>2</sup>) è utile a comprendere quanto espresso dalle rappresentanti delle organizzazioni della società civile in quanto assume che ogni processo partecipativo si debba basare sulla chiarezza degli obiettivi per cui il processo viene attivato, in riferimento alla fase del ciclo di vita di una politica, e su un impegno chiaro ed esplicito rispetto al tipo di influenza che le considerazioni/raccomandazioni degli stakeholders hanno sull’elaborazione di una politica, oppure sull’attuazione, monitoraggio e valutazione della stessa. IAP<sup>2</sup> distingue, quindi 5 livelli di partecipazione - *inform, consult, involve, collaborate, empower* - caratterizzati da una crescente intensità di coinvolgimento degli stakeholders e da una crescente influenza di questi ultimi sulle decisioni.

Per approfondimenti sul modello analitico proposto, si rimanda al portale <https://www.iap2.org/mpage/Home>.

appunto tra soggetti che hanno expertise differenti, dimensioni diverse, eccetera. Se non c'è questo obiettivo condiviso è chiaro che è semplicemente un gioco di potere, di posizionamento, una scacchiera... A chi piace giocare a scacchi magari si diverte anche, ma non è detto – soprattutto penso alla società civile – che piaccia a tutti giocare a questo giochino. È funzionale su alcune cose, può essere utile per altre, però, appunto, nel momento in cui non c'è la condivisione sulle regole del gioco, sul perché questo gioco si sta facendo insieme, diventa complesso [...] Le relazioni tra soggetti collettivi hanno comunque delle dinamiche che vanno minimamente rispettate, poi siamo sufficientemente flessibili ma, appunto, a volte c'è proprio il rischio di non capire a che cosa stiamo partecipando e quindi il significato di quello che si sta facendo, a che cosa stiamo contribuendo” [OF\_3].

“Ho visto tanti punti di debolezza, in primis il fatto che non c'era una programmazione di lavoro stabilita, nel senso che negli anni si sono provate varie modalità di lavoro all'interno del comitato tecnico, anche ampliandolo e riducendolo, probabilmente anche a causa dei cambiamenti politici che in qualche modo hanno fatto sì che non ci fosse una modalità di lavoro e una programmazione delle attività definita dall'inizio. Per cui abbiamo passato tempi in cui ci trovavamo in diversi gruppi di lavoro, a lavorare su diverse tematiche, però con una platea di interlocutori enorme, dove era praticamente impossibile poter arrivare a qualcosa di concreto. Il tempo era poco e non si aveva la possibilità di poter portare una posizione che poteva essere discussa e anche poi mediata tra le altre; quindi, io, quando ho partecipato, ho sempre trovato un'interlocuzione che non aveva un ritorno, nemmeno in concretezza rispetto a determinate misure. Questi grandi incontri con molte persone, alcune, secondo il mio punto di vista, anche non competenti in materia... ci si ritrovava a parlare del tema in modo anche molto generale, a volte generalista, senza focalizzarsi su una tematica in particolare, soprattutto senza poi trovare concretezza in quello che noi stavamo facendo lì. Più volte, ci sono stati chiesti anche dei documenti scritti. [...] Penso poi che questo si sia anche visto nella mancanza dei risultati che il piano strategico non ha prodotto. Perché ecco, per me la frustrazione è stata questa, un grande impegno a livello di pensiero e anche fisico, perché poi noi veniamo un po' da tutta Italia e tutti gli incontri erano al pomeriggio, senza pensare che magari chi veniva da fuori aveva delle difficoltà e anche delle contingenze a livello orario. Questo lo dico perché noi siamo una rete nazionale, quindi esprimo anche questa difficoltà. Per cui, ecco, sì, essenzialmente questo: una grande apertura a soggetti che magari potevano essere coinvolti successivamente e poca concretezza rispetto al lavoro che si è fatto e anche poco riscontro, poco ritorno, ecco, da parte del governo” [OF\_1].

Rispetto al coinvolgimento in tavoli di lavoro, che, come si è visto, si caratterizzavano per la presenza di un numero molto elevato di partecipanti, si è inoltre rilevata la mancanza di un contesto e di un linguaggio comuni, che ha limitato la possibilità di partire da punti di riferimento “saldi” per costruire un discorso condiviso. Il primo punto di riferimento che sarebbe essenziale condividere è rappresentato dal riconoscimento che la violenza di genere è un fenomeno strutturale che, per essere contrastato, impone di approntare un'azione sistemica fondata sul contributo di attori di diversa natura, individuati sulla base della loro “competenza sul tema”:

“Il problema non sono i singoli uomini violenti. Il problema è una società che supporta la cultura dei singoli uomini violenti; cioè, è quella la difficoltà della violenza maschile contro le donne. Questo significa che è un fenomeno sistemico, cioè non vuol dire che si deve soltanto fermare il violento – e già lì, ma neanche li fermiamo, tra l'altro. Noi riusciamo a salvare le donne che vengono da noi perché questo è il ruolo fondamentale delle associazioni di donne che gestiscono i centri antiviolenza e abbiamo una mission talmente radicale e radicata che si è specializzata anche sull'efficienza della collaborazione con il livello istituzionale che riusciamo a mettere in campo, cioè ad implementare le norme che normalmente non vengono implementate. Cosa dicono le condanne all'Italia? Le condanne dicono che l'Italia dispone di un sistema normativo eccellente e che tuttavia noi non ci arriviamo proprio ad applicare quelle norme, perché chi dovrebbe applicarle ha talmente tanti stereotipi e pregiudizi patriarcali che

non crede alle donne; quindi, non ravvisa i reati che sono all'interno delle norme splendide che abbiamo, ma sottovaluta, minimizza e banalizza la violenza raccontata dalle donne [...]. Abbiamo tutta una voce enorme – che poi diventa di tutti i vari nodi della rete antiviolenza, della Polizia di Stato, della Magistratura, dei consulenti tecnici d'ufficio – che raccontano ancora la storia biblica che le donne sono mendaci per natura e quindi ci portiamo proprio appresso tutti gli strati e i pregiudizi patriarcali millenari: che le donne sono soggetti emotivi, che difficilmente possono dire la verità, cioè che sono in preda alle emozioni, che non sono soggetti razionali, che quando sono giudici rivoluzionarie sono più espressione della loro poca razionalità che dell'autorevolezza. Insomma, viene svilito e sminuito tutto l'apporto che vuole svelare il patriarcato in quanto il patriarcato è a difesa di questo sistema; e si avvalora come incredibilmente professionale tutto ciò che è lontano dalla consapevolezza del nostro ambiente. Quindi è uno scontro tra culture, noi la chiamiamo subcultura, quella patriarcale, però è uno scontro tra culture; quindi, è molto complesso il lavoro che noi dovremmo fare nei comitati tecnici. Perché vi dico questo? Perché se noi non ci mettiamo d'accordo su 3 o 4 punti e diciamo che li concordiamo, le volontà non si direzionano nello stesso posto benché siamo nello stesso tavolo” [OF\_4].

La scarsa attenzione conferita alla selezione di partecipanti agli organismi della governance nazionale che siano in grado di condividere le medesime categorie di lettura della violenza contro le donne, intesa come fenomeno basato sul genere (accezione peraltro esplicitata nel preambolo della Convenzione di Istanbul) e che siano sufficientemente a conoscenza della cornice normativa che regola le politiche contro la violenza e di quanto avviene quotidianamente sui territori, mina quindi alla base la capacità delle Amministrazioni coinvolte attorno al tavolo tecnico di individuare soluzioni operative condivise alle problematiche esperite sul campo. Viceversa, il tavolo tecnico dovrebbe costituire la sede di una contaminazione tra diverse competenze che, partendo da una comune comprensione del problema, sono chiamate a dare risposta ai bisogni concreti che le associazioni rinvencono sul campo. Bisogni che si moltiplicano proprio a causa dell'incongruenza tra le chiavi di lettura e le procedure di intervento dei diversi operatori presenti sul territorio. A questo scopo, si richiama la necessità di una regia forte, in grado di definire chiaramente le competenze richieste per i singoli partecipanti del tavolo tecnico, oltre che le modalità di lavoro:

“Essendo insieme istituzioni e società civile, questo comitato tecnico (che oggi invece si è evoluto in altre forme), mette insieme talmente tanti soggetti che non hanno avuto neanche l'agio di parlarsi prima e di condividere contenuti e riferimenti normativi chiari dai quali partire. Quindi, secondo me la difficoltà di dialogo è una difficoltà importante perché non abbiamo riferimenti comuni: culturali ma neanche normativi. Cioè, ci sono dei soggetti istituzionali che non hanno una conoscenza approfondita della Convenzione di Istanbul oppure delle ultime situazioni normative di cui possiamo disporre nel nostro paese. E comunque parliamo ancora un linguaggio molto diverso su alcune cose: il dialogo è veramente un dialogo che parte subito sul dover essere operativo; invece, secondo me manca proprio di un background condiviso e questo lo vedo in ogni circostanza di questo tipo. Questo non significa che dobbiamo avere un unico punto di vista, i punti di vista sono tantissimi e quella è la ricchezza, cioè che ognuno dà il proprio punto di vista: le forze dell'ordine, i vari ministeri piuttosto che i sindacati, piuttosto che le varie associazioni che sono presenti. Però, ecco, a me piacerebbe tantissimo avere un maggior ruolo istituzionale che tracci la linea in maniera certa... perché cos'è che invece noto non esserci ancora? Quello che noi dovremmo dare per certo, è il background culturale e normativo di riferimento. Per me questo toglierebbe di mezzo tanta confusione, cioè a me piacerebbe che un tavolo di grande lavoro e di grande responsabilità, come quelli che facciamo noi, avesse un'impostazione di questo tipo. Quindi, mandando una bellissima prima convocazione, in cui si dice: il nostro paese ha questo quadro di riferimento sovranazionale, la Convenzione di Istanbul; parte da questo quadro

sovranazionale rispetto alla ratifica della Cedaw; si è aggiunta la Convenzione 190 dell'ILO – quindi per gli imprenditori e per i sindacati abbiamo questo in particolare; per questi altri soggetti abbiamo questo in particolare; per le forze dell'ordine, i giudici, abbiamo questo in particolare... Ecco, noi dobbiamo mettere insieme questi punti di vista. Poi sulle norme nazionali dell'Italia, abbiamo questo [...]. Allora questo lavoro iniziale mi piacerebbe tantissimo averlo, non l'ho trovato così tanto chiaro, anzi per niente. [...] La Convenzione di Istanbul ce l'abbiamo, quella dovrebbe essere un riferimento per tutte e per tutti. E invece no, diventa più una scelta soggettiva di governance, e questo ovviamente ci mette molto in crisi. Perché dovrebbe essere invece più strutturata questa governance. [...] Manca di fissare i paletti che devono essere terreno comune” [OF\_4].

“Credo fortemente che sia necessario costruire luoghi e spazi di incontro in cui i saperi, le conoscenze, i livelli anche formali si incontrino e trovino modalità di linguaggio simili. Questo esercizio – che è stato fatto e che ha richiesto un impegno importante appunto dal 2017 in poi – rischia di perdere la sua funzione di confronto reciproco. Perché poi, comunque, son cambiate delle cose, non è rimasto tutto immobile; è vero che i piani non sono stati attuati per come si sarebbero dovuti attuare, ma non è rimasto tutto immobile. La società, nel frattempo, dei cambiamenti li ha avuti e ha anche cambi normativi e quindi i linguaggi si costruiscono esercitandoli e condividendoli, cioè si impara a parlare la stessa lingua se ci si frequenta; e ci vuole una facilitazione, anche, per fare questa cosa” [OF\_3].

Non da ultimo, la mancanza di continuità dei processi di coinvolgimento e di modalità corrette di restituzione di un lavoro che ha visto l'impegno delle organizzazioni della società civile, comporta da un lato una perdita oggettiva del patrimonio di conoscenze, socializzate e costruite nell'ambito dei tavoli, dall'altro lato la frustrazione di non vedere valorizzate e accolte le proprie istanze, che sono le istanze delle donne che subiscono violenza. Nelle parole delle associazioni, in definitiva, il coinvolgimento si riduce ad una consultazione *a posteriori*, in cui i margini di intervento sono ridotti, limitandosi tutt'al più ad una revisione di testi già predisposti in altra sede. Si riportano a questo proposito in modo integrale alcuni stralci dell'intervento di un'associazione, in quanto particolarmente efficaci nel rappresentare questo punto:

“Come associazione riteniamo che la condivisione, anche fisica, degli spazi sia importante; ritrovarsi, vedersi fisicamente, vedersi proprio e quindi avere anche una prossimità fisica, è estremamente importante. Ovviamente se è semplicemente per ricevere delle comunicazioni, lo posso fare anche da casa con la mail insomma: ricevo il messaggio, è stato deciso questo, bene, prendo atto e continuo a fare quello che faccio con chi invece ha voglia di stare nel processo di trasformazione. Questi tavoli, in questi anni, sono stati anche un processo di trasformazione di tutte le realtà che ci sono state dentro. Hanno creato delle relazioni differenti e vi parlo comunque nella prospettiva che non è romano-centrica, sicuramente Roma è capitale, ma sta nel centro dell'Italia che ha tanti altri punti di vista completamente differenti e meccanismi anche relazionali differenti, in cui ovviamente anche le prossimità ai poteri sono diverse, quindi anche la conoscenza di quelle relazioni, poi personali, per cui ho bisogno di avere qualcuno che dal corridoio mi fa sapere se di questa cosa ne stanno parlando o meno. Ecco, insomma, dovrebbe funzionare in altro modo, appunto, sono stati creati degli ambiti istituzionali nei quali si comunica, si condivide e si costruisce un linguaggio nuovo: sono quelli gli spazi in cui dovrebbero circuitare un certo tipo di conoscenze e di informazioni. [...] Il fatto che sia necessaria la formazione è da quando si è cominciato a lavorare sul Piano che se ne discute a tutti i livelli. Erano stati fatti dei tavoli specifici per settore, e che quindi entravano un pochino più nel merito, di cui si è persa traccia. E si è persa traccia non solo da un punto di vista del lavoro che è stato fatto in quel contesto, ma si è persa traccia sociale e culturale. Cioè: questo lavoro non entra poi nei ministeri, non entra tra le persone; se poi cambiano, deve ricominciare l'alfabetizzazione di base cognitiva di chi mi trovo davanti nuovamente. E quindi anche il patrimonio di fare questo lavoro di condivisione si perde. Quindi va trovata un'altra modalità, che è portare dentro di sicuro a tutti i livelli istituzionali un certo tipo di riflessione,

ma ci va portata poi effettivamente. E quei lavori che erano stati fatti di tavoli tematici, vanno ripresi, vanno scardinati. C'è poi appunto tutta una serie di equilibri importanti da tenere, in tempi che cambiano; però quelle sono cose che si può vedere di utilizzare, diciamo, come strumenti, come benzina per alimentare il dibattito e il confronto. [...] Io parlo ovviamente dal nostro punto di vista, per noi come associazione è stato importante stare in questa dinamica di dimensione anche nazionale, di relazione con le altre realtà associative che, in modo aggregato o in modo anche singolo, partecipano a questo tipo di dibattito. A questa dinamica penso, spero, che si sia potuto contribuire con la differenza a costruire quegli elementi di criticità nella relazione che consentono poi di fare i salti di qualità. Se perdi i luoghi per poter fare questo tipo di ragionamento, ecco che appunto si perde lo spazio, quando si rientra poi dopo nelle specifiche del posizionamento e quindi del gioco di scacchiera. Quindi ognuno gioca perché o sei pedone o sei re, o sei regina o sei cavallo, ti devi muovere in un certo modo, poi è chiaro che hai la scacchiera, ma c'hai i passi obbligati in base a quella che è la tua dinamica. E questo è un po' un peso, ecco, che si è marcato con la trasformazione dell'utilizzo di questo spazio di condivisione dei tavoli e quindi adesso la domanda ci diventa abbastanza pertinente, in alcuni casi lo è stato, altre volte poi magari è stata migliorata, appunto dalla reciproca frequentazione. C'è stato uno sprazzo di nuova animazione quando appunto era stata presa d'imperio la decisione di quelli che sono poi attualmente i testi relativi ai CAV e ai centri per uomini maltrattanti, c'è stata un po' di movimentazione nuova, ma è finalizzata a una decisione, anche lì, già presa. Eppure, s'era fatto un percorso di partecipazione, non è che non c'era stato. Allora quello su cui ci si era confrontate o proprio non è stato capito, cioè dal punto di vista cognitivo si parla due linguaggi completamente diversi, oppure sono state fatte delle scelte che... un giorno era così e il giorno dopo era da un'altra parte. Quindi bisogna porsi il problema che poi quando fai un'azione del genere ha una conseguenza" [OF\_3].

Viene, infine, evidenziata un'ulteriore criticità degli organismi di governance del Piano, che si lega alla separazione del livello tecnico da quello politico, ovvero alla creazione di un organismo decisionale in cui la voce della società civile è stata esclusa:

“La cosa che è stata deleteria in quel Piano è che la Cabina di regia fosse solo interistituzionale; quindi, che tutte le decisioni venivano prese, se venivano prese, a livello istituzionale, non prevedevano la partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative dei centri antiviolenza, oppure anche di loro rappresentanze, come il Dipartimento per le Pari Opportunità. Che poi, appunto, presenziavamo al comitato tecnico dove ho già evidenziato come sia stato minimo il nostro coinvolgimento, se non irrisorio, ma comunque in minima parte ha portato qualche contributo” [OF\_1].

In coerenza con quanto la Convenzione di Istanbul raccomanda, il riconoscimento della competenza dell'associazionismo femminile è fondamentale sia per avvicinare le politiche alle donne di vittime di violenza, sia per strutturare misure e servizi coerenti con i loro bisogni. Come già rilevato, il Comitato Tecnico dovrebbe quindi configurarsi quale sede di confronto sui bisogni che emergono sul campo e che sono osservati e vissuti da vicino dalle associazioni. Letta in quest'ottica, la richiesta da parte delle organizzazioni femminili di una maggiore valorizzazione delle loro competenze e del ruolo che hanno nelle reti territoriali antiviolenza si configura come una *conditio sine qua non* perché le politiche siano efficaci nel contrastare la violenza sulle donne, in ogni sua forma:

“Il Piano doveva servire a mettere in rete le varie realtà che lavorano sul tema. Se il Ministero x o y fanno delle cose da soli, senza il coinvolgimento per esempio dei centri antiviolenza, noi ci troveremo sempre ad affrontare le solite problematiche. Il Piano aveva anche questo nella sua governance... non perché volevamo assurgere a dominatrici del mondo, ma perché lo Stato è l'immagine centrale di quello che dovrebbe succedere nei territori o che dovrebbe riverberarsi nei territori. Quindi se in Cabina di Regia manca una dei soggetti principali che si occupa del tema... Questa cosa per me è stata da sempre una criticità perché tutti i piani finora elaborati non hanno mai visto la presenza dei centri dentro quel livello e questo ha fatto sì che non ci



fosse nessun tipo di collegamento, che forse poteva fare il DPO rappresentandoci... l'idea forse era quella, ma nei fatti non lo è stato. Questa mancanza di presenza e di poter incidere su alcuni processi e anche metterli in sintonia, in rete, appunto ha fatto sì che anche le cose belle che vengono fatte non hanno efficacia. Efficacia in quello che è l'approccio, la metodologia di accoglienza delle donne, che poi fa sì che si possa costruire anche tutto il resto perché se tu rendi forti, anche nei territori, i centri che collaborano con altre istituzioni nell'accoglienza prima di tutto e poi danno un messaggio forte anche ai cittadini che il tema è preso in considerazione in modo corretto, poi tutto il resto viene perché fai prevenzione in quanto c'è già un modello, una metodologia, una visione della violenza, della complessità e tutto il resto viene. Se questo manca, è più difficile tutto [...]. Siamo sempre state viste come fossimo un braccio politicizzato, come fossimo un sindacato. Ma noi non siamo questo, siamo delle realtà che lavorano e possono portare tanta esperienza e anche un modo di vedere le cose che può essere utile al Governo [...]. Però è una perdita perché siamo ancora dopo dieci anni dal primo piano... non dico che non è cambiato niente, ma non abbiamo fatto così tanti passi avanti. La Spagna era molto simile a noi a livello di dati e di arretratezza culturale e sono ora molto più avanti. Mi ricordo che 6-7 anni fa ci mettevano 100 milioni di euro per la violenza, perché c'era una volontà e si vedeva. Ad agosto ci sono stati meno femminicidi che a luglio e però sembra che sia scoppiata la guerra alle donne. [...] Rivendichiamo un ruolo, un ruolo che è faticoso, che sicuramente non porta a nessun tipo di privilegio e di fama o di notorietà, porta solo altro lavoro. Ma è quello che facciamo da trent'anni, per cui per questo noi rivendichiamo l'importanza dei centri antiviolenza, perché purtroppo a volte nei territori sono l'unico presidio che davvero può dare una via d'uscita dalla violenza alle donne. Per cui la grande mancanza che tutt'ora persiste è questo riconoscimento, questo riconoscimento anche nella partecipazione a tutti i livelli; perché anche la Commissione femminicidio non ha sempre coinvolto i centri antiviolenza, ma ha preferito coinvolgere figure singole di persone che in qualche modo si occupano del tema. Che non è la stessa cosa, perché se non ci lavori tutti i giorni con le donne, tante cose ti sfuggono. Puoi affrontare il tema in modo super competente – e lo ammetto perché ci sono tantissime persone, donne che in qualche modo rappresentano anche quello che io penso del tema della violenza sulle donne. Purtroppo, però c'è anche tutta una parte che ha a che fare con la vita delle donne che raggiungono i centri antiviolenza e che vogliono uscire dalla violenza. E quello deve entrare nel discorso. Purtroppo, non entra, per cui è per quello che comunque ci troviamo ancora a fare certi discorsi, perché ancora si pensa di parlare a un livello, diciamo, teorico superficiale, non si ha voglia di affrontare il fenomeno pratico: quindi, cosa vuol dire per una donna uscire dalla violenza e che cosa vuol dire per un centro antiviolenza accogliere una donna, anche in termini di costi. Perché l'Istat ci ha fatto vedere che in media, la spesa di un centro antiviolenza è di € 412,00 annui a donna, vuol dire meno di 1 € al giorno. Vuol dire questo per il nostro paese? Allora per quello io rivendico sempre che ci sia la partecipazione dei centri antiviolenza all'interno di tutti i processi decisionali” [OF\_1].

“In Italia, culturalmente, siamo ancora nella sfera dell'opinione, cioè abbiamo opinioni diverse e sono legittime tutte le opinioni, perché siccome siamo una democrazia, è legittimo che uno ti dica una cosa e uno te ne dica un'altra. Io mi occupo di questo da trent'anni e mi reputo un'esperta: se ci fosse un'audizione di un medico chirurgo, poi non potrebbe arrivare né il parlamentare, né il cittadino o la cittadina a dire “Beh no, però io non sono d'accordo, farei in questo altro modo”. Perché tutti gli direbbero, “scusi, lei non è laureata, laureato in medicina, quindi sì, le opinioni, ma poi alcune cose sono scientifiche”. Ecco, sulla violenza maschile contro le donne alcune cose ormai sono scientifiche, finché ci sono dati... ma noi arriviamo tardi anche su questo, lo sappiamo” [OF\_4].

Sul piano operativo, le organizzazioni della società civile portano diversi esempi di misure che, non essendo state condivise, hanno dimostrato (o stanno dimostrando) una scarsa efficacia che si riverbera sia sui percorsi delle donne vittime di violenza, che trovano non soddisfatti i loro bisogni, sia sui centri antiviolenza e sulle case rifugio, che si trovano a fronteggiare criticità ulteriori rispetto a quelle che le misure intendevano superare. Si citano, a titolo esemplificativo, le misure per l'autonomia economica delle donne e le ultime riforme

della Giustizia che, oltre a non essere state progettate con il supporto dell'associazionismo femminile, stanno avendo serie ripercussioni sugli esiti dei percorsi delle donne in uscita dalla violenza:

“Perché non siamo state chiamate per il reddito di libertà quando è stato istituito? O per il microcredito? Noi non siamo state coinvolte in questo, facevamo gli incontri per tanti altri tipi di tematiche e su una cosa così importante... che poi noi dobbiamo attuare, perché entrambe le misure le dobbiamo attuare noi. [...] Per il microcredito, la donna deve arrivare da noi, non è che può andare alla Caritas perché serve la certificazione. Quindi, anche su questi temi, che magari non riguardano l'accoglienza stretta delle donne – non so, forse veniamo viste in modo molto settoriale – non siamo state coinvolte per chiederci se potevano esserci criticità, se i 400 euro al mese erano utili o come si poteva calcolare l'importo. Insomma, per questo non c'è una buona collaborazione, poi i modelli partecipativi devono essere quelli democratici: in un sistema democratico, mi piacerebbe si pensasse, su tante tematiche, a una partecipazione dal basso che sia sistematica e che non venga in mente solo quando c'è da fare una legge o un'inchiesta, che è un contributo che muore lì e non ti porta a quel cambiamento di cui abbiamo bisogno” [OF\_1].

“E poi abbiamo un problema enorme ovviamente con la Giustizia perché con la riforma Cartabia le cose in parte sono peggiorate perché questi, in qualunque momento, vogliono conciliare; conciliano, e quindi anche reati gravissimi non sono più considerati crimini ma qualcosa che si può conciliare. Allora, te credo che non riusciamo a fare una campagna di prevenzione... Cioè, se voi incontrate persone che realizzano la giustizia in tribunale, quelle vi diranno “Va tutto benissimo, noi stiamo riuscendo a conciliare tantissimo”, perché non sono neanche consapevoli che stanno facendo una cosa che è contraria a qualunque principio stabilito anche per legge, perché vedono il loro pezzetto, così come l'ammonimento per lo stalking. A me è capitato di incontrare un'altissima carabiniere, fierissima di quello che stava realizzando. Quando ho capito che stavamo parlando pubblicamente con due linguaggi diversi, perché lei era molto contenta che gli ammonimenti finivano bene (e per lei finire bene significava che avevano conciliato) e io le dicevo: “Lei sta facendo la cosa più pericolosa che ci sia, perché lo fa al di fuori di una valutazione del rischio: perché non fa la valutazione del rischio? A me non importa se quell'uomo vuole conciliare, lei prima fa la valutazione del rischio e poi dopo vediamo chi può conciliare e chi non può conciliare”. Quindi noi parliamo linguaggi, abbiamo punti di vista diversi, e però la persecuzione non c'è, non esiste, questo in galera non ci va, ma non solo non vanno in galera, alle donne non gliene frega niente che questi non vadano in galera. Gliene frega che loro possono ricominciare la loro vita libera. Quindi a noi basta che li fermino. Le donne non li vogliono far arrestare, anzi, diventa una tragedia l'arresto, per tutti. Però almeno fermateli, almeno ditegli che stanno compiendo un crimine grave. Tra l'altro è scientificamente il crimine più reiterato che ci sia, a più alta reiterazione, quindi è pericoloso: lo vogliamo dire al mondo che è un reato pericoloso? E allora essendo reato pericoloso, come mai poi con tanta sicumera si arriva a conciliare chiunque voglia entrare in un percorso di recupero?” [OF\_4].

Aldilà delle singole problematiche che vengono evidenziate e che mostrano in modo eloquente che le politiche anti violenza necessitano di un maggior contatto con la dimensione territoriale nella quale tali politiche si realizzano e, all'interno di questa dimensione, del riferimento qualificato che l'associazionismo può fornire, le rappresentanti evidenziano che il problema della mancanza di continuità sia dell'operatività degli organismi di governance sia di adeguate forme di consultazione delle parti sociali è da ricondurre anche ad un'instabilità politica che ha accompagnato tutti i Piani sinora approvati e che ha continuamente rimesso in discussione i valori fondanti della strategia:

“Perché poi con i cambi di governi, i cambi di direzione, sono cambiate le persone nei ministeri che prima erano presenti nelle riunioni e poi non ci sono state più. Quindi ad ogni modifica di governo vi sono nuove persone, nuove visioni, diverse competenze, e ciò non è sempre a

beneficio delle politiche sull'antiviolenza. Inoltre, nel marzo 2020 è arrivato pure il Covid che ha definitivamente segnato un cambio di passo anche nel confronto tra associazionismo antiviolenza con le istituzioni... non a caso poi il secondo Piano è arrivato molto in ritardo, no? [...] Tra l'altro, nel 2019, inizio gennaio 2020, c'è stato il primo report del Grevio, che non è stato preso sufficientemente in considerazione a causa dell'arrivo del Covid, che ha creato quello stato di emergenza che ha ridefinito le priorità del governo a scapito dello scambio con la società civile” [OF\_2].

“Governi che cambiano, ministri che cambiano, strutture che cambiano... E quindi anche quei passaggi fatti, per esempio, dalle forze dell'ordine alla medicina e anche in una parte della magistratura, in qualche modo è come se fossero rimasti al tavolo, anche se nel frattempo poi i centri sono cresciuti, le reti si sono allargate, le situazioni territoriali in qualche luogo sono migliorate, l'attenzione di alcune regioni sì, l'attenzione di altre regioni no. E però, anche i finanziamenti che venivano anche elargiti con più precisione... Come dire, sono spezzoni che non danno l'idea di una strategia attenta, organica e sistemica. Con tutto quello che poi è successo in questo periodo, come dire, che ha fatto risaltare tutto per aria” [OF\_5].

“Aggiungendo soltanto qualcosa, credo che ci sia molto bisogno di volontà, di volontà politica di insieme. C'è una visione? C'è qualcuno che pensa a qualche cosa, nel senso, in modo sistemico e prolungato e non duri solo esclusivamente il proprio mandato?” [OF\_3].

All'instabilità di governo si accompagna spesso, peraltro, la ristrutturazione interna dei dipartimenti e l'alternanza di dirigenti e funzionari dedicati alla materia che, una volta entrati in carica, necessitano inevitabilmente di tempo per apprendere le norme, le visioni, i linguaggi:

“Nel Dipartimento, negli anni, sono state aggiunte funzioni su funzioni. Perché un conto era, come dire, l'asse della nascita del Dipartimento in cui la base della Conferenza di Pechino diventava il punto essenziale anche rispetto alla violenza, eccetera. Un conto è nei cambi di Governo, il fatto di continuare ad aggiungere, prima a dividere col Dipartimento della Famiglia, poi ad aggiungere tutte le cose che sappiamo oggi. Questo cosa vuol dire? Che il lavoro in Presidenza ha poi bisogno di un tempo in cui ci si dedica seriamente a degli argomenti. Perché appunto ci vuole tempo non solo per imparare, non solo quindi per acquisire competenze; ma avere un tempo e una attenzione che diventa preponderante non solo al rapporto con le donne, con la società civile, ma anche agli altri Ministeri, a quello che succede negli altri ministeri avendo la capacità di farne, come dire, una sorta di controllo politico-amministrativo coerente con le politiche che sono state determinate da quel dipartimento, da quell'Osservatorio o da quel tavolo tecnico di coordinamento. Cioè, bisogna dedicarsi, altrimenti non è un caso che poi una serie di questioni non sono risolte. [...] Se il punto più debole, perlomeno secondo me, è la prevenzione - con tutto quello che significa nella Convenzione di Istanbul [...] - che dovrebbe essere il punto focale con cui costruire le basi e gli interventi, le norme, le risorse per fare in modo che si arrivi prima della violenza e la si riduca, questa cosa deve diventare oggetto di politiche quotidiane e concrete. È questo il punto, non è un altro. Per cui, come dire, abbiamo tutte ste contraddizioni, già il fatto che ne stiamo parlando mi sembra un passo avanti, perché in tutti questi anni abbiamo visto momenti di avanzamento, momenti di blocco, momenti in cui c'erano delle contraddizioni in negativo dove tra l'altro si cerca però di non parlare mai di queste questioni. [...] Il problema è capire se questa discussione la vogliamo affrontare seriamente, rivolgendola prima di tutto a chi ha le responsabilità politico-amministrative del Governo e del Parlamento, ma anche, come dire, guardando in casa nostra, sul piano amministrativo, con i Comuni e le Regioni e poi anche al rapporto tra le varie reti e tra le varie situazioni dell'organizzazione dei centri antiviolenza o degli sportelli o di quello che è, delle donne [OF\_5].

“Il problema del 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. Quando ci sono questo tipo di interruzioni viene meno anche, come dire, la forza delle grandi reti dei centri antiviolenza.

Io sono meno pessimista rispetto al riconoscimento dei centri sia dalla parte centrale, sia da parte delle Regioni; però, il problema è che si deve mantenere una continuità di comportamento, altrimenti noi possiamo aumentare i centri fino al numero che decidiamo per volontà e per passione, per volontà politica e per passione politica... ma nel contesto poi riescono a contare meno, anche se magari formalmente sono assolutamente riconosciuti. Questo è il punto. E le ambiguità che sono nate nel comitato tecnico scientifico, nei vari momenti e nei vari passaggi, sono sempre state di questo genere, per cui ogni volta che nel Dipartimento Pari Opportunità, d'accordo con il resto del Governo e del Parlamento, sembrava finalmente rafforzata la storia, la cultura, la conoscenza del fenomeno, le nuove leggi, eccetera, è successo qualcosa che ha aperto delle crepe e che ha messo in una condizione di difficoltà chiunque se ne occupa. [...] La differenza con la Spagna non è tanto che la Spagna ha molti più soldi da sempre, perché la Ley organica della Spagna ha sempre avuto un finanziamento anche con tutte le regioni autonome della Spagna dal governo centrale, che noi ce lo sogniamo, voglio dire... Il punto è che però c'è anche una formazione a tutti i livelli e una verifica a tutti i livelli di quello che succede o che non succede; quindi, facendo in modo che poi se ci sono problemi, questi si debbano affrontare e risolvere. È la differenza tra la responsabilità tra il governo centrale e il livello locale, l'associazione delle donne e anche queste figure, questi meccanismi per cui le donne hanno un'istituzione che le rappresenta in tutti questi passaggi che fa, la situazione completamente differente. Come noi, c'è stata invece un po' l'Inghilterra e alcuni altri paesi in cui, a seconda del personale politico, dei momenti politici dei governi più o meno attenti ai problemi delle donne, alcune cose si rafforzano e alcune cose invece, ricominciano a barcollare. Perché non è vero che noi siamo più grandi della Spagna, la Spagna come territorio e come popolazione è molto più grande di noi, in tutti i sensi. Però oramai sono trent'anni con una dimensione, con una legge organica, sistemica, che tra l'altro controlla anche a proposito della magistratura piuttosto che di altre dimensioni fondamentali dello Stato, come anche dell'occupazione, per esempio. Robe che noi ce la sogniamo. Però questo è, secondo me, l'obiettivo che ci deve portare a dire che gli organismi devono funzionare in modo stabile e permanente e devono rispondere, nel loro funzionamento, anche a una collaborazione sistemica con quelle che sono le realtà della società civile che sono presenti su un tema così complesso, delicato, che quando viene violato mette in discussione qualunque dimensione di rispetto dei diritti costituzionali delle donne. Questo poi, è alla fine il punto essenziale, per cui nessuno può tentare di dire "eh vabbè, ma adesso è un fenomeno, è un'emergenza, poi vediamo" [OF\_5].

### 3.6 Rispetto agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali, in che misura il Piano ha favorito un maggior coordinamento e inte(g)razione?

Le informazioni a disposizione consentono di affermare che l'integrazione tra le diverse articolazioni amministrative dello Stato e il loro coordinamento si è realizzata, ma in misura limitata.

A premessa dell'argomentazione della risposta si deve ricordare che l'indagine valutativa che ha coinvolto le rappresentanze delle Amministrazioni centrali risente di un limite derivante dal turnover dei referenti della materia e dalla mancanza sia di un sistema unico di monitoraggio del Piano (cfr. dom. 3.3) che, salvo pochi casi, di sistemi di monitoraggio e documentazione interni alle singole Amministrazioni. Le considerazioni che si avanzano in questa sede sono, dunque, dedotte principalmente dalle schede programmatiche, dal lavoro di ricostruzione documentale che ha accompagnato l'indagine e dall'analisi presentata nella sezione precedente.

L'integrazione si è sicuramente realizzata, anche se in maniera non del tutto compiuta<sup>99</sup>, sotto il profilo finanziario, in coerenza con la logica multiattore sottesa al Piano 2017-2020 e con il principio di comune responsabilità finanziaria nell'attuazione degli interventi da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte. Gli interventi a titolarità ministeriale, infatti, sono stati finanziati non solo tramite il *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*<sup>100</sup>, ma anche attraverso:

- gli stanziamenti in competenza delle Amministrazioni centrali coinvolte;
- i Fondi strutturali europei FSE e FESR, messi a disposizione dai PON 2014-2020 "Inclusione"<sup>101</sup>, "Legalità"<sup>102</sup> e "Per la Scuola"<sup>103</sup>;
- il "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020"<sup>104</sup> (Fami);
- in misura più limitata, i fondi europei a gestione diretta.

A questo proposito è utile evidenziare una dissonanza tra le previsioni della LN 119/2013 e la strategia nazionale 2017-2020: quest'ultima 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 LN 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". Si tratta di una dissonanza di non poco conto in quanto da essa possono derivare sia fraintendimenti su cosa si intenda quando si parla di Piano nazionale contro la violenza sulle donne (*l'utilizzo dei fondi della legge di riferimento o anche le altre azioni a titolarità nazionale che vengono finanziate nella logica della complementarietà e della comune responsabilità nei confronti degli obblighi della Convenzione?*), sia la rappresentazione, negli stakeholders, che il Piano 2017-2020 sia stato attuato in minima parte (cfr. dom. 3.2, 3.5 e 3.7).

Detto questo, si deve evidenziare che, nella realtà, il contributo delle altre Amministrazioni centrali è evidente in quanto gran parte dei Ministeri ha destinato risorse finanziarie proprie per la realizzazione degli interventi<sup>105</sup>, pur non essendo possibile in questa sede dettagliare l'informazione finanziaria sulla spesa programmata e sostenuta per gli interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere. Su questa criticità, legata a

---

<sup>99</sup> Sul tema dell'empowerment delle donne vittime di violenza, infatti, che costituisce un *asset strategico del PSN 2017-2020*, non risultano essere state utilizzate le risorse disponibili sul PON Inclusione che, all'obiettivo 9.2 *Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili*, comprende progetti integrati di inclusione attiva rivolti, tra le altre, alle vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento.

<sup>100</sup> Le risorse destinate al Piano Straordinario risiedono sul *Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità* istituito dall'art. 19, comma 3 del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Sono allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (Programma Promozione dei diritti e delle pari opportunità - capitolo 2108), per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi. Le somme destinate agli artt. 5 e 5bis della legge 119/2013 sono poi iscritte nel capitolo di spesa 496 *Somme da destinare al piano contro la violenza alle donne del Fondo per le pari opportunità* del centro di responsabilità amministrativa n. 8 "Pari opportunità" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>101</sup> Per quanto attiene agli interventi al capo al Dipartimento per le politiche della famiglia.

<sup>102</sup> Per quanto attiene all'intervento, non previsto nel Programma Operativo, di riqualificazione dei beni confiscati alla mafia per la realizzazione di centri antiviolenza e case rifugio, gestito dal Ministero dell'Interno.

<sup>103</sup> Per quanto attiene al finanziamento di progetti per le pari opportunità e la violenza contro le donne nelle scuole, in capo al MIR.

<sup>104</sup> Per quanto attiene all'intervento sull'identificazione ed il referral delle persone sopravvissute alla violenza di genere nel contesto della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, in capo alla Direzione Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno.

<sup>105</sup> Con l'eccezione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

doppio filo con la mancanza di un sistema di monitoraggio centrale degli interventi (cfr. dom. 3.3), si esprime anche il Grevio (2020) evidenziando che i fondi messi a disposizione dai dipartimenti governativi *sono scarsi e frammentari, nonostante gli sforzi compiuti dalle autorità, in particolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per elaborare tali dati attraverso il bilancio di genere* e che questo impedisce di *tracciare un quadro completo dell'importo totale dei finanziamenti stanziati alla lotta alla violenza*.

Meno evidente di quella finanziaria è, invece, la complementarità strategica, ovvero la capacità del Piano di sollecitare un'azione interministeriale comune. Sul tema si rifletterà anche nella dom. 3.8., che coglie le sollecitazioni provenienti dall'indagine rivolta alle Regioni per approfondire le aree di integrazione che sarebbero necessarie per rendere efficace il lavoro delle reti territoriali antiviolenza. Ragionando in questa sede sugli elementi che l'analisi effettuata nella sezione precedente ha fornito, si evidenzia che le azioni realizzate vanno essenzialmente nella direzione di *specializzare le misure contro la violenza di genere nei 4 assi di intervento*, anche attraverso azioni di sistema che, come si è visto, si sono poste l'obiettivo di creare un approccio o metodologie uniformi. A livello di policy complessiva risulta, al contrario, limitata la capacità degli interventi realizzati/in corso di realizzazione di sollecitare un'azione sinergica e integrata tra amministrazioni: basti pensare che solo il 5,9% degli interventi ha visto una collaborazione tra ministeri (in valore assoluto, 8 interventi). Inoltre, il PSN 2017-2020 prevedeva esplicitamente *il rafforzamento della governance interistituzionale per la realizzazione di interventi integrati fra le diverse istituzioni a livello nazionale, regionale e locale*, obiettivo che non ha trovato né una traduzione operativa, né una concretizzazione in fase di attuazione. In altri casi, gli interventi che presupponavano un confronto interministeriale si sono realizzati, ma con modalità differenti rispetto a quelle previste in fase di programmazione: si cita, a titolo di esempio, l'intervento che prevedeva la *costituzione di un tavolo tecnico per la definizione di un modello condiviso di approccio, trattazione, gestione e valutazione del rischio*, realizzato poi dal Ministero dell'Interno (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) senza il previsto contributo del Dipartimento per le Pari Opportunità. Inoltre, come si è avuto modo di evidenziare alla dom. 3.2, se nella prima fase gli incontri del Comitato tecnico costituivano una sede di coordinamento e confronto che alcune referenti delle Amministrazioni centrali hanno apprezzato per gli spunti nel miglioramento della programmazione degli interventi, questi momenti non hanno trovato una continuità nella fase di attuazione del Piano, essendosi esauriti alla fine del 2019. Infine, il monitoraggio *in itinere* degli interventi, che poteva costituire un'ulteriore sede di confronto sui punti di forza e le criticità e sugli esiti delle azioni, non si è realizzato.

In chiusura si deve evidenziare, anche per quanto attiene all'integrazione strategica e al coordinamento, una dissonanza tra quanto previsto nella strategia nazionale e l'apparato normativo in cui si iscrive la realizzazione del Piano, ovvero la LN 77/2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul e la LN 119/2013, che non prevede la destinazione di apposite risorse umane, in contrasto con quanto raccomandato dalla Convenzione di Istanbul (art. 8). Si tratta di una criticità particolarmente importante, che solo in parte la logica multi-attore prevista dal PSN 2017-2020 ha contribuito a compensare tramite la previsione di risorse dedicate all'attuazione degli interventi nelle diverse Amministrazioni centrali. Come si è più avuto modo di evidenziare nel rapporto di valutazione in itinere del Piano (Gagliardi Molteni 2021b), il confronto che IRPPS-CNR ha avuto sia nell'ambito delle valutazioni dei

Piani Nazionali, sia nell'ambito delle attività di ricerca e di creazione delle linee guida per il monitoraggio degli interventi ha permesso di accertare che ad ogni livello di governo le risorse umane dedicate alle politiche contro la violenza sulle donne sono numericamente inadeguate a gestire la notevole mole di lavoro che la complessità del fenomeno richiede. La scarsità numerica delle risorse umane si riflette inevitabilmente in una diffusa difficoltà ad andare oltre alle attività necessarie a garantire la programmazione e il controllo della regolarità delle procedure e delle rendicontazioni su un piano strettamente amministrativo. Inoltre, le stesse risorse umane dedicate alla violenza di genere sono, in gran parte dei casi, caricate di ulteriori materie da gestire, impedendo in tal modo di garantire la necessaria continuità nel tempo. Tale situazione è, peraltro, andata aggravandosi già nel periodo pandemico, a causa dell'elevato turnover e/o del pensionamento delle/i referenti delle politiche antiviolenza. Complessivamente, appare evidente che il sistema antiviolenza non può reggersi sulla dedizione di pochi/e ma deve contare sulla presenza di un numero adeguato di risorse umane specificatamente dedicate alla materia, come peraltro viene evidenziato dal Grevio (2020) e dal Comitato delle Parti (2023).

La carenza di risorse umane, infatti, non può consentire di ragionare nella logica strategica che si è assunta nel Piano 2017-2020, che prevede di "aggregare" il fenomeno della violenza contro le donne sotto il profilo della prevenzione, della protezione delle vittime, della punizione degli autori e del monitoraggio e valutazione degli interventi. Questo equivale a dire che ogni ragionamento sull'efficacia e sull'efficienza del sistema di intervento non può prescindere, oltre che da una adeguata dotazione finanziaria, da una adeguata dotazione di risorse umane dedicate sia al coordinamento che all'attuazione delle politiche antiviolenza, come peraltro osservato anche dal Grevio (2020).

### 3.7 Se, e in che modo, il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento?

L'art. 5 della legge 119/2013 raccomanda di *prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza*, definendo in tal modo *un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio*. Il Grevio (2020), evidenziando l'impossibilità di determinare il grado di coordinamento delle politiche antiviolenza, ritiene che debbano essere elaborati *meccanismi d'interazione più rigidi tra i livelli amministrativi nazionale e regionale/locale* e *ampliate le opportunità per discutere di quanto appreso e scambiare le migliori pratiche elaborate a livello regionale/locale (ivi)*. Tale raccomandazione deriva dalla constatazione che il sistema antiviolenza italiano vede la compresenza di quadri giuridici regionali, e a volte comunali, tra loro differenti e che il coordinamento tra questi livelli di governo è particolarmente complesso, anche in virtù dell'assenza di un sistema di valutazione dell'impatto di tali normative e di un sistema di coordinamento delle differenze presenti all'interno del Paese. Pur riconoscendo che il livello della governance locale consente di tener conto delle

specificità e delle esigenze delle comunità, il Grevio *teme dunque che l'ampia autonomia delle autorità locali nell'elaborazione delle politiche e delle misure di contrasto alla violenza possa pregiudicare il principio secondo cui il godimento dei diritti umani ed i relativi standard normativi nazionali dovrebbero applicarsi in maniera uguale in tutto il territorio nazionale (ivi).*

I temi del coordinamento tra i diversi livelli di governo e dell'esigibilità dei diritti umani su tutto il territorio nazionale sono stati affrontati nel corso degli incontri con le referenti regionali delle politiche antiviolenza, sia in fase di valutazione in itinere del Piano, sia in fase di valutazione finale. In questa sede ci si concentra sul primo tema, rimandando alla successiva domanda una riflessione sulla questione dell'esigibilità dei diritti.

In linea generale, pur attestando che la strategia nazionale e alcuni processi di confronto che sono stati attivati nel periodo di vigenza del Piano hanno avuto un'influenza positiva sull'evoluzione delle politiche regionali, i risultati dell'indagine evidenziano uno scarso coordinamento tra i livelli di governo e l'assenza di processi di condivisione delle buone pratiche.

### ***L'influenza del Piano sulle politiche regionali***

Procedendo per punti, e considerando dapprima le influenze che la strategia nazionale ha avuto sull'implementazione dei sistemi regionali, si rappresenta che le referenti regionali delle politiche antiviolenza hanno valorizzato il ruolo di indirizzo del Piano, che ha definito un framework logico delle finalità cui tendere per prevenire e contrastare la violenza contro le donne e fornito esempi di azioni concrete che possono essere messe in campo per conseguire tali finalità. Si sottolinea sia il valore aggiunto di una visione strategica che, rispetto al precedente Piano, è stata in grado di affermare il carattere strutturale della violenza di genere, sia la capacità del Piano di tradurre nella pratica i principi generali:

“Io penso che la positività del piano è il piano in sé, che esiste perché c'è un riconoscimento di un problema che è strutturale; poi tutto può essere migliorato, credo molto in quel concetto di evoluzione di cui parlavamo, nel senso che non si devono mantenere le cose (come sembrerebbe se usassimo il termine sostenibilità) ma si devono migliorare per adattarsi al contesto sociale” [REG\_06(it)].

“Il documento strategico in sé ha la forza di aver guardato al tema da tutte le angolazioni possibili, di aver “individuato la strada”: da questo punto di vista sicuramente è stato fatto uno sforzo che, se ripreso a livello territoriale, può portare ad avere degli esiti almeno a livello di riflessioni intorno ai temi [REG\_15(fin)].

“...leggendo il Piano... c'è un'ampia cassetta degli attrezzi dalla quale prendere spunto per idee progettuali e azioni, e tu puoi tradurle sul tuo territorio secondo i tuoi bisogni. Essendo un Piano strategico ti aiuta a puntare sulle azioni che possono essere in grado di imprimere un cambiamento; quindi, non ti limiti a trasferire i fondi alle case rifugio o ai centri antiviolenza ma inserisci questa azione in un contesto di politiche più ampie. E ha anche prodotto un lessico, un vocabolario più preciso: un arricchimento, potremmo dire, del vocabolario che si traduce in una maggiore ricchezza degli interventi che possono essere messi in campo [REG\_04(fin)].

“Il lavoro che abbiamo fatto è stato quello di prendere il PSN, vederlo con i nostri osservatori privilegiati [...] e fare una selezione di interventi che poteva essere interessante cercare di adottare nel territorio; chiaramente il Piano, avendo un respiro nazionale, propone linee di intervento che vanno aldilà delle nostre competenze, anche sull'1522 ci sono cose a livello



macro che non possiamo affrontare. In seguito, abbiamo condiviso gli spunti di azione con altre figure – come la Consigliera di parità e altri che lavorano nell’ambito del contrasto alla violenza – e sono stati di nuovo limati e selezionati gli interventi, ovviamente tutto in accordo con l’Assessorato, e poi la Giunta ha adottato le linee di indirizzo [...] Diciamo che sicuramente ha avuto un effetto positivo; ad esempio, il Piano stressava molto la parte interculturale e la questione delle donne migranti, e quindi abbiamo lavorato anche adottando il tema come approfondimenti dei cicli di formazione, quindi cosa vuol dire per una donna migrante essere anche vittima di violenza, cosa rappresentano le forze dell’ordine per una donna che viene da paesi dove queste sono le prime che esercitano violenza e impongono una disparità di trattamento tra uomini e donne. Quindi questo sicuramente è stato un punto importante, un elemento che ha influito molto sul riorientamento della nostra azione” [REG\_09(fin)].

“Penso che ogni norma segni un miglioramento in quanto dà l’idea di una direzione verso cui rivolgersi. Qualsiasi intervento normativo nuovo è un aiuto a “capire come gestire”... che sia una circolare, una norma, ecc. E lo dico sia per la parte amministrativa che per la parte privata: la norma è un aiuto sia per noi che per i centri. Poi, sotto il profilo pratico, riportarla sul territorio è un percorso lungo e complesso, si tratta di processi molto lenti che si scontrano con realtà territoriali non sempre semplici da gestire” [REG\_06(fin)].

“Sicuramente i Piani nazionali hanno spinto a lavorare su alcuni aspetti: per esempio, tutto il discorso della valutazione del rischio è stato stimolato dal primo Piano, che è stato un documento che ci sosteneva quando andavamo a chiedere “adottate strumenti di valutazione del rischio?”. Così come il discorso del lavoro con gli autori di violenza o la formazione. L’articolazione nei diversi Assi – al di là di Perseguire e punire, dove l’intervento diretto della Regione è abbastanza limitato – cerchiamo sempre di tenerla presente per dire “questa area è presidiata, dobbiamo lavorare su quest’altra” e capire anche come integrare fondi regionali e fondi statali: ad esempio, sulla prevenzione interveniamo molto con fondi regionali. Spesso, quando abbiamo fatto gli Avvisi pubblici sulle linee del Piano, siamo andati a ragionare sulle indicazioni del Piano per capire quali dovessero essere i contenuti dei progetti che volevamo finanziare” [REG\_08(fin)].

Nell’ultimo estratto presentato emerge una sovrapposizione tra il Piano e il riparto dei fondi della LN 119/2013 che ritorna in gran parte dei discorsi delle referenti regionali. Sostanzialmente, gran parte delle intervistate identifica il Piano con tale procedura, che vede un ruolo attivo delle Regioni nella programmazione e gestione degli interventi. Il ruolo di indirizzo e orientamento strategico e operativo è quindi attribuito più alle finalità delineate nel dettato normativo e tradotte nei decreti di riparto che al Piano in sé. Si sottolinea, inoltre, come valore aggiunto del riparto dei fondi la flessibilità con cui tali finalità possono essere declinate in misure concrete per rispondere alle esigenze particolare dei contesti socio-culturali e normativi:

“[Il piano influenza] solo per quello che è inglobato nei DPCM, ci atteniamo alle risorse che sono trasferite [...] e alle tematiche che, in qualche modo, indirizzano le Regioni dando appunto tante linee di intervento; poi ovviamente sta alle Regioni recepire, però c’è un grande contenitore importante cui fare riferimento. Sicuramente questa innovazione del fondo destinato agli interventi regionali, che dà la libertà di costruire degli interventi che sono magari più in linea con quelle che sono le politiche regionali, è un aspetto decisamente positivo; è stato determinante, quindi, che negli ultimi anni fossero stanziati risorse proprio per interventi che possono essere gestiti in autonomia, dando poi tutte quelle linee di finanziamento come scelta, quindi uno può scegliere su cosa intervenire sulla base di quelli che sono gli indirizzi della propria legge. E anche la flessibilità con cui possono essere utilizzati, perché ora le risorse sono destinate solo al potenziamento e non più alla istituzione di nuovi centri e nuove case, però se effettivamente nasce l’esigenza può anche prevedere che vengano in parte destinate a questo” [REG\_03(fin)].

“Noi, a livello regionale, trasformiamo operativamente il Piano nazionale in un Piano

regionale, che è attuativo di quello nazionale e ha il fine di declinare ancora più nel dettaglio le indicazioni che arrivano dal livello centrale. Il Piano ha stimolato sul territorio tutta una serie di interventi sia in termini di sensibilizzazione che di interventi operativi concreti. Sicuramente le singole progettualità sulle risorse ex art. 5 ci permettono di entrare più nello specifico della complessità del sistema” [REG\_o7(fin)].

La contaminazione positiva tra la politica nazionale e quella regionale ha riguardato, in alcune Regioni, anche la costruzione o implementazione di un sistema di governance partecipato con gli attori, istituzionali e non, agendo sia sul versante della responsabilizzazione nell’attuazione delle misure antiviolenza, sia sul versante della condivisione delle scelte strategiche. Si evidenzia comunque che, anche in questo caso, le referenti regionali si riferiscono più spesso ai decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013 che al Piano strategico:

“Sicuramente poi ha sollecitato anche una maggiore responsabilizzazione degli enti locali, diciamo: un contributo ad una migliore organizzazione dei diversi ruoli e competenze, chi fa che cosa, è un documento che aiuta ad avere un ordine mentale, che diventa anche un ordine progettuale e strategico [...] Direi anche che l’input da parte del DPO a fare questi tavoli di condivisione, richiesti anche dalla scheda di monitoraggio, ha dato la possibilità di strutturare tavoli tematici, attivando la partecipazione di tutti gli attori che si occupano di violenza sul territorio; che non è un tavolo asettico, ma vede la partecipazione di professionisti che lavorano sul campo e quindi possono calare nella pratica le strategie regionali. Sicuramente, quindi, il Piano ci ha dato una spinta ad adottare un approccio di questo tipo” [REG\_o4(fin)].

“I DPCM hanno aiutato a strutturare la rete e a far dialogare sui temi perché questo rapporto, a livello regionale di istituzione, prima non c’era in una organizzazione definita e ci è servito per renderlo più effettivo. Necessariamente c’è un personale nelle relazioni, ma è necessario che ci sia comunque anche una struttura amministrativa definita stabile, in modo da poter essere attivabile” [REG\_o6(it)].

“Per noi è stato positivo il modello di governance che avevano tracciato, con la cabina politica e quella tecnica, che noi abbiamo cercato di riprendere nel nostro piano ma siamo poi riusciti solo in parte. La cabina tecnica l’abbiamo presa dalle sollecitazioni che venivano dai piani perché nel monitoraggio dei DPCM ci veniva chiesto se avevamo dei tavoli di confronto: noi li abbiamo, ma non li abbiamo mai formalizzati e quindi, da questo punto di vista, grazie alla sollecitazione che ci veniva dai piani stiamo ora andando sui territori, ciascuno dei quali ha la sua organizzazione e i suoi tavoli, per capire qual è il tavolo provinciale in modo tale che ci sia un punto di riferimento solo, per ogni provincia (anziché chiamare uno per uno i diversi operatori). Questa è una cosa positiva, è stata ormai digerita e adesso la stiamo realizzando, e questa suggestione ci è venuta dal piano. In generale, la visione nazionale ci dà comunque delle dritte su come muoverci, delle linee che si devono tracciare, e però sempre entro un margine di discrezionalità che ciascuna Regione ha” [REG\_o5(fin)].

“La nostra organizzazione regionale è molto precedente al Piano nazionale; quindi, su alcuni aspetti notiamo un po’ un disallineamento [...]. È comunque vero che tutto quello che, sul territorio, ci siamo un po’ inventati prima che lo Stato intervenisse con una normativa stringente in qualche modo è stato adattato: il Tavolo di coordinamento c’era – anche se non lo avevamo mai chiamato così – e il Piano ci ha semplicemente sollecitato a formalizzarlo. Questo per dire che in alcuni casi non abbiamo dovuto costruire “da zero” perché un sistema di governance – anche se magari non esattamente corrispondente come nominativi a quello richiesto – già c’era e dunque abbiamo dovuto semplicemente formalizzarlo” [REG\_o8(fin)].

“Sicuramente l’inserimento delle linee di intervento dell’art. 5 nei DPCM è un faro rispetto all’applicazione del Piano. [...] Noi siamo riusciti, all’interno di quelle linee, a incardinare degli interventi che rispondevano a quelle linee e che, allo stesso tempo, in quel momento particolare erano le esigenze del territorio. Quindi abbiamo cercato di contemperare le azioni a valere sulle risorse proprie regionali con delle risorse a valere sulle risorse nazionali. In base

alla mia esperienza le linee di intervento dei DPCM erano delle aree definite all'interno delle quali noi però siamo riusciti a muoverci e a trovare il canale per poter fare gli interventi sul territorio" [REG\_12(fin)].

Non da ultimo, si evidenzia un'addizionalità di tipo finanziario nella misura in cui, come si è già avuto modo di rilevare nella dom. 2.2, in diverse Regioni i fondi messi a disposizione dalla LN 119/2013 sono essenziali per il sostegno all'organizzazione e funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio e/o per la realizzazione di iniziative coerenti con l'art. 5 del dettato normativo:

"I finanziamenti del DPO sono fondamentali per realizzare tutte le azioni previste dalla Convenzione di Istanbul, non sarebbe possibile fare azioni di sistema senza finanziamenti aggiuntivi [REG\_18(it)].

"Se noi, sui territori, riusciamo a mettere in piedi cose che da soli non avremmo potuto fare, la ricaduta del Piano ovviamente c'è. Diciamo che da 2-3 anni c'è un ufficio dedicato. Per cui qualcosa in più si sta facendo. Però, sicuramente ci vorranno norme: ad esempio una norma che dica che una programmazione regionale si fa almeno triennale, che invece finora abbiamo fatto annuale. La facciamo sulla base di fondi che ci vengono dal Ministero e di fondi che la Regione ci mette, ma se non avessimo i fondi del Ministero non saremmo arrivati a fare quelle attività che noi facciamo" [REG\_10(fin)].

"La legge non prevede fondi sulla violenza di genere, su alcuni temi utilizziamo fondi regionali stabiliti dalla Giunta secondo le disponibilità, ma dove c'è il fondo statale in genere utilizziamo quello... Prima dell'intervento del Fondo, i centri erano lasciati a se stessi... lavoravano autonomamente con il crowdfunding, le donazioni. La Carfagna è stata la prima che ha stanziato dei fondi e quindi noi abbiamo avuto il problema di come distribuirli, perché anche noi non avevamo idea di cosa c'era sul territorio. Nel momento in cui ci sono stati fondi pubblici allora si è cominciato a costruire tutta la struttura, e nel giro di pochi anni siamo riusciti a strutturare un sistema che può dirsi funzionante e consolidato" [REG\_05(fin)].

Chiaramente, le modalità con cui si sviluppa questa contaminazione positiva tra il livello nazionale e regionale dipendono dalla maturità delle politiche antiviolenza: nelle Regioni che hanno un sistema antiviolenza ancora in costruzione, infatti, la funzione di indirizzo e orientamento emerge in modo più evidente; nei territori dove il sistema è più consolidato, i fondi a disposizione possono aprire nuove riflessioni e sperimentazioni su temi o problemi inesplorati, come quello dell'intersezionalità della violenza o della strutturazione di una rete territoriale di supporto alle donne con vulnerabilità multiple:

"Il nostro sistema antiviolenza si sta reggendo prevalentemente sui fondi statali; quindi, sicuramente l'intervento dello Stato è stato essenziale, sia per il sostentamento dei servizi, sia per le priorità dell'art. 5. Il valore aggiunto che, secondo me, i fondi stanno avendo è quello che cerchiamo di esplorare delle cose diverse, di lavorare un po' negli interstizi tra i servizi perché ormai il sistema dei centri antiviolenza e delle case rifugio può essere considerato consolidato sotto il profilo dell'offerta, mentre è necessario ora iniziare a fare qualche ragionamento su aspetti particolari. Ad esempio, sui mediatori culturali che vanno nelle Asl, nei centri, a volte vanno nei processi e però di violenza non sanno niente, e anche nei racconti che abbiamo raccolto in questi anni addirittura ci riferivano che questi potevano inficiare i processi per le loro resistenze, a seconda dell'etnia a cui appartengono, insomma fanno fatica a tradurre letteralmente, sia in un verso che nell'altro. Poi, potrebbe essere che lavori nei tessuti interstiziali quando ti occupi di minori, di cui non ci siamo ancora occupati nello specifico, oppure nella scuola. Quindi secondo me il valore aggiunto è quello da un lato di cercare di mantenere i tuoi servizi, ma al tempo stesso di portare avanti anche uno sviluppo in base all'esperienza che ti sei fatto" [REG\_05(fin)].

Nel brano che segue, oltre alla coerenza della programmazione regionale con le linee di indirizzo che i decreti di riparto dettano, si segnalano altri processi in cui si è concretizzata un'interazione con il livello nazionale, ovvero l'elaborazione dei testi delle due Intese sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio e dei programmi per autori di violenza:

“Noi crediamo molto nella programmazione regionale che tra l'altro in questi anni è stata molto coerente con le linee operative previste dai Piani strategici. Perché poi alla fine il tema della violenza contro le donne ha una serie di elementi qualificanti, di ambiti che probabilmente si adattano bene a qualunque realtà regionale ma soprattutto alla nostra. Faccio un esempio: gli interventi di promozione e di adeguatezza della accoglienza delle donne attraverso anche percorsi di autonomia e di opportunità di lavoro. Questa azione negli ultimi tre DPCM l'abbiamo declinata in bandi che hanno portato al finanziamento di progetti sul territorio regionale che hanno consentito alle donne che si trovano in un percorso avanzato di affrancamento dalla violenza, che sono quelle già della accoglienza di secondo livello verso l'autonomia, di sganciarsi dai percorsi assistenziali. Quindi – lo dico, perché un po' ci tengo, con orgoglio, visto il lavoro che facciamo – non attendiamo le linee nazionali per comprendere come muoverci sul territorio, ma siamo in una dimensione di ascolto. Il nostro sistema si interfaccia costantemente con il livello nazionale e probabilmente lo stesso DPO nel costruire le linee operative guarda a quello che le Regioni nel complesso segnalano, come è successo anche per la stesura delle Intese in Conferenza unificata. Il DPO ha un'interlocuzione privilegiata con la rete D.i.Re, ad esempio, però ha tenuto sempre molto anche in considerazione le sollecitazioni che arrivavano dalla Commissione Politiche Sociali delle Regioni con dei gruppi di lavoro specifici” [REG\_20(fin)].

Infine, le referenti regionali sottolineano un ulteriore valore aggiunto del Piano e/o delle due Intese che, essendo norme di grado superiore, hanno conferito (e conferiscono) una maggiore autorevolezza all'azione politico-amministrativa delle Regioni e hanno, quindi, permesso di sostenere un cambiamento che, altrimenti, avrebbe necessitato di un tempo maggiore per essere attuato:

“In questi anni abbiamo lavorato con attori preziosissimi e permeabili e altri un po' meno permeabili; il rinforzo vero, l'arma a doppio taglio nostra come Regione poteva essere solo “il ministero riporta questo”, così da dare maggiore autorità all'azione regionale. Le parole chiave dei documenti nazionali – come formazione, linee di intervento, la rete sul territorio, superamento di una logica a sportello – aiuta a superare la reticenza del territorio. Quindi, se possiamo usare una raccomandazione ministeriale, diventa più facile per noi governare il processo sul territorio. Ecco, direi che la programmazione a livello nazionale ha avuto e ha, secondo noi, questo stimolo: è stata l'occasione per avere anche una forza dall'alto e la Regione a sua volta dovrebbe fare altrettanto con gli Ambiti territoriali e i Comuni, perché ci rendiamo conto che su questi temi è necessario un cambiamento culturale non indifferente, che va agevolato a tutti i livelli” [REG\_01(it)].

“Pensando al Piano 2017-2020, la previsione di un modello di governance ha fatto sì che quel modello (che da noi era piuttosto definito) potesse avere la sua valenza. Quando fai gli atti, richiami un atto nazionale o internazionale rispetto ad un modello che stai proponendo e questo va “a supporto”. Il fatto, ad esempio, che la nostra legge regionale diceva che i centri antiviolenza dovessero avere 5 anni di esperienza è stato messo in discussione da tanti consiglieri regionali... avere un indirizzo nazionale su questo ha supportato la decisione che avevamo preso a livello locale. Da questo punto di vista, il confronto e la collaborazione con il livello nazionale hanno avuto degli effetti sicuramente positivi. Sembra un aspetto di forma, ma è sostanza [...] Un input a livello nazionale permette di contribuire a muovere nella direzione di una maggiore omogeneità a livello territoriale, di ridurre differenze anche enormi tra regioni e tra territori” [REG\_15(fin)].

“Se devo dire il mio parere rispetto alle positività di queste Intese – che poi le Intese fanno

parte del Piano, no? – con queste abbiamo visto la possibilità di rafforzare il sistema, cioè il coordinamento, anche all'interno della regione c'è più interlocuzione fra i territori e si sviluppano sinergie anche tra i vari settori regionali che poi si interfacciano con i territori; quindi, sicuramente una sinergia maggiore di quanto ci sarebbero state senza questa parte del nazionale. C'è questo filo conduttore della parte del nazionale. Questo ci ha permesso di riuscire a fare più sistema, perché avremmo avuto poca forza contrattuale nei confronti di altri settori regionali e territori se non ci fosse alle spalle non solo il finanziamento dello Stato ma anche questi requisiti a cui le Regioni hanno contribuito. Quindi secondo me quello che ne ha beneficiato è il coordinamento entro la Regione stessa, interregionale fra le varie regioni e interistituzionale all'interno dei territori, con altri enti, altri nodi della rete" [REG\_17(fin)].

### ***Il coordinamento e l'integrazione verticale tra i livelli di governo***

Come anticipato, il coordinamento e l'integrazione verticale tra il livello di governo centrale e quelli periferici si è realizzato in misura minima, se si considera la definizione dei tavoli di lavoro che hanno portato all'approvazione delle due Intese sui requisiti minimi di centri antiviolenza e case rifugio da un lato e centri per autori di violenza dall'altro, di fatto avvenuta nel periodo di vacanza (anno 2021). Alcune referenti regionali effettuano un paragone con i processi partecipati attivati sul Piano 2015-2017, che erano peraltro stati valorizzati anche in sede di valutazione finale (Gagliardi Molteni 2021a). Tale Piano, sebbene carente sul fronte della visione e della declinazione della strategia, è stato in grado di sollecitare diversi processi di confronto che, tra l'altro, hanno portato a risultati concreti – come le linee guida ospedaliere, il disegno complessivo delle rilevazioni sui centri antiviolenza e le case rifugio e la stessa strategia nazionale 2017-2020:

“Manca comunicazione e coordinamento, noi non sappiamo nulla di quello che fanno gli altri. C'è da dire che c'è stato un cambio di metodo, che per noi è un cambio di sostanza in quanto il vecchio Piano era sicuramente più semplice nella struttura ma è stato in grado di attivare processi di confronto che hanno portato a risultati concreti, come il sistema informativo o le linee guida sul percorso rosa. Nel nuovo Piano questo è sparito; abbiamo mandato molte proposte sulla strategia ma diverse sono rimaste nel cassetto, l'unica che è stata poi considerata è quella della governance regionale e che però è poi sfumata perché nella pratica manca un raccordo tra i livelli di governo. Quindi, il piano straordinario dal punto di vista del comitato di attori che doveva gestirlo era gestito meglio; il piano nuovo ha avuto come valore aggiunto il coinvolgimento degli altri ministeri, che si sono presi impegni precisi e dei quali tuttavia non sappiamo nulla: c'era la formazione, l'hanno realizzata? Hanno fatto gli interventi nelle scuole?” [REG\_17(it)].

“Ricordo che quando abbiamo scritto il codice Rosa è stata un'esperienza fantastica, noi andavamo a Roma contente perché è stata un'esperienza di scambio molto produttiva, noi come Regioni eravamo organizzate ed eravamo seguite e supportate dal Dipartimento... Poi, il Dipartimento a un certo punto è scomparso. Il coordinamento delle regioni a un certo punto è scomparso, cioè ci coordinava questo gruppo che poi è saltato. E lì, c'era un confronto, cresci, verifici quello che fanno le altre... discuti... era l'unico momento di confronto tra virgolette istituzionale. Venendo meno quello, ovviamente i due sistemi come si parlano, non si parlano, si parlano in maniera informale. E tutto questo nel momento in cui è venuto fuori il migliore Piano nazionale, no? L'organizzazione e la governance, il DPO, era saltato tutto. Perché quando si è partiti, a livello nazionale c'era il tavolo politico e tecnico, c'era tutto un livello non solo di scambio all'interno del DPO, all'interno del mondo delle regioni, ma anche con gli altri soggetti appunto. Quindi c'era un Piano, sembra paradossalmente che più si andasse a formalizzare le cose che meno si sono realizzate” [REG\_18(fin)].

Emerge inoltre chiaramente come la capacità propositiva delle regioni abbia di fatto stimolato l'azione del DPO con specifico riferimento alla definizione di requisiti minimi per i centri dedicati agli autori di violenza, colmando in questo modo una carenza già segnalata da tempo in Demurtas P., Peroni C. (2021) e attivando un processo che – per quanto motivato dall'esigenza di una distribuzione dei fondi nazionali pubblici secondo requisiti omogenei a livello territoriale – ha di fatto la potenzialità di favorire un'armonizzazione delle pratiche di intervento degli stessi servizi specializzati a cui è rivolta:

“Il dialogo con lo Stato, negli anni, non è stato sempre molto lineare; quindi, da parte di noi Regioni a volte ci sono state delle "lamentele" sullo scarso coinvolgimento. È anche vero che nel corso degli anni questo coinvolgimento è aumentato rispetto ai primi tempi. Una delle prime risposte che è stata data a livello nazionale rispetto alle richieste regionali era quello di allineare i tempi, ad esempio, sulla approvazione dei DPCM, sull'assegnazione delle risorse: perché il primo DPCM univa risorse per il 2013 e il 2014, il secondo sugli anni 2015 e 2016, quindi con un ritardo importante rispetto alle specifiche annualità. Ci si era quindi allineati un po' meglio per un po' di tempo, adesso c'è stato di nuovo uno sfasamento, però diciamo che c'è stato un tentativo di risposta dal livello nazionale rispetto a questa che era una delle esigenze manifestata dalle Regioni. Per questa seconda Intesa sui requisiti minimi c'è stato un maggiore dialogo e soprattutto il livello nazionale ha dato risposta sia alle istanze delle Regioni che degli stessi enti che gestiscono centri e strutture – perché le Regioni hanno manifestato diverse volte la difficoltà rispetto alle difficoltà di applicazione della precedente Intesa e, soprattutto, l'aumento consistente da parte del territorio di enti che chiedono il riconoscimento come CAV o CR. Rispetto agli stessi enti che gestiscono le strutture, sappiamo che il DPO ha fatto delle adduzioni con i rappresentanti degli enti. Sui CUAV, la sollecitazione delle Regioni è stata ancora più forte rispetto ai CAV e alla CR proprio perché si faceva notare che gli ultimi DPCM prevedevano nelle linee di intervento possibili dei finanziatori da destinare ai CUAV però in assenza di requisiti. Quindi sicuramente da parte di ogni Regione c'è stata la difficoltà di relazionarsi con il proprio territorio anche perché soprattutto sui CUAV anche a livello europeo è ancora in fase di definizione un quadro veramente chiaro e preciso rispetto a questo lavoro per gli autori. E quindi anche noi come Regione, ricordo i primi incontri che facevamo, erano “diteci a cosa fate riferimento nelle vostre metodologie, cioè fateci capire quali sono i punti di riferimento, quale metodologia applicate, cosa vi sta portando la vostra esperienza”, perché non avevamo conoscenza; non avendo competenza del tema, è stato necessario agire in questo modo. È stata messa in evidenza questa assenza di regolamentazione, soprattutto dopo l'approvazione del Codice Rosso che ha creato tantissima confusione [...]. Quindi è stata ancora più forte l'esigenza. Però, su questo, il livello nazionale ha risposto quasi subito a questa sollecitazione” [REG\_12(fin)].

“L'unica esperienza di dialogo è stata con altre Regioni, nello specifico si è trattato della partecipazione ad un gruppo interregionale formatosi su richiesta del DPO per stilare una proposta di documento base finalizzato alla stesura dell'Intesa Stato Regioni sui requisiti minimi dei CUAV. Il Gruppo ha svolto un ottimo lavoro, c'è stata l'utilissima possibilità di confrontarsi sullo specifico argomento, scambiarsi le buone prassi; un'occasione di crescita per tutti i partecipanti che sarebbe utile poter riprendere, istituendo un tavolo formale con incontri cadenzati ed estendere l'attività a tutti gli interventi inerenti le politiche di contrasto alla violenza di genere” [REG\_19(fin)].

Si valorizza, inoltre, che l'assistenza tecnica fornita da Formez PA in relazione agli adempimenti richiesti dai decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013 ha contribuito, in parte, a risolvere le difficoltà di comunicazione con il Dipartimento per la risoluzione delle criticità emergenti:

“Io credo che ogni amministrazione abbia le sue criticità, nel senso che anche noi, come struttura, abbiamo avuto un'alternanza di dirigenti che ha influito sulle attività. Capisco bene che anche loro sono poche persone che si occupano di questo. Diciamo che ho avuto qualche

difficoltà a interfacciarmi con il DPO e però, negli ultimi tempi, sono riuscita a interfacciarmi con il Fornez, e devo dire che con il Fornez siamo riuscite a trovare una linea di comunicazione, sono persone molto disponibili, e questa connessione è fondamentale perché quando noi cerchiamo di andare avanti – a volte possono essere cose di poco conto (magari un indirizzo sbagliato) – non avere una interlocuzione diretta crea diversi problemi. Però vedo che ultimamente si è iniziato un certo tipo di collaborazione [...] Speriamo che nel tempo questo flusso informativo e di comunicazione venga aumentato perché noi abbiamo bisogno di essere supportati dal DPO anche perché utilizziamo le loro risorse” [REG\_14(fin)].

La strategia nazionale, tuttavia, si poneva l’obiettivo ambizioso di mettere in connessione tutti i soggetti attuatori degli interventi; obiettivo che, in fase di realizzazione del Piano, non è stato conseguito, tanto che gran parte delle referenti regionali non ha cognizione degli interventi attuati dalle Amministrazioni centrali oppure ne ha cognizione solo in quanto ha acquisito informazioni per vie informali, dunque non attraverso processi di comunicazione o scambio attivati dai Ministeri, dal Dipartimento per le Pari Opportunità in qualità di organismo di coordinamento o dal Comitato tecnico del Piano quale organo deputato al monitoraggio del Piano.

Il tema è particolarmente importante in quanto, come si è già evidenziato, richiama la questione dell’integrazione verticale delle politiche per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e, dunque, quel coordinamento tra le politiche nazionali e territoriali che il Grevio ha esortato. Sebbene ci sia la consapevolezza che tutte le istituzioni pubbliche, ad ogni livello, soffrono di una carenza di risorse umane che, spesso, non consente di seguire in modo costante la materia – tanto più per un Piano complesso che vede la partecipazione di molte Amministrazioni – le intervistate evidenziano che il coordinamento tra i diversi attori del Piano, anche solo in termini di informazione sugli interventi programmati dalle Amministrazioni centrali o in corso di realizzazione, è stato scarso:

“Manca tutta la parte dei Ministeri, nei Piani mancano tutti i collegamenti con gli altri Ministeri che fanno delle cose, la giustizia, l’istruzione, noi non abbiamo alcuna notizia su tutta questa partita. E da tutte le parti si lamenta la difficoltà, salvo alcuni casi dove ci sono rapporti personali validi che compensano, a lavorare con le forze dell’ordine, oppure anche con la magistratura. Di fatto, il Piano nazionale non si può ridurre ai finanziamenti dati alle Regioni, cioè non ci sarebbe bisogno di un piano nazionale se fosse solo questo perché esiste una legge che impone di farlo. Ci sono delle grosse lacune anche sotto il profilo di conoscenza e informazione ad un livello più generale, che il piano doveva in qualche modo colmare o stimolare e che attengono a competenze che le Regioni non hanno. Ti faccio un esempio lampante: la lotta agli stereotipi nelle scuole, che noi facciamo: in teoria anche nel PSN si doveva lavorare su questa linea, ma nella realtà a livello locale ti devi andare a scontrare con tutti per riuscire a far entrare certi temi nelle scuole; la realtà è che il livello centrale non filtra questa informazione e a livello territoriale siamo noi che facciamo questa cosa, ti ripeto con grande fatica a far passare anche solo l’importanza del tema” [REG\_17(fin)].

“Pensa che l’ISS ha fatto un gemellaggio con la nostra Asl e quelle di tante altre regioni, stanno facendo un lavoro enorme sulla violenza di genere e nessuno sa niente... anche il Ministero dell’Interno fa la formazione delle forze dell’ordine e non si sa niente... sulla violenza assistita ci sono gruppi di magistrati che fanno protocolli e nessuno sa niente... questo è un punto critico molto pesante perché è come se ognuno proseguisse sulla sua strada, non c’è interazione né tra di loro, né tra loro e le Regioni” [REG\_04(fin)].

“L’attuazione del Piano in maniera integrata non c’è stata. Non c’è cognizione di quanto i ministeri stanno realizzando... Il piano non è solo quanto viene fatto a livello territoriale, questo dovrebbe andare di pari passo con il livello nazionale perché altrimenti si viaggia su due binari separati che non consentono di parlare di efficacia delle politiche. La parola integrazione

è una parola magica; l'integrazione deve essere tra i soggetti, tra le policy, tra le fonti di finanziamento, cioè credo che questa sia la parola essenziale ma non solo sulla carta... È ovviamente faticoso metterla in pratica, ce ne rendiamo conto anche noi al livello regionale che, chiaramente, ha una complessità sicuramente minore di quella nazionale. E devi però avere una visione di insieme, un piano nazionale deve avere una visione di insieme di quelli che sono i problemi da risolvere, i soggetti che possono attuare le misure, le competenze che questi soggetti hanno, fin dove possono arrivare, e quali fonti finanziarie possono servirti a far cosa" [REG\_15(it)].

La scarsa informazione sugli interventi programmati e attuati dalle Amministrazioni centrali e la mancanza di un approccio alla co-programmazione e al coordinamento delle istituzioni deputate all'attuazione del Piano porta con sé diverse conseguenze, così sintetizzabili:

- a. alimenta un'errata rappresentazione della mancata attuazione della strategia nazionale e, più in generale, di assenza dello Stato nella gestione delle politiche anti-violenza;
- b. inficia l'efficacia e l'efficienza delle politiche anti-violenza nel loro complesso, vista l'impossibilità di coordinare la programmazione regionale con quella nazionale per un utilizzo sinergico delle risorse a disposizione, con il rischio concreto di duplicazione degli interventi sulle finalità comuni ai due livelli di governo;
- c. concretizza una logica di programmazione e azione di tipo *top-down* che:
  - esclude l'intervento su una serie di questioni cruciali per l'efficacia delle azioni nei territori;
  - rende complessa la realizzazione di un'efficace integrazione dei soggetti che fanno parte delle reti territoriali anti-violenza, che si riflette su una risposta parziale ai bisogni delle donne vittime di violenza;
  - rischia di compromettere la stabilità dei sistemi anti-violenza che si sono consolidati sui territori;
  - per quanto attiene agli interventi attuati dalle Regioni a valere sui fondi della LN 119/2013, esclude una concertazione delle procedure e struttura un monitoraggio su un piano di rendicontazione finanziaria, più che di valutazione dell'efficacia.

Di seguito si dettagliano più nello specifico queste conseguenze.

#### **a. La mancata realizzazione della strategia nazionale**

Similmente con quanto si è avuto modo di mettere in evidenza rispetto alle posizioni delle associazioni e delle referenti sindacali che hanno partecipato al Comitato tecnico di Supporto alla Cabina di Regia (dom. 3.2 e 3.5), la scarsa informazione sugli interventi programmati e realizzati ha generato, nell'immaginario delle referenti regionali, la rappresentazione che il Piano non sia stato attuato e che, quindi, il sistema si sia retto unicamente con gli interventi realizzati dalle Regioni a valere sul Fondo per le Pari Opportunità:

“Se quel Piano fosse stato finanziato a dovere probabilmente avrebbe avuto un impatto più significativo; invece, si è dovuto reggere su quelle poche risorse che il DPO assegna e altre poche risorse messe a cofinanziamento dalle Regioni. Se vuoi affrontare un tema in maniera strategica e trasversale ci metti anche, almeno per un certo periodo, una dotazione finanziari importantissima e fai “le cose per iscritto” [REG\_15(fin)].



“Il Piano ora in scadenza potrebbe essere pari pari riproposto perché era un piano che teneva dentro una serie di cose, comunque tiene l’integrazione delle policy; quindi, io mi chiederei cosa non ha funzionato su quel piano perché il punto cruciale non è scriverne uno nuovo, ma mettere le condizioni perché un piano possa funzionare. Ci sono dei pezzi di quegli assi che non sono stati attuati, mentre dal punto di vista del consolidamento dei servizi si sono fatti molti passi avanti in quanto le Regioni sono state tirate in causa rispetto a un pezzo che era di loro competenza, ci sono altri obiettivi che sono rimasti inattuati: hai formato gli insegnanti sulla violenza di genere? Hai potenziato le competenze dei magistrati? Hai fatto la valutazione del rischio? E vogliamo parlare dell’alienazione parentale? L’impressione è che anche sul Piano nazionale si stia ragionando per progetti, e questo non va bene. Serve un investimento di qualche anno, serio, massivo. Deve davvero essere a 360 gradi, su tutti gli ambiti che interessano i ministeri, deve essere costitutivo della missione di ogni ministero entro una strategia comune” [REG\_15(it)].

“Sicuramente il Piano ha come punto di forza quello di aver definito interventi specifici, però appunto il problema è la loro attuazione, la verifica sull’attuazione, questa è la criticità più forte perché è tutto interessante, è importante darsi un piano di azioni, ma poi le devi attuare altrimenti... deve essere più concreto possibile, piuttosto meno misure ma quelle devono essere fatte, perché altrimenti poi si rischia di entrare in una frustrazione di tutti coloro che avevamo contribuito a definire un piano e poi non vedono i frutti di quel lavoro” [REG\_02(fin)].

“Il problema del PSN è che sembra sempre rimanere una mappa che dà una direzione ma poi da un punto di vista delle necessarie decisioni a livello nazionale di realizzare il piano... ad esempio, sulla magistratura non c’è un’azione concreta che vada nella direzione di stabilire una formazione specialistica. Quindi, magari recepisce alcune sollecitazioni dei territori che però rimangono a livello ideale” [REG\_09(fin)].

## ***b. L’impossibilità di conciliare la programmazione regionale con quella nazionale***

In particolare, le referenti regionali evidenziano che l’assenza di informazioni sugli interventi programmati/realizzati dalle Amministrazioni centrali rende impossibile una programmazione regionale di misure in grado di tener conto di quanto già viene pianificato/attuato e, quindi, di evitare una duplicazione degli interventi che, di fatto, costituisce un utilizzo poco efficiente delle risorse. Inoltre, non consente di co-programmare con le Amministrazioni centrali un intervento che potrebbe avere una maggiore risonanza a livello nazionale se si ragionasse in una logica di complementarità (non solo finanziaria, ma anche di risorse umane e di mezzi):

“Credo che il dialogo con chi poi attua le politiche sia fondamentale... Invece io non ho cognizione di quello che stanno facendo i Ministeri. Quante volte si sono riuniti? Quali decisioni hanno preso? Cosa hanno concretamente programmato e realizzato? E lo dico non perché devo controllare quello che fanno, ma perché ci sono delle cose che solo le Amministrazioni centrali possono fare e quindi, saperlo, mi consente di fare una programmazione che ne possa tenere conto. Cosa hanno fatto sulla scuola? Le scuole hanno sicuramente autonomia, ma tu cosa stai facendo per rendere vincolanti le linee guida sulla buona scuola? Ho la sensazione che sul piano vecchio, nei tavoli, ci fosse più margine di discussione. [...] I Ministeri dovrebbero avere la funzione di stimolo e cinghia di trasmissione; quindi, il problema della comunicazione deve essere risolto... so che la Salute ha fatto la Fad, ma altro non so, mi mancano i raccordi con gli altri ministeri [...] Questo è un limite per quello che dicevamo prima, ma anche per il fatto che vedere quello che si fa a livello centrale può farmi venire un’idea da realizzare nel mio territorio. Anche noi avevamo lo stesso problema all’inizio perché, ad esempio, quelli delle attività produttive adottavano bandi dove c’erano anche vittime di violenza tra le destinatarie. Sono problemi che nel nostro piccolo abbiamo

avuto anche noi, si tratta di iniziare a ragionare tutti in quest’ottica, è molto più proficuo per tutti. Ad esempio, per i soldi che danno ai penitenzieri – c’è proprio una linea di finanziamento sul trattamento degli autori di violenza – noi l’abbiamo saputo per caso perché uno ci ha telefonato chiedendo se potevano accedere alle nostre FAD perché si stavano avvicinando alla tematica” [REG\_05(it)].

Sul tema della sovrapposizione degli interventi si è, in passato, espressa anche la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, sottolineando che “*spesso si subiscono interventi sui territori regionali, senza un accenno di coordinamento con quanto già programmato negli stessi (vedi bandi nazionali di marzo e di luglio 2017), rischiando sovrapposizione di interventi e sottrazione di risorse ad altre priorità localmente individuabili*” (6 giugno 2019). Tale questione è stata, inoltre, affrontata nel Rapporto di valutazione del Piano 2015-2017, dove si è avuto modo di evidenziare che la concomitanza, non governata, delle progettualità in essere sul DPCM 2015-2016 con altre progettualità finanziate a valere sugli avvisi del 2016 e 2017 ha contribuito a determinare, in alcuni contesti territoriali, un utilizzo parziale delle risorse relative all’empowerment delle donne vittime di violenza e/o un ritardo notevole nella realizzazione delle attività previste dal decreto di riparto, laddove i soggetti attuatori risultavano beneficiare di contributi su fondi differenti per la realizzazione di interventi che insistevano su finalità analoghe (Gagliardi Molteni 2021a).

In alcune testimonianze delle referenti regionali riemerge questo tema, sia in relazione ai citati avvisi sia in relazione ad altre tipologie di intervento a titolarità ministeriale (come la formazione degli/lle operatori/trici sanitari/e), e si ribadisce che lo scarso coordinamento tra amministrazioni centrali e amministrazioni regionali rappresenta un punto critico su cui un piano nazionale dovrebbe intervenire, in una logica *bottom-up*:

“Uno dei problemi che dovrebbe essere affrontati come criticità è il fatto che a volte c’è una difficoltà nel riconoscere alle Regioni il loro ruolo nella governance nazionale, gli orientamenti sono altalenanti per cui a volte le Regioni sono considerate filtro delle interlocuzioni con il territorio altre volte sono bypassate e ci si rivolge direttamente ai centri e al territorio” [REG\_16(it)].

“Non c’è la possibilità di presentare una proposta di modifica di qualche atto, di condividere qualche idea programmatica, non da ultimo secondo me un elemento limitativo è la sovrapposizione dei bandi e delle attività che vengono fatte. Non so se ha avuto modo di vedere il piano operativo, l’esplosione di quelle che sono le azioni. Lì c’è un mondo, e io credo che dovrebbe essere condiviso anche quello con le Regioni; se noi siamo parte di un progetto complessivo generale, credo che dovremmo essere ben edotte su che cosa si fa al di fuori di quelle somme che sono trasferite con i DPCM per far sì che le azioni regionali si inseriscano in un contesto più ampio. Se io so che c’è un programma che finanzia le scuole per la sensibilizzazione magari indirizzerò i miei progetti non tanto sulla sensibilizzazione nelle scuole ma su altri aspetti del problema, altrimenti si duplicano gli interventi [...] e questo non può che generare frammentazione e sovrapposizione, che significano un fallimento della programmazione. Il piano strategico è un mare di attività, non capisco perché devi coinvolgere altre 19 istituzioni su una attività che, di fatto, non esiste per queste regioni, non ha nessuna utilità ed è un rallentamento. Sembra che non ci sia collante tra le diverse azioni e pare che nessuno sappia cosa fa l’altro. Più volte è capitato che in una stessa scuola ci fosse il corso di sensibilizzazione fatto dal CAV e anche quello fatto dall’USR finanziato dal MIUR. Si sovrappongono. Se più istituzioni realizzano la stessa parte del piano d’azione, o sono tra loro correlate, oppure si disperdono le risorse. Ecco che allora sarebbe necessaria una concertazione, costruire una governance non significa dire io faccio questo e tu fai quello, ma significa circolarità e raffronto” [REG\_06(it)].

“Ci siamo trovati di fronte a una situazione di disparità perché c’erano alcuni operatori che avevano già sviluppato questa tipologia di percorso formativo [ndr, sulle linee guida ospedaliera] ed altri no, per cui in fase di somministrazione delle attività formative si è preso atto di questa disparità. È evidente che i fondi consistenti che abbiamo messo a disposizione hanno consentito di appianare queste disparità, ma sicuramente ci siamo trovati di fronte ad una situazione imprevista di competenze a macchia di leopardo. Mi pare che il percorso Iss fosse grosso modo rivolto a operatori che, in qualche modo, si autoproponevano; quindi, non c’era una metodologia che tenesse conto della dimensione aziendale o dell’impatto complessivo a questo livello. Il nostro percorso ha invece tenuto conto di questo, è stato un corso professionalizzante che ha coinvolto a tappeto tutti i presidi” [REG\_12(it)].

“Per i nostri centri non è semplice confrontarsi con due sistemi diversi che hanno modalità o regole diverse. E quindi loro cercano di appoggiarsi a noi per capire, ma noi non dovremmo avere questa competenza, oltre al fatto che si rischia che si faccia due volte la stessa cosa: aldilà della questione del controllo, ognuno ha le sue responsabilità, fa delle scelte, però forse un’interpretazione che vada verso una maggiore condivisione in senso sostanziale potrebbe essere utile. Anche su progetti qui finanziati al massimo con 15-20 mila euro e che a livello nazionale ne portano a casa 200 mila, e poi i centri ci dicono che non sanno come spenderli. Allora si deve fare attenzione a non drogare il sistema. In passato è successo su azioni di comunicazione mirabolanti che sarebbe stato meglio tradurre in un piano d’azione regionale complessivo, e invece tagliare fuori le Regioni da queste interlocuzioni, scendere al livello di gestione del piccolo centro, significa anche innestare meccanismi di competizione tra i centri che non sono produttivi, sul lungo periodo sono controproducenti. Sicuramente ci può essere il sostegno alla specifica iniziativa sperimentale, unica, bellissima, ma per sostenere queste cose che sono quelle che i centri fanno ci vorrebbe un minimo di raccordo e coordinamento. Nel tempo abbiamo sostenuto le progettualità per la creazione di nuovi servizi in un’ottica di sistema, per cui rispetto al finanziamento complessivo al nuovo si dedica quello che si può e valutiamo quanto ci serve ma anche quant’è ragionevole sostenere” [REG\_20(it)].

### ***c. La concretizzazione di una logica di programmazione e di azione di tipo top-down***

Questo punto è rappresentato in maniera eloquente dal seguente brano che, riferendosi al concetto di sussidiarietà verticale, considera il livello territoriale quale luogo entro cui i bisogni delle donne si manifestano e le politiche antiviolenza si realizzano e presuppone, dunque, che si debba realizzare un dialogo tra questo e lo Stato per il soddisfacimento di bisogni che, altrimenti, non possono essere soddisfatti:

“Il piano non credo sia integrabile nell’attività delle Regioni, ma non lo è strutturalmente nel senso che i livelli di ragionamento della pianificazione nazionale peccano perché sono molto settoriali, cioè dovrebbe esserci una gradualità secondo me. Nel senso che la pianificazione nazionale dovrebbe spingersi più addentro nel territorio ed essere meno tecnica ma più specifica. Un’integrazione avrebbe senso se la pianificazione nazionale nascesse da una esigenza territoriale, non viceversa; quindi, tu raccogli le esigenze del territorio e la trasformi in un piano nazionale che tiene conto delle diverse esigenze. Ma qui mi sembra il contrario, nel senso che la pianificazione territoriale deve tener conto di quello che ha fatto quella nazionale, c’è un’inversione, non c’è un principio effettivo di sussidiarietà. Difficile riuscire a trovare una forma di connessione e di aggancio con il livello territoriale. Cioè la pianificazione non dovremmo vederla pubblicata, dovremmo partecipare ad ogni fase della pianificazione e realizzazione. Non siamo stati coinvolti, e nemmeno i CAV: D.i.re si è lamentata sulla stampa dicendo che era una cosa calata dall’alto” [REG\_06(it)].

Come delineato nel PSN, il livello territoriale ha il suo cuore operativo nelle reti territoriali antiviolenza, costituite oltre che da Centri antiviolenza/Case rifugio da numerosi

soggetti che, per competenza, afferiscono a diversi Ministeri, come le forze dell'ordine, la prefettura, la magistratura, i presidi sanitari, gli istituti scolastici, ecc. Questo modello *“consente di armonizzare le azioni e gli interventi per rendere omogeneo il sistema integrato di accesso, accoglienza, valutazione, presa in carico e percorsi verso l'autonomia della donna, rispettando le peculiarità territoriali”* ma la sua reale efficacia dipende dalle politiche specifiche di ciascun Ministero competente, come evidenzia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome laddove sostiene che *se i Ministeri non si danno precisi impegni (ad esempio in materia di prevenzione della violenza, di reinserimento lavorativo delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita, di tutela dei minori vittime di violenza assistita ed abusi) e non si dotano di politiche specifiche (con annesse risorse), anche in periferia questa integrazione rimarrà molto difficile da realizzare* (6.06.2019, 29.07.2019]. Si leggano, a tal proposito, i seguenti contributi che evidenziano da un lato che la mancanza di informazione non fa altro che riprodurre, nell'immaginario degli attori che attuano le politiche, stereotipi e pregiudizi su un cattivo funzionamento di alcuni apparati dello Stato (come le forze dell'ordine e la magistratura) che, nella realtà, stanno approntando una serie di interventi per efficientare il sistema; dall'altro, la necessità che la comunicazione si realizzi congiuntamente sia in senso verticale (dai diversi Ministeri competenti verso le referenti regionali delle politiche antiviolenza), sia in senso orizzontale (dai Dipartimenti regionali competenti verso le referenti regionali):

“Quello che manca secondo me è il coinvolgimento di chi, sul territorio, si occupa della tematica da parte di enti esterni tipo la polizia, piuttosto che le forze dell'ordine, i tribunali, la magistratura. La sanità alla fine ci ha coinvolte ma perché devo dire che va ad personam: se il funzionario capisce ed è sensibile hai il contatto diretto, però in determinati ambiti in cui a livello nazionale sono state definite dai ministeri stessi delle strategie, operatività, buone prassi, come le formazioni, a livello regionale e provinciale non si conoscono e non c'è poi un contatto con noi che ci occupiamo della tematica di quell'ente preposto ad attivare quella azione sul territorio. E quindi veniamo a scoprire che i carabinieri hanno attivato formazioni interne sulla tematica ma senza coinvolgere chi della tematica si occupa. Manca quindi questo collegamento. Per noi è importante che chi lavora sul territorio si metta in contatto con noi; che a livello centrale vengano fatte delle azioni, ok, però poi nel concreto chi deve realizzare determinate misure – dato che creiamo reti territoriali ad hoc per coinvolgere la parte più bassa di chi si occupa materialmente di donne, uomini, minori – sarebbe opportuno e interessante che ci fosse un po' dall'alto questa ricerca di contatto con noi e questo coinvolgimento. Perché non sappiamo neanche, ad esempio, rispetto alle formazioni in università, cosa è stato definito? Son veramente state attuate le misure che erano state previste dal Piano in tutti i ministeri coinvolti?” [REG\_o2(fin)].

“Nel tempo, abbiamo fatto proposte molto concrete che cercano di risolvere alcune criticità con cui i territori si confrontano e che finiscono per inficiare l'efficacia di un'intera politica; abbiamo anche fatto una proposta di accordo politico su alcune di queste, e però non c'è stato un riscontro perché coinvolgono sono coinvolti anche altri ministeri. Allora, il valore che secondo me – ma credo di interpretare anche la posizione delle altre Regioni – il Piano nazionale doveva stimolare è proprio il raccordo tra i diversi Ministeri, competenti in tema di politiche settoriali, si sarebbe dovuto mettere tutti intorno a un tavolo per riflettere su quello che il livello centrale può fare per coadiuvare i livelli più bassi nell'applicazione delle misure. Questo ovviamente non esclude che tutti possano contribuire alle campagne di sensibilizzazione o ad altre priorità del Piano, ma ci sono questioni di fondamentale importanza che rimangono irrisolte perché le Regioni non hanno competenza su tutto. Il Piano, quindi, doveva avere (anche) questa funzione” [REG\_15(it)].

“Il discorso è quello della visione settoriale che a qualsiasi livello di governo si pone, forse anche per una divisione amministrativa delle competenze che va affrontata: noi dobbiamo

cominciare a vedere la donna nella sua interezza e non del singolo problema che ha. La donna ha una serie di problematiche che devono essere affrontate in modo integrato; allora tu, Stato mi dovresti dire come devo mettere mano alla questione e come la posso risolvere con il circuito sanitario e sociale” [REG\_05(it)].

“Abbiamo fatto un incontro sul territorio dove erano presenti le forze dell’ordine, e quindi ho chiesto alla carabiniere se questi corsi di formazione vengono fatti e lei mi ha confermato che sono ormai divenuti una routine. Poi giustamente diceva che se succede nella stazione dei carabinieri sperduta, magari il corso non è arrivato, ma questa sensibilità dice che c’è. Se lo Stato ci dicesse questa cosa... da una parte, mi servirebbe per orientare le risorse, cioè: io posso fare lo stesso la formazione congiunta nelle reti, come Regione, però so già che le forze dell’ordine mi arrivano hanno un substrato di conoscenza che mi permette di arrivare a un livello più alto; mi permette di capire cosa posso fare io sul territorio di complementare o di alternativo. Ma se io so da Codice Rosso che tu devi fare entro 2 anni sti corsi e poi non sappiamo nulla... perché senza informazione il pregiudizio sulle forze dell’ordine rimane; fermo restando che possano esistere contesti in cui l’atteggiamento rimane quello della pacca sulla spalla alla donna che denuncia una violenza (...cosa vuoi che sia uno schiaffo tra marito e moglie...) sapere che c’è un lavoro di formazione dietro può servirti per dare un peso relativo a questo pregiudizio e magari a porti su un piano differente di relazione... Oppure, un altro discorso è quello della giustizia: sai che io son fatta così, e con una magistrata ero uscita a dire che la giustizia è un vulnus perché le donne denunciano e si ritrovano da sole. E lei diceva che succede molto spesso che loro le chiamano, queste hanno voluto tornare a casa e non vogliono più denunciare. Quindi questo lavoro interstiziale che dicevo... non dico che è colpa loro perché devono seguire il loro iter burocratico, però se noi vediamo che queste donne non possono essere lasciate da sole e anche se la metti in una pronta emergenza non la puoi mollare lì, cioè non è che le dai un letto e tutto si risolve; quindi, la CR potrebbe pensare di fare un’assistenza notturna o continuativa. Cioè, questo è per farti un esempio di quel lavoro che è necessario fare negli interstizi: i servizi adesso ci sono e iniziano anche a funzionare bene, ma delle volte la rete va oliata e migliorata” [REG\_05(fin)].

Alcune Regioni hanno, inoltre, evidenziato che una logica di intervento di tipo top-down, che dunque esclude un confronto e una negoziazione tra il livello centrale e il livello regionale, rischia di compromettere sia l’autorevolezza delle istituzioni regionali sui propri territori, sia la stabilità degli stessi sistemi antiviolenza regionali. Si legga, rispetto al primo punto, il seguente brano:

“Spesso gli interventi che si fanno minano l’autorevolezza delle Regioni, nel senso che noi abbiamo difficoltà spesso a gestire i punti di vista diversi, nello specifico pubblico-privato, quindi quando si comincia a minare l’autorevolezza dell’ente pubblico abbiamo anche meno strumenti di controllo sulla risposta, perché comunque di fatto gli interlocutori possono alzarsi in contrasto e avere mano facile ad ottenere certe concessioni e quindi tutto il tentativo di passare attraverso i territori, di fare una rete e quant’altro può rischiare di scricchiolare. [...] E questo lo vediamo a livello nazionale quando la concertazione spesso tiene conto più facilmente dell’interlocutore privato che dell’ente pubblico, mentre l’intervento dello Stato dovrebbe essere quello di rafforzare, anche nel Piano, il ruolo istituzionale” [REG\_17(fin)].

Per esemplificare il secondo punto, relativo alle implicazioni che una logica top-down può avere sulla stabilità dei sistemi antiviolenza regionali, alcune referenti fanno riferimento ai recenti cambiamenti introdotti nella rilevazione sull’utenza dei centri antiviolenza. Come è stato evidenziato nel rapporto di valutazione finale del precedente Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a), il percorso di definizione della rilevazione è stato inizialmente gestito in maniera partecipata tra Istat e CISIS - Centro Interregionale per i Sistemi Informativi, geografici e statistici (in qualità di organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome per le materie Sistemi Informatici,

Geografici e Statistici). Nel rapporto si era, dunque, valorizzata tale esperienza per la capacità dei processi attivati di generare un confronto costruttivo tra il livello nazionale e regionale e si era suggerito di replicare tale metodologia di lavoro ad altri ambiti di intervento. Nello specifico, Istat e CISIS hanno co-costruito un set di domande che strutturavano la rilevazione nazionale e studiato i processi che dovevano guidare le stesse, per consentire il conseguimento del comune obiettivo di garantire omogeneità nei dati raccolti a livello nazionale senza destabilizzare la continuità e l'affidabilità dei sistemi informativi già consolidati.

La criticità che alcune Regioni riferiscono è che successivamente alla conclusione di tale processo partecipato e alla validazione del tracciato record sperimentale, quest'ultimo è stato rivisto senza che questo processo di revisione prevedesse ulteriori momenti di scambio e confronto con le Regioni. Il tracciato ora in uso è composto da ben 81 domande, che richiedono la raccolta di altrettante informazioni per ciascuna donna con la quale è stato concordato un percorso personalizzato di uscita dalla violenza i centri antiviolenza<sup>106</sup>. Il seguente brano mette, dunque, in luce le difficoltà che i sistemi regionali più evoluti e consolidati hanno incontrato nel percorso di adeguamento alla nuova rilevazione:

“Altro tema è la raccolta dati perché molte Regioni avevano – e noi stessi avevamo – un sistema di raccolta dati a regime e poi è arrivata la raccolta Istat che chiede altre cose; quindi in questo momento noi chiediamo ai nostri enti (CR e CAV) di inserire due volte gli stessi dati in due applicativi diversi e adesso, se ho capito bene, sarà la stessa cosa anche per i CUAV, e comunque nel frattempo già ci eravamo attrezzati per questo. Quindi effettivamente è un po' un rincorrersi, magari a livello statale si è più lenti mentre a livello regionale si è più agili e si mettono in piedi sistemi che possono essere meno perfetti di quelli di Istat ma che ti consentono di raccogliere i dati che ti interessano. Ma nel momento in cui arriva la parte statale, non viene tenuto in considerazione quello che è stato fatto a livello provinciale o regionale e quindi sei costretto a una decisione” [REG\_09(fin)].

Si deve rappresentare che, da un punto di vista operativo, nell'ambito del percorso di confronto tra Istat e Cisis, erano state predisposte diverse modalità di somministrazione delle rilevazioni per incontrare le possibili esigenze che le Regioni<sup>107</sup> manifestavano. Tuttavia, per questa specifica rilevazione sull'utenza, tali accorgimenti sono risultati utili a soddisfare le esigenze delle Regioni che non disponevano di un proprio sistema di rilevazione, mentre le Regioni che disponevano di sistemi informativi già consolidati hanno sofferto di questo cambiamento. In particolare, alcune Regioni conducono parallelamente due rilevazioni – l'una, con il tracciato Istat, l'altra, secondo un proprio tracciato funzionale alla rilevazione dei dati di interesse, con un carico di lavoro non indifferente per gli enti gestori dei centri antiviolenza che sono chiamati ad assolvere al debito informativo; in altri casi, si è evidenziato che gli enti gestori dei centri antiviolenza trasmettono ad Istat dati parziali in quanto la raccolta di informazioni è ritenuta troppo onerosa.

Più nello specifico, alcune intervistate hanno riferito che le modalità con cui si è evoluto il processo di implementazione della rilevazione nazionale ha generato conflitti infra-

---

<sup>106</sup> Si veda il questionario al link:

[https://gino.istat.it/questionari/index.php?c=GestioneSiteDocumenti&azione=viewFile&ID\\_SITE=5&ID\\_DOCUMENTO=43&ID\\_LINGUA=1](https://gino.istat.it/questionari/index.php?c=GestioneSiteDocumenti&azione=viewFile&ID_SITE=5&ID_DOCUMENTO=43&ID_LINGUA=1).

<sup>107</sup> Ovvero: 1. la Regione o Provincia Autonoma raccoglie le informazioni richieste per tutti i Centri di sua pertinenza tramite gli Uffici di statistica; 2. la Regione o Provincia Autonoma sovrintende alla raccolta dati presso i Centri, avvalendosi del sistema di acquisizione predisposto dall'Istat; 3. se alla Regione o Provincia Autonoma non è possibile collaborare alla rilevazione secondo le precedenti modalità organizzative descritte, l'Istat si occupa dell'intero processo dell'indagine.

territoriali tra l'istituzione regionale e i centri antiviolenza, con i quali si era lentamente costruito un processo di confronto e negoziazione che ha, tra le altre cose, contribuito a definire un sistema di rilevazione regionale efficace ed efficiente e, soprattutto, spendibile. Sotto un profilo più tecnico e operativo, hanno inoltre riferito una serie di difficoltà che si sono ripercosse sulla qualità delle rilevazioni e sulle capacità di utilizzare il dato a fini programmatici, ovvero:

- L'aggiornamento del proprio sistema informativo secondo il tracciato comune pone un problema tecnico di aggiornamento del sistema (dunque, di coinvolgimento di altri dipartimenti competenti, di risorse finanziarie e/o di appalto a enti esterni) che genera una dilatazione delle tempistiche complessive;
- Nel caso di affidamento del processo di rilevazione a Istat, è stata osservata una discrepanza tra le tempistiche dell'amministrazione regionale e quelle necessarie ad avere i risultati delle elaborazioni. Si sottolinea infatti che le Regioni non utilizzano i risultati delle rilevazioni solo per finalità statistiche, ma anche e soprattutto per effettuare una programmazione precisa degli interventi, tra i quali si cita in particolare il riparto annuale dei fondi previsti dall'art. 5bis della LN 119/2013 ai centri antiviolenza e le case rifugio. Proprio in questa direzione, si ritiene indispensabile che i risultati siano restituiti con tempestività e che siano affidabili: come si è evidenziato più sopra, in alcune Regioni il tasso di risposta da parte dei centri alle rilevazioni è risultato essere basso in quanto questi provvedono alla sola compilazione delle domande obbligatorie, e tale incompletezza si riflette sulla possibilità di ricavare un dato spendibile dal punto di vista programmatico;
- In alcune Regioni è in atto, da diverso tempo, una riflessione sull'interoperabilità delle banche dati (ad esempio, con rilevazioni degli accessi presso i presidi ospedalieri, i consultori o i servizi sociali), necessaria a concretizzare la valutazione degli impatti e ad analizzare i diversi modelli organizzativi presenti sul territorio, indispensabili per identificare buone pratiche e metterle a sistema, oltre che per governare in modo efficace i processi. L'impossibilità di creare connessioni in tempo reale tra le diverse banche dati si riflette in modo negativo sul conseguimento di tale obiettivo.

L'estratto sotto riportato evidenzia come le modalità di interazione tra il livello nazionale e il livello regionale siano essenziali nel definire il successo o l'insuccesso di una *policy*:

“Allora, perché batto forte sul fatto che il coinvolgimento delle Regioni è fondamentale? Perché le Regioni fanno cosa succede nei territori. E tuttavia non è per niente semplice conciliare normative e contesti così differenti come quelli regionali, i sistemi sono completamente diversi e si rischia che l'obiettivo di standardizzare i diversi sistemi appiattisca le differenze creando una situazione ancora più grave di non risposta ai bisogni di quel preciso territorio. Noi cerchiamo da una parte di migliorare un sistema che però è il nostro, è davvero molta la differenza... Il processo è inverso, non up-down ma down-up, e quanto è successo con il sistema informativo ci informa della necessità di una interlocuzione che parta da esigenze dal basso, con un intervento statale condiviso, altrimenti le Regioni rischiano solo perderci in un discorso nazionale” [REG\_17(fin)].

Sul tema, peraltro, si era già discusso nel rapporto di valutazione finale del precedente Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a) quando, parlando delle interazioni tra Stato e Regioni, si era osservato che l'approccio top-down contribuisce ad alimentare l'eterogeneità

delle politiche regionali nella misura in cui le politiche nazionali arrivano sempre in ritardo rispetto alla regolamentazione regionale. Si era, infatti, osservato, che le Regioni, in particolare quelle che hanno regolato la materia prima dell'approvazione della Convenzione di Istanbul, *si sono ritrovate – e si ritrovano tuttora – ad affrontare in maniera isolata percorsi particolarmente impegnativi di revisione del sistema di intervento locale. Esempi di questioni rilevanti su cui le Regioni sono intervenute, o stanno intervenendo, in autonomia sono la strutturazione di programmi per uomini maltrattanti o il trattamento di minori vittime di violenza assistita, che richiedono percorsi particolarmente impegnativi sia a livello di studio e ricerca rispetto alle misure che possono essere più efficaci oltre che coerenti con le indicazioni europee, sia a livello di sperimentazione locale.* Le Regioni pertanto proseguono in maniera indipendente nel tentativo di dare una risposta ai fabbisogni del territorio, peraltro rischiando di dover rivedere, tempo dopo, le proprie policy per adeguarle alle nuove disposizioni, come evidenziano i seguenti brani:

“Non posso lavorare due anni per pianificare una cosa, per poi dover cambiare tutto una volta che si decide che il tema va affrontato ad un livello più alto. Non si mette in discussione l'esigenza – che c'è, e che anche noi sosteniamo da diverso tempo – di avere una situazione nazionale più omogenea nell'offerta, ma il punto dirimente è come ci arrivi a questa situazione e quali passaggi, quale dialogo crei tra le Regioni che hanno un sistema consolidato – con tutti i limiti che possiamo trovarci ma che comunque funziona – e tu, Stato, che ritieni opportuno apportare modifiche” [REG\_05(it)].

“Quello che stiamo un po' soffrendo, in questo momento, è il disallineamento con la nuova Intesa: per cui alcune strutture che sono nate sul nostro territorio, anche su nostra spinta, e rispondenti ai requisiti della prima Intesa... adesso sembrerebbero essere “escluse”: il focus così preciso sull'attività esclusiva o prevalente – anche in riferimento alla risorse del bilancio – rischia di “fare fuori” nostri interlocutori da decenni che... esperienza ne hanno, personale formato ne hanno, ma sono magari realtà cooperative che lavorano affiancate alle associazioni e sostengono magari la struttura amministrativa. Stiamo patendo questo disallineamento rispetto alla nostra realtà, che non riusciamo bene a capire come poter gestire perché il nostro standard è sempre stato il rispetto dei requisiti fissati a livello nazionale... però nello stesso tempo abbiamo, sia per i CUAV che per diverse CR e alcuni CAV, la difficoltà di trovarci con interlocutori territoriale che non avrebbero i requisiti dell'Intesa 2022 dal punto di vista dell'ente gestore” [REG\_08(fin)].

Infine, con riferimento agli interventi della LN 119/2013, nel precedente rapporto di valutazione del Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a) si è avuto modo di osservare che, anche in ragione di un modello di governance scarsamente declinato nel Piano, non sono stati strutturati adeguati percorsi partecipati con le amministrazioni regionali e territoriali rispetto alle azioni da attuare, alle procedure da attivare e ai tempi di erogazione dei fondi, ai percorsi di valutazione in itinere e finale<sup>108</sup>.

In particolare, le referenti regionali evidenziano che la mancanza di una programmazione pluriennale che definisca tempi di adozione dei DPCM, di erogazione dei fondi e di importi a disposizione<sup>109</sup>, influisce negativamente sulla possibilità di effettuare una programmazione adeguata e, soprattutto, collocata entro una cornice strategica coerente<sup>110</sup>. In continuità con le considerazioni espresse nel precedente rapporto, le referenti

---

<sup>108</sup> Rilevato anche da Grevio (2020), Comitato delle Parti (2023) e Conferenza Unificata Stato-Regioni (23 novembre 2017)

<sup>109</sup> Di tale avviso sono, peraltro, anche i beneficiari di detti fondi, come si avrà modo di vedere nella risposta alla dom. 3.10.

<sup>110</sup> Sul tema si è, peraltro, espressa la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella posizione del 29 luglio 2019, nella quale evidenzia che *il Piano Nazionale e più in generale le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere debbono essere dotate di risorse certe e stabili, così da consentire una programmazione almeno triennale degli*



regionali fanno riferimento al D.lgs 118 del 23 giugno 2011<sup>111</sup> che ha notevolmente complicato la gestione amministrativa delle procedure con la previsione di regole contabili più stringenti. Le referenti regionali, quindi, pur apprezzando che il trasferimento dei fondi avviene ora in periodi compatibili con tali regole e che, come si è osservato nell'Annesso 2 a questo rapporto, le tempistiche complessive di programmazione dei fondi sono state ridotte, evidenziano che la scansione annuale dei riparti compromette l'efficienza amministrativa per il moltiplicarsi di procedimenti. Evidenziano, inoltre, che oltre a costituire un carico di lavoro particolarmente oneroso per le Regioni e (laddove presenti) per gli Enti Locali, le procedure mettono in difficoltà anche i servizi specializzati che devono destinare sforzi non indifferenti alla gestione delle rendicontazioni sull'impiego dei fondi:

“Per me poi è un discorso di qualità: per fare fai tutto, ma qui ad esempio la rendicontazione dei fondi del funzionamento me l'hanno mandata a febbraio e la guarderò ad agosto se ho tempo... da un punto di vista formale sono a posto perché la rendicontazione ce l'ho, ma non riesco a guardarla, formulare qualche pensiero su cosa migliorare, magari sul funzionamento non ho molto da formulare ma su altro sì. Quindi la mancanza di tempo e risorse alla fine si traduce in una riduzione della qualità dell'intervento in generale perché sono costretta a badare più alle questioni di regolarità amministrativa che a quelle relative alla qualità degli interventi e alle loro possibili aree di miglioramento. Quindi per fare si fa, ma se poi vuoi veramente fare un'attività anche introspettiva, se vuoi, devi mettere in conto che non ci devi mettere solo i capitali ma personale formato, che ha una certa continuità nel tempo, ma questo problema lo vedi in tutti i settori della pubblica amministrazione” [REG\_05(fin)].

“Quello del ritardo nel trasferimento dei fondi è un elemento che ormai non è un problema sotto il profilo finanziario e però lo è solo sotto il profilo della confusione che genera: dato che il ritardo si è assestato negli anni, i centri vivono del ritardo precedente e quindi non hanno problemi. Ma crea confusione perché le rendicontazioni fanno riferimento a annualità diverse e loro faticano a capire in quale collocare le spese. C'è anche il problema delle tempistiche del DPCM perché i soldi arrivano in periodi in cui è difficile fare atti amministrativi. Il problema grosso è anche la stabilità dei fondi, che non si sappia l'importo, che non si può fare una programmazione che vada aldilà dell'anno. Se noi sapessimo che ogni anno per 3 anni ci arrivano x soldi, potremmo fare una programmazione diversa. Per esempio abbiamo un centro che perde la sede che ha, dunque andrà in una sede che costerà di più, ma io non sono in grado di dir loro quanti soldi gli darò che possono usare per quelle spese perché a mia volta non lo so” [REG\_08(it)].

“La seconda cosa è il D.lgs. 118/2011 sul bilancio, cioè se tu vuoi capire dove sono nati i problemi delle pubbliche amministrazioni... a mettere in fila le cose, programmazione impegni, eccetera, è il 118, se ne condivide assolutamente gli obiettivi, ma le nuove regole sono un problema. Ci siamo resi conto che da una parte le pubbliche amministrazioni dovevano lavorare con questa cosa incredibilmente complicata che è il 118, dall'altra si era affievolito, diciamo, questo rapporto con il Dipartimento, quindi la gestione di tutta la filiera... Io ti parlo del trasferimento delle risorse, dal Dipartimento fino alle tasche delle operatrici... programmazione, quindi DPCM, e quindi tutte le cose che dobbiamo fare noi, la nostra programmazione, i nostri piani, le DGR di adozione del piano [...] Detto questo, quindi i tempi sono diventati complicati. Se ci fosse una previsione pluriennale noi potremmo fare delle programmazioni triennali invece che annuali e snellire tutti i procedimenti dando garanzie ai centri. Ecco una previsione stabile, un aumento delle risorse, perché poi i servizi vanno pagati e questa logica che le donne, comunque sia, sotto qualsiasi forma, fanno servizi ma siccome

---

*interventi e garantire il consolidamento del sistema dei servizi specializzati finora implementato; tali risorse debbono essere congrue ed erogate con una tempistica adeguata rispetto alle regole contabili di armonizzazione dei bilanci pubblici.*

<sup>111</sup> “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” (GU Serie Generale n.172 del 26.07.2011): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/26/011G0160/sg>.

sono donne allora però si pagano di meno... Un adeguamento delle risorse perché appunto... a parte la presa in carico del mondo del volontariato, che quindi integra quel pezzo di relazioni tra donne... e comunque sono servizi aperti h24 7 giorni su 7. Non è che possono essere in balia di tutta questa situazione. Facendo sempre un focus sulle cose grandi, macro e un po' più generali, il trasferimento dei fondi crea dei ritardi terribili... delle difficoltà di... come dire, di pagare gli stipendi... a parte il nostro allineamento di bilancio... gli effetti prodotti sulle associazioni che gestiscono i CAV è che le operatrici qualificate spesso se ne vanno perché non riescono a sopportare il peso di stipendi pagati anche con anni di ritardo, quindi il loro burnout aumenta, la mobilità aumenta, con tutto quello che significa in termini di ricaduta sulla qualità del lavoro che poi viene assicurata alle donne, questo è un problema" [REG\_18(fin)].

"Il decreto di riparto è un po' limitante, perché, come vede, le linee temporali sono sfalsate, poi non abbiamo delle finestre temporali fisse e le quote variano sensibilmente da anno ad anno. Quindi, sarebbe auspicabile che diventi un fondo maggiormente strutturato, così come per altri fondi, penso al Fondo nazionale politiche sociali: quello è un fondo strutturato, poi lì c'è tutto un sistema di "tu mi rendi conti, non lo so, il fondo precedente, così io intanto ti do già un acconto del fondo successivo". Cioè c'è tutto un sistema diverso, questo garantirebbe di fare dei ragionamenti, meno frammentati, e soprattutto non sempre annualmente. [...] probabilmente avere una strutturazione dei fondi diversa, permetterebbe anche poi a livello regionale di organizzarsi. Poi: ovviamente, capisco che ci siano dei tempi di spesa, ma se le risorse del 2022 arrivano adesso (cioè sono arrivate ad aprile 2023), diventa poi difficile stare sempre in marcia entro il 2024, quindi anche lì sarebbe da ridefinire una tempistica diversa. Ovvio che mi rendo conto che questo è dovuto alla necessità di monitoraggio della spesa da parte del ministero, che deve ovviamente vigilare sul corretto uso, eccetera eccetera. Però per noi, che dobbiamo tenere anche in considerazione poi di tutte le questioni del bilancio armonizzato, non è proprio così semplice... E a volte i tempi del bilancio armonizzato non sono quelli del decreto, soprattutto quando dobbiamo definire delle economie di spesa" [REG\_11(fin)].

Le referenti regionali sottolineano, inoltre, un orientamento al monitoraggio degli interventi svolti a livello regionale che si basa più su una logica di rendicontazione finanziaria e di verifica dello stato di avanzamento della spesa che di valutazione in itinere delle criticità e dei punti di forza delle misure adottate e/o di valutazione della loro efficacia. Sul tema, discusso anche nella risposta alla dom. 3.3, hanno sottolineato che i processi sottesi all'attivazione di alcune misure che soddisfano gli obiettivi dell'art. 5 della LN 119/2013, soprattutto laddove è necessario costruire alleanze territoriali con soggetti estranei al tema della violenza di genere, richiedono spesso un tempo di pianificazione, di apprendimento e di messa a sistema che può non essere coerente con le tempistiche previste nei decreti:

"Quello che forse possiamo dire è che, come tutte le scommesse, certe azioni richiedono un tempo di apprendimento, nel senso che questa intuizione e volontà dell'amministrazione, per esempio, di coinvolgere la parte dell'edilizia sociale non è nata dall'oggi al domani e quindi ha richiesto ai centri anche una rinnovata capacità di interlocuzione con soggetti che tradizionalmente loro non conoscevano. [...] Questo non è che provoca dei ritardi, ma richiede un tempo per condividere. Noi avevamo alcuni CAV che non sapevano se ci fosse o meno sul loro territorio una agenzia sociale per la locazione perché non c'era storia su questo, oggi loro sanno se c'è e se c'è hanno un punto di riferimento, se non c'è sanno dove andare a cercarlo. Il cambiamento non provoca rallentamenti ma un tempo di apprendimento in cui può sembrare che non si faccia niente ma in realtà c'è una scoperta del territorio" [REG\_20(it)].

"C'è, poi, da dire che spesso i percorsi di costruzione di una misura e del sistema sono molto lunghi, soprattutto laddove devi coinvolgere soggetti che hanno competenze diverse e non conoscono l'ambito specifico della violenza sulle donne. Quindi non si tratta solamente di spendere i soldi e di rendicontare la spesa, ma è necessario orientarsi affinché siano spesi in

modo efficace. C'è bisogno di tempo per capire se le procedure funzionano oppure se vanno riviste, c'è bisogno di tempo per costruire alleanze sul territorio, per studiare i processi più efficaci, per capire quali strumenti funzionano e quali no. La tessitura della rete avviene spesso per una via informale, ma abbiamo bisogno che diventi strutturale e questo richiede che le buone pratiche, le cose che funzionano, siano messe a sistema e divengano una pratica ripetuta e standardizzata. Per noi questo è un punto dirimente, il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse dovrebbe essere effettuato in maniera tale da stressare tutti questi aspetti, magari anche cercando insieme delle soluzioni che possono consentire di migliorare le capacità di utilizzo delle risorse... Il monitoraggio finora è stato prevalentemente finanziario, su questo credo bisogna lavorare molto; non diciamo che il risultato finanziario non è importante ma non lo si può svincolare dai risultati ottenuti. La verifica dell'efficacia è un ambito che rimane da esplorare, si deve lavorare molto, alcune cose sono certamente migliorate ma vorremmo che diventasse un lavoro di sostanza perché il nostro obiettivo è certo spendere i soldi, ma è di spenderli bene" [REG\_17(it)].

### ***Considerazioni***

Nel descrivere le interazioni tra Stato e Regioni nel processo di programmazione, attuazione e monitoraggio del PSN 2017-2020, le referenti regionali delle politiche anti-violenza mettono in evidenza l'esigenza generalizzata di un maggior confronto tra i due livelli, nell'ottica di garantire politiche integrate che vadano nella direzione di una maggiore efficacia ed efficienza e, in particolare, di rispondere in maniera coordinata ai bisogni dei territori:

“Se è possibile provare a dare una sollecitazione, l'elemento più importante o comunque un elemento importante che potrebbe orientare un po' di più e meglio il raccordo tra la programmazione nazionale e quella regionale è il metodo. Qui, anche nel periodo dell'emergenza abbiamo visto spuntare questo bando nazionale di contributi, e nel momento in cui noi cercavamo con attenzione di capire che cosa c'era, cosa serviva, come potevamo rimettere in discussione quello che avevamo immaginato per venire incontro ai territori. E non ci è stato nemmeno detto, dall'oggi al domani, che sarebbe uscito né ci è stato chiesto di leggerlo o quando sarebbe uscito. Ci sono i canali di consultazione formale, ufficiale, quello è e quello deve essere perché è previsto dalla normativa, ma un conto è interpretarlo in modo procedurale e formale, un conto è farlo in modo sostanziale. Lei ha richiamato l'ottima esperienza del gruppo che ha lavorato con Istat, che è tutt'altra cosa invece, no? E quindi qui abbiamo presente tutta una serie di incontri che sono stati fatti e in alcuni momenti sicuramente questo aspetto può portare risultati più utili e più duraturi; poi naturalmente ogni Regione – ed è giusto sia così perché previsto dal nostro sistema costituzionale – ogni Regione ha la sua autonomia, ha una potestà legislativa, adotta i suoi provvedimenti e ha i suoi interlocutori sul territorio. Però, forse, un'interlocuzione più concreta potrebbe portare già dei passi in avanti” [REG\_20(it)].

Rispetto alla precedente valutazione in itinere del PSN 2017-2020 (Gagliardi Molteni 2021b), questa sollecitazione acquista ora una forza maggiore in quanto negli ultimi anni è venuta a mancare una sede di confronto interregionale stabile: precedentemente, infatti, il Coordinamento delle Politiche Sociali disponeva di un gruppo sulla violenza di genere, gestito da Puglia e Toscana, che fungeva da raccordo tra le Regioni e il Dipartimento per le Pari Opportunità, stimolava un confronto su tematiche o problematiche specifiche e la ricerca di soluzioni condivise e costituiva una sede di confronto sulle buone pratiche che si realizzavano sui territori. Viene, dunque, sollecitata la ripresa di momenti stabili di confronto, anche a regia del Dipartimento, che possano costituire sede di discussione non solo su documenti, funzionali alla richiesta di pareri, ma anche e soprattutto su

problematiche che possono emergere nella gestione delle misure contro la violenza sulle donne, nell'interpretazione delle norme, o nello scambio di esperienze:

“Se ci fosse un luogo dove ci può confrontare... non c'è mai un momento in cui ci si trova tutti insieme e si dice “io ho fatto questo, è venuto bene”. Semplicemente non c'è, quindi tutto si basa sulle relazioni personali, le organizzazioni sono fatte di persone e se hai la fortuna di trovare la persona con cui ti senti ed è disponibile, ti scambi delle informazioni. Fino a non molto tempo fa c'era questo gruppo interregionale che per noi era importantissimo perché era una sede in cui si riusciva a discutere e confrontarsi anche proprio sui problemi concreti che emergevano nei territori, sulle diverse soluzioni che potevano essere prese; tante Regioni, nel corso del tempo, hanno mutuato una buona pratica da altre Regioni proprio grazie a questo scambio. Ora ci è venuto a mancare anche quello, e quindi la sensazione che ci sia un sistema in cui ognuno va avanti per la sua strada è sempre più evidente. Anche a livello nazionale, tra Amministrazioni centrali, credo non abbiano neanche loro dei luoghi deputati a questo confronto. Di sicuro non lo fanno insieme alle Regioni” [REG\_17(fin)].

“Quando sono arrivata c'erano momenti di confronto fra tutti i vari referenti delle politiche a contrasto della violenza di genere delle varie Regioni che davano proprio l'opportunità anche di confrontarsi, ad esempio, sui decreti, sul modo in cui venivano poi interpretati o sulle soluzioni che ciascuna Regione adottava sui vari temi. Perché, anche lì, le interpretazioni erano un po' diverse e però la cosa positiva era che si potevano mutuare le buone prassi. E per questi anni c'è stato proprio un lavoro abbastanza vivace in questo senso, e per me soprattutto, che ero appena arrivata, anche molto utile per inquadrare un po' la tematica e per vedere che cosa avveniva fatto altrove. E c'erano delle Regioni molto trainanti, che avevano un po' questo coordinamento informale, la Puglia e la Toscana, che avevano un'interlocuzione con il DPO e spesso poi ci riportavano delle questioni [...]. Questo è quindi stato molto utile, poi io onestamente non le so dire che cosa è successo, però questa parte è venuta un po' meno; quindi, sono venuti a mancare questi momenti di scambio e le interlocuzioni sono state sporadiche e per lo più via mail. Quello che io rilevo è che il confronto dovrebbe essere sistematico e costante, non solo alla luce dell'esigenza di vedere e analizzare dei documenti per passare in Conferenza unificata... Probabilmente si può lavorare prima e non magari soltanto per l'esigenza specifica, ma trimestralmente, una riunione interna fra le Regioni con un rappresentante del Dipartimento; quello che forse potrebbe essere utile è avere un'interlocuzione sistematica fra le Regioni o un rappresentante del DPO, per andare ad affrontare dei temi. [...] Quindi secondo me il dialogo potrebbe essere un pochino più vivacizzato e non solo quando è necessario dare un parere o confrontarsi su dei documenti. Perché secondo me lo scambio è utile anche proprio per parlare di: "ma come stanno andando questi documenti? Sta succedendo questo? Come possiamo interpretare? Come possiamo definire? Come possiamo organizzarci?"[REG\_11(fin)].

“Nell'ultimo piano un paio di noi diciamo rappresentanti sono state coinvolte nella struttura e redazione del Piano, ma solo nella fase finale. Quindi quello che io riporto è che vorremmo ci fosse un'interlocuzione maggiore con il Dipartimento e il Governo che, diciamo, è un po' la regia del piano stesso. Le Regioni si trovano ad essere coinvolte solo magari a cose fatte oppure solo in una fase finale e questo ci mette un po' in difficoltà... noi abbiamo, come si diceva prima, una programmazione regionale, ognuno ha la sua programmazione regionale, ci sono 21 programmazioni, quindi, è ovvio che non si può diciamo pensare che il piano risponda in maniera precisa alla propria programmazione. Però almeno che in qualche modo ne possa cogliere i tratti più peculiari o comunque che ci sia una condivisione di massima in maniera più sinergica. Questo lo auspichiamo, come Regioni... quindi questo un po' è mancato, secondo noi, posso parlare come Regioni, c'è un po' un calare dall'alto e questo è un peccato perché appunto alla fine poi i servizi li abbiamo noi e i CAV li gestiamo noi tra virgolette e quindi c'è un po' uno scollamento fra quello che è il pensiero nazionale e quello che poi in realtà è il territorio, e questo crea anche magari delle maggiori disomogeneità cioè rende come dire ancora in senso non positivo quelle differenze che magari potrebbero essere appianate” [REG\_01(fin)].

“Siamo un po’ concentrati su quelle che sono le nostre linee di intervento... non sappiamo quello che poi fanno le altre Regioni e però potrebbe essere utile anche un momento di incontro a livello nazionale, anche fisicamente vederci con chi si occupa della tematica, per mettere a confronto le varie iniziative. Questa potrebbe essere un’occasione per cogliere spunti, opportunità... magari non ti è venuto in mente e un’altra Regione che opera in un modo potrebbe essere un’opportunità per vedere una linea di intervento a cui non si era pensato... potrebbe essere un’occasione per mettere in rete chi segue la tematica sui territori” [REG\_03(fin)].

“Credo che il percorso vada rivisto in quello che è l’approccio. Benissimo fare tavoli di lavoro, però bisogna farli con continuità, perché altrimenti non possono portare a risultati, e la tempistica è fondamentale nel nostro caso perché il mondo di oggi è molto veloce, ci costringe ad adeguarci a dinamiche che dobbiamo essere in grado di governare. [...] Le discussioni sono fondamentali, devono essere partecipate da tutti e, soprattutto, ci deve essere una procedura chiara perché spesso noi portiamo istanze, anche sui vari documenti, che non vengono considerate” [REG\_07(it)].

### 3.8 Il Piano, e gli interventi realizzati, sono stati in grado di garantire azioni omogenee su tutto il territorio nazionale?

La legge 119/2013, nel fissare le finalità che il Piano deve conseguire, assume che queste debbano garantire omogeneità d’azione su tutto il territorio nazionale. Come si è avuto modo di evidenziare nella risposta alla precedente domanda, la questione dell’omogeneità di intervento su tutto il territorio nazionale viene affrontata dal Grevio (2020) nella sua connessione con il principio, dettato dalla Convenzione di Istanbul, che i diritti umani delle donne vittime di violenza siano garantiti in modo uniforme. Il Grevio si dice, a questo proposito, preoccupato per la forte eterogeneità dei sistemi normativi e di intervento che si sono costruiti nei territori, pur non essendo in grado di valutare le ripercussioni che tale eterogeneità ha sul godimento dei diritti umani.

Anche in questa sede, non essendo stato possibile acquisire informazioni dettagliate sugli esiti di tutti gli interventi messi in campo dalle Amministrazioni centrali e regionali, la questione può essere affrontata su un piano esclusivamente teorico, sia facendo riferimento alle risultanze delle analisi presentate nella sezione precedente, sia facendo riferimento al confronto con le referenti regionali delle politiche antiviolenza.

In linea generale, come più volte ribadito, il coinvolgimento delle Amministrazioni centrali nell’attuazione del Piano ha consentito di estendere il raggio di azione ad aspetti della materia prima affrontati (o pubblicizzati) in misura limitata, in particolare rispetto alla sicurezza e tutela delle donne vittime di violenza, alla prevenzione della violenza di genere, al sistema informativo e, più in generale, alla conoscenza del fenomeno, indispensabile per pianificare misure di contrasto coerenti con la sua natura. Le analisi presentate nel precedente capitolo in relazione agli interventi a titolarità ministeriale effettivamente realizzati/in corso di realizzazione hanno contribuito ad evidenziare che alcune azioni di sistema sono proprio andate nella direzione di creare approcci e/o metodologie uniformi e di razionalizzare il sistema di interventi. Rimandando alla dom. 2.8 e all’Annesso 1 per una descrizione più articolata, si citano a scopo esemplificativo alcuni interventi realizzati/in corso di realizzazione che mostrano un tentativo di orientare le policy ad una maggiore

omogeneità soprattutto lungo la linea verticale, ovvero dal Ministero competente verso le sue articolazioni gerarchicamente inferiori.

Per quanto attiene alla presa in carico delle donne vittime di violenza, ad esempio, si valorizza in questa sede la revisione dell'Intesa sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio, finalizzata proprio a consentire un'offerta minima garantita di prestazioni alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e (Busi Demurtas Pietrobelli 2022), che può contribuire all'armonizzazione dell'offerta di questi servizi specializzati<sup>112</sup>. Nell'ambito della prevenzione, si deve citare la definizione delle linee guida sulla formazione degli/delle operatori/trici che si sta avviando alla conclusione e che consentirà di predisporre moduli formativi omogenei in termini di contenuti, di requisiti richiesti ai formatori e di criteri di verifica dell'efficacia; inoltre, rientra tra le azioni finalizzate ad una maggiore omogeneizzazione dei servizi la definizione dei requisiti minimi dei programmi per uomini maltrattanti, realizzata più di recente nel periodo di vigenza dell'attuale PSN 2021-2023 (Busi Demurtas Peroni 2022).

Nell'ambito della tutela delle donne vittime di violenza, inoltre, si valorizzano: le azioni che la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri hanno realizzato per uniformare le metodologie operative di valutazione del rischio e di intervento delle forze dell'ordine e il dialogo interforze che si è instaurato per la creazione dell'applicativo SCUDO, quale strumento operativo di registrazione delle segnalazioni in seguito agli interventi delle pattuglie, anche laddove essi non si concludano con la denuncia; gli interventi che il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria e la Direzione Giustizia Minorile e di Comunità stanno realizzando per consentire una maggiore omogeneità nelle metodologie di valutazione del rischio e di intervento sugli uomini autori di violenza ristretti in carcere o in misure alternative al carcere.

Sono orientati a questo obiettivo: gli interventi che il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha messo in campo per lo sviluppo dei centri per le famiglie e per rendere omogenee le procedure di presa in carico integrata e gli interventi di cura delle e dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di femminicidio; la costituzione della piattaforma dei CUG per la prevenzione della violenza nei luoghi di lavoro del settore pubblico e il supporto delle donne vittime di discriminazioni e violenza; la redazione delle linee guida sulle mutilazioni genitali femminili per gli operatori di accoglienza e delle linee guida per i componenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale; le azioni in corso per garantire l'applicazione delle linee guida in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza nei presidi di emergenza italiani.

Infine, vanno in questa direzione tutte le indagini che sono state realizzate dalle Amministrazioni centrali, anche per implementare apposite banche dati e sistemi informativi, il bilancio di genere che il MEF redige ogni anno e le azioni di monitoraggio e valutazione degli interventi, che rappresentano interventi tesi a raggiungere una migliore conoscenza del fenomeno e delle misure attivate, utili a disegnare politiche più coerenti ed efficaci.

Il tema dell'uniformità di azione a livello nazionale è particolarmente complesso da affrontare in quanto il territorio italiano si presenta come fortemente disomogeneo sotto il

---

<sup>112</sup> Come si avrà tuttavia modo di apprendere nella risposta alla dom. 3.10, tale armonizzazione è comunque più complicata dalle notevoli discrepanze nei fondi resi disponibili ai diversi centri antiviolenza e case rifugio sul territorio nazionale.

profilo geografico, demografico, socio-economico e culturale; proprio per rispondere a tali difformità, *le Regioni e le Province autonome adottano modelli di governance differenziati di cui occorre tener conto* e che sono *la giusta espressione della risposta alla domanda che sorge dai diversi territori* (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 6 giugno 2019, 29 luglio 2019). È interessante a questo proposito la riflessione di alcune referenti regionali che, governando territori eterogenei, affermano da un lato la difficoltà nel bilanciare l'esigenza di garantire una regia regionale con le specificità dei territori e, dall'altro, che la risposta istituzionale deve andare nella direzione di definire un orientamento e finalità comuni più che un'offerta standardizzata di misure e servizi:

“La Regione ha fatto per anni, con fondi propri, un'attività nelle scuole gestita “centralmente” dall'Agenzia regionale che si occupa delle scuole e di orientamento: l'attività era gestita dal personale dell'Agenzia e potevano poi essere previsti interventi dei CAV. Al momento stiamo ragionando di tornare ad una dimensione più territoriale... ma su questo siamo un po' in dubbio: da un lato la dimensione territoriale ci dà poca uniformità – ci sono CAV che lavorano con le scuole dei più piccoli, altri che lavorano con le università, ecc. – e rischiamo di perdere il livello della “regia regionale”, d'altra parte è forse vero che una dimensione in cui “conosci” il CAV del tuo territorio, sei in rete agevola il fatto che i ragazzi e le ragazze lo sentano come una risorsa. C'è tanto da lavorare e abbiamo tanti interrogativi – che condividiamo anche nell'ambito del tavolo – su quale possa essere un'attività di prevenzione efficace” [REG\_08(fin)].

“L'eterogeneità in sé non è un pericolo. L'omologazione, lo schiacciamento, l'appiattimento a un'unica politica, credendo che questo si trasformi nella esigibilità del diritto della donna a essere accompagnata nel percorso di fuoriuscita dalla violenza, non è un nostro obiettivo e non credo lo sarà mai. Proprio perché siamo abituati a governare un sistema eterogeneo, abbiamo imparato ad apprezzarne le specificità. Quello che conta è avere definito a monte finalità comuni nelle quali tutti si riconoscono al di là della localizzazione territoriale, della dispersione territoriale, della natura giuridica. Quindi non abbiamo il problema che la donna che si trova lontano dal capoluogo abbia un servizio inferiore di qualità e di specificità. Noi questo problema credo lo abbiamo superato, forse non lo abbiamo mai avuto e se lo abbiamo avuto lo abbiamo risolto attraverso la norma. Le nostre leggi, i regolamenti e l'albo: delle regole al di sotto del quali non si scende. Quindi per noi il diritto è esigibile” [REG\_20(fin)].

“Secondo me le sollecitazioni che arrivano dal livello nazionale sono sempre interessanti nel senso che comunque ti costringono a guardare oltre a quello che stai facendo tu; poi ogni territorio, anche in base alle priorità che si assumono a livello politico, può andare nella direzione di affrontare più alcuni temi rispetto ad altri. Se mi arriva una sollecitazione dal livello nazionale io, tecnico, comunque devo confrontarmi con il livello politico e dire “tu mi dici di concentrarmi su a e b ma da Roma ci dicono che c'è anche D”; poi magari sono sollecitazioni che rimangono lì, ma sicuramente danno la possibilità di mettere sul tavolo anche un altro tipo di contenuto. Chiaro che ci deve essere poi la possibilità di declinare sul territorio la D, quindi non penserei a delle linee eccessivamente rigide e strutturate ma a degli input, questo può essere una cosa positiva. In parte nell'Intesa qualcosina c'è rispetto alla formazione, alcuni contenuti/coordinate sono già stati indicati; cioè l'Intesa ti dice che tra i temi su cui si deve formare l'operatrice anti violenza c'è il valore della cultura nel determinare gli aspetti legati alla violenza è un bel riferimento; quindi, non possiamo dire che dipende solo dal singolo uomo che impazzisce e si mette a picchiare la donna. Diciamo che c'è un contesto culturale dentro cui il singolo può trovare elementi che lo sostengono nella sua posizione di voler picchiare una donna. La lettura è molto significativa, non piace a tutti i colori politici ma se ce l'ho nell'Intesa li devo stare. Quindi da questo punto di vista la garanzia del fatto che questi temi vengono considerati in tutte le regioni, poi magari sono declinati in maniera diversa ma sicuramente” [REG\_09(fin)].

Queste considerazioni sono, peraltro, condivise anche da alcune referenti delle politiche antiviolenza a livello centrale, che evidenziano la necessità di tenere in debita considerazione le differenze territoriali nella definizione delle misure:

“C’è un adattamento locale che va sempre tenuto presente: un solo modello per tutti i territori non funziona, né come tempi né come modalità. [...] La donna torinese vittima di violenza domestica si rivolge alla stazione dei Carabinieri, alla Polizia oppure va dall’avvocato... la donna del sud che ugualmente è vittima di violenza prima ne parla un po’ in famiglia - se non ha vergogna - poi va dal prete. Quindi la Chiesa, in questo tema, è una risorsa... ma a volte è una risorsa che non aiuta, perché il prete magari dice “non ti preoccupare, ci parlo io con tuo marito” e bisogna tenerne conto. Il concetto di famiglia, al sud, è leggermente diverso da quello del nord, soprattutto nei piccolissimi centri... ma i piccolissimi centri sono tantissimi, ci vive la maggior parte della popolazione del sud. Quando apro un centro devo erogare lo stesso tipo di servizio, ma passare attraverso le modalità “locali”, che vanno studiate di volta in volta. Per questo è corretto finanziare il progetto, ma se la progettazione la faccio con lo stampino non funziona. C’è una diversità che noto nel lavoro che faccio: localmente bisognerebbe pensare ad una riprogettazione che tenga conto del contesto locale, ma non semplicemente a livello di analisi dei bisogni sulla base di dati Istat... altrimenti ci troviamo con progetti in cui chi si è impadronito della metodologia struttura le attività in modo che siano coerenti con il “misuometro” di chi li deve valutare: “qui mi danno 10 punti, devo stressare questo aspetto”. Ed è una cosa pessima, perché il contenuto del progetto passa in secondo piano e la valutazione viene fatta solo sulla metodologia con cui è stato presentato... non ci possiamo esimere, ma quanto meno possiamo passare attraverso il contesto comunitario in maniera seria per l’implementazione del progetto” [MIN\_02].

Si pone, quindi, un problema non indifferente di gestione della complessità che, come sottolineato nella domanda precedente, può risolversi solo nell’ambito di un percorso di concertazione e scambio di visioni ed esperienze tra i diversi livelli di governo – nazionale e regionale e di ambito territoriale – in un percorso che, necessariamente, deve essere graduale. I brani che seguono ribadiscono, dunque, da un lato la necessità di un confronto più costante tra il livello centrale e le Regioni, dall’altro lato l’esigenza di condividere linee guida e di indirizzo sui temi che attraversano i vari assi del Piano elaborate partendo dai problemi concreti che si incontrano a livello operativo, anche al fine di agevolare il lavoro delle reti territoriali:

“Pensando al nostro territorio, e quindi alla difficoltà che abbiamo noi a cercare di creare un minimo di omogeneità – e stiamo parlando solo di una Regione – immagino che a livello nazionale sia un problema moltiplicato all’ennesima potenza. Perché alcune regioni sono partite prima, alcune dopo e con varie difficoltà. Sicuramente l’approvazione della nuova Intesa può essere un punto di partenza rispetto a questa strada da intraprendere. Sicuramente le Regioni avvertono l’esigenza di avere un dialogo con il livello nazionale, alla luce di esperienze passate in cui le cose te le ritrovavi belle e fatte. Quindi sicuramente credo che sia un bisogno sentito un po’ da tutte le Regioni. Non so quindi se tenere aperto sempre un dialogo, un canale di comunicazione, può essere un fattore di stimolo per cercare di ovviare a questo problema, perché personalmente, quando partecipo alle riunioni interregionali, ascoltare le esperienze delle altre Regioni fornisce degli input. Favorire questi momenti di confronto - che sono difficili da gestire, con tutte le difficoltà del caso - può essere un fattore di crescita. È impegnativo per tutti quanti, perché quando ci si confronta è un impegno per tutti quanti, però può essere uno stimolo. [...] Quindi una condivisione anche di progettualità, di esperienza...” [REG\_12(fin)].

“Sicuramente avere delle linee guida sarebbe di aiuto, soprattutto nella gestione di interventi su cui non c’è un’esperienza consolidata. E però la differenza la fa sempre l’operatività, cioè dobbiamo pensare che questi interventi hanno un impatto operativo; quindi, spesso ci scontriamo con il fatto che abbiamo indicazioni molto alte e però dobbiamo capire come



declinare all'interno di processi operativi che spesso si rivelano inadeguati rispetto agli indirizzi generali. Quindi forse bisognerebbe fare il percorso inverso, quindi partire dal livello operativo per condividere le linee di indirizzo. Perché altrimenti se l'idea è quella di garantire un'omogeneità, non ci si riesce se si fa quel percorso logico" [REG\_07(it)].

"Forse il Piano nazionale potrebbe entrare più nel dettaglio di quanto si può fare sui singoli assi, sulle singole progettualità, avviando anche un lavoro di confronto su quanto si è fatto nei singoli territori per "mettere a sistema" le buone pratiche" [REG\_07(fin)].

"Le indicazioni fornite dal DPO in merito alle attività dei servizi (ad esempio le Intese Stato/Regioni sui CAV, CDR e CUAV) hanno avuto un impatto positivo in quanto permettono di uniformare i requisiti minimi ai quali devono attenersi tutti gli enti gestori dei servizi. Se adeguatamente finanziate, potendole rendere strutturali, sarebbe un'ottima idea estendere tali criteri di uniformità anche ad es. alle attività di sensibilizzazione, informazione e formazione verso i giovani; contrariamente, con l'attuale budget disposto per le azioni dell'art.5, non sarebbe opportuno limitare i territori a specifiche attività in quanto potrebbero non corrispondere ad un fabbisogno effettivo o a bisogni essenziali. Si ritiene fondamentale che ci sia un coordinamento centrale attivo ed efficiente su tutta la politica riguardante il fenomeno con particolare attenzione al lavoro svolto nei servizi (CAV, CUAV e CR) che possa raccogliere le buone prassi e disciplinare, sentite le realtà regionali, i livelli minimi garantiti, le reti, le modalità gestionali dei servizi, nonché che tale azione centrale venga svolta anche a livello di raccolta dati/monitoraggio dei servizi [REG\_19(fin)].

Come si è già avuto modo di evidenziare nella valutazione in itinere del Piano (Gagliardi Molteni 2021b), il tema della maggiore omogeneità delle misure e dei servizi si lega a doppio filo con quello dell'integrazione strategica tra le politiche anti violenza e le diverse politiche nazionali settoriali, ovvero sociali e socio-sanitarie, dell'educazione, della formazione, del lavoro, della casa, della tutela e della sicurezza. Pertanto, oltre alla linea di comunicazione verticale tra il Ministero competente e le strutture amministrative gerarchicamente inferiori, si pone la necessità di una comunicazione orizzontale tra questi Ministeri e il Dipartimento per le Pari Opportunità e, a cascata, tra le diverse direzioni/dipartimenti competenti nei territori regionali. Secondo le referenti regionali la strategia nazionale deve essere particolarmente rinforzata in quegli ambiti di intervento che richiedono un dialogo tra i diversi livelli di governo e rispetto alle politiche settoriali che possono influire in modo determinante sugli esiti dei percorsi di fuoriuscita delle donne dalla violenza:

"Le Amministrazioni centrali hanno una competenza che noi non abbiamo, quindi la magistratura e i tribunali e le forze dell'ordine, sarebbe utile avere veramente indicazioni, chiare linee di indirizzo per queste tipologie di professionisti. Delle azioni concrete rispetto a questo, come è stato fatto per le aziende sanitarie, azioni concrete a cui si è chiesto un feedback, che dovevano entro l'anno adeguarsi alle linee guida... quindi rispetto alla sanità è stato fatto un lavoro molto impegnativo e impegnato con richieste chiare, ecco, una cosa simile dovrebbe essere fatte per quelle categorie" [REG\_02(fin)].

Tra le questioni che richiedono una comune riflessione, volta a garantire l'integrazione delle politiche anti violenza con le politiche settoriali e una maggiore omogeneità a livello nazionale e a permettere una maggiore efficienza del lavoro delle reti territoriali, le referenti regionali si soffermano in modo particolare sulla stabilizzazione dei servizi nei livelli essenziali di prestazione della LN 328/2000, da realizzare in stretta collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La posizione, espressa a più riprese nelle varie proposte presentate dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome (27 luglio 2017, 29 luglio 2019, 6 giugno 2019, 7 maggio 2020), intende intervenire sulle lacune determinate

dall'autonomia delle politiche anti violenza dal quadro più generale delle politiche sociali, come viene sottolineato nei seguenti brani:

“Quando parliamo di mancanza di visione e di mancata integrazione delle policy, diciamo che abbiamo delle anomalie di questa natura... nel senso che nessuno ha mai detto a livello nazionale che questo è un livello essenziale in quanto ha a che fare con la sicurezza e l'incolumità psico-fisica delle donne e dei minori. Il Piano manca non tanto di visione strategica – quella ce l'ha – ma di operatività strategica, di integrazione tra i diversi apparati dello Stato” [REG\_15(fin)].

“(R1) È un discorso di cui si parla da un po' di anni, cioè del fatto che l'assistenza alle vittime di violenza dovrebbe diventare un LEP. Questo in qualche modo fisserebbe un livello essenziale anche per questa tipologia di utenza e quindi riuscirebbe forse a garantire quel livello sufficiente di assistenza un po' in tutto il territorio, altrimenti la disomogeneità ci sarà sempre, purtroppo c'è fisiologicamente perché i territori sono diversi e questo lo sappiamo che è impossibile perché si ragiona ancora per garantire dei servizi in un momento di emergenza urgenza... è un po' questo: uscire da quest'ottica qui ed entrare invece in un'ottica di un servizio come gli altri un servizio al pari degli altri, di pari dignità. (R2) Condivido appieno l'idea che diventi un LEP soprattutto per non vedere ripetere la tragicità in cui si vengono a trovare donne e bambini: avere il diritto a un percorso di affrancamento da questa situazione, questo percorso dovrebbe essere garantito perché è fondamentale soprattutto in una società dove in questo momento stanno emergendo sempre di più... le donne hanno imparato anche in qualche modo a denunciare potremmo stare ore a parlare sul discorso di come accompagnare le donne in questo momento sul discorso della denuncia e della misura della sicurezza perché molte volte poi succede quello che succede... quindi se si riuscisse veramente a fare questo salto sarebbe anche qui un salto di qualità” [REG\_01(fin)].

“Negli anni si è parlato molto spesso di riconoscere i CAV e le CR come dei servizi essenziali – aspetto che non trova consenso tra alcuni enti gestori di CAV e CR perché partono dall'idea che questo comprometterebbe il principio dell'autodeterminazione della donna e il rispetto della privacy. Lasciato così, però, per quanta buona volontà abbiamo e per quanti requisiti noi creiamo, resta sempre in una sorta di limbo. Con delle professionalità che negli anni si sono sempre più formate; quindi, ci sono delle persone che hanno una seria professionalità su questi temi. E in più restano soggette sempre, anche dal punto di vista delle risorse, al momento politico. Perché, è vero, è un fenomeno che poi fa molta notizia, quindi è impossibile che non vengano date più risorse a questo fenomeno. Però resta sempre un qualcosa di non strutturato. [...] Ora, non dico che la soluzione deve essere necessariamente l'inserimento come servizi essenziali nel LEA in tutto quel settore, però dar loro un riconoscimento ancora maggiore, ancora più strutturato, anche con delle disponibilità finanziarie che siano più chiare e più sicure nel corso degli anni” [REG\_12(fin)].

Nei brani di seguito rappresentati vengono evidenziate le anomalie che la separazione delle politiche anti violenza determina, in particolare sui percorsi delle donne nelle case rifugio: si osserva che, nel caso di donne senza figli, gli Enti Locali possono rifiutarsi di sostenere i costi di inserimento nella struttura, mentre nel caso delle donne con figli minori si possono verificare allungamenti nelle permanenze che rallentano il percorso di autonomia della donna:

“Sono anni che chiediamo che la violenza entri nella 328 per poi diventare un livello essenziale di assistenza e ogni anno proponiamo delle modifiche ai piani nazionali che vanno in quella direzione. In passato è capitato spesso di ricevere telefonate da qualche sindaco dicendo “mi hanno chiamato da un centro anti violenza, hanno una donna in casa rifugio, ma io sono obbligato a pagare?” La risposta sarebbe no... Se ha un figlio sì, ma per una donna no, quindi c'è il problema delle donne senza figli e questo tema non esiste all'interno del sociale. Questo sarebbe intanto il primo pezzettino per poi ragionare sui LIVEAS che, come dici tu, ancora non esistono dopo 20 anni nemmeno per il sociale, ma che ti potrebbe aiutare a costruire il sistema

e a dare le stesse prestazioni. Siamo nel sociale, quindi una standardizzazione diventa complessa, è più complicato che per la sanità – e comunque anche lì ci han messo più di 30 anni se ci pensi – ma qui è ancora più complicato, le situazioni sono molto diversificate, aldilà delle specificità territoriali che secondo me sono più nelle risposte che nei problemi. Senza quello diventa complicato costruire qualcosa” [REG\_17(fin)].

“C’è anche il problema della permanenza in CR: abbiamo dei periodi di “pieno” delle case, perché spesso, quando ci sono i minori, ci sono dei provvedimenti in corso (a cui adesso si vanno ad aggiungere gli effetti della Riforma Cartabia sul dispositivo dell’art. 403 c.c.) e quindi donne che potrebbero uscire perché con loro si è fatto un percorso sono costrette a rimanere lì perché un provvedimento del TM dice che i minori sono collocati presso quella struttura perché “non è sicuro” che escano. Questo comporta una spesa a carico dell’ente pubblico, che non viene considerata: deve diventare un LEPS non solo perché è “essenziale”, ma anche perché normalmente un LEPS prevede che ci sia una copertura finanziaria. In questa ambiguità su “di chi è la competenza” – perché le CR sono di pertinenza del DPO, i LEPS di un altro ministero – si fa fatica a tenere tutto insieme, mentre il dato dovrebbe essere che intanto lo definisci LEPS, con una sua prima copertura di risorse a cui poi si andranno ad aggiungere quelle dei DPCM... o anche altre risorse. Lo stesso: se tu mi dici che la presa in carico di un minore traumatizzato è un LEA, poi mi devi dare anche uno psicologo in ogni consultorio perché si possa fare la presa in carico... altrimenti non è un LEA” [REG\_15(fin)].

Il brano che segue, nell’evidenziare le criticità che comporterebbe la previsione di un livello essenziale di prestazione, esemplifica ulteriormente una serie di problematiche specifiche riguardanti le donne con disabilità e le donne con dipendenze patologiche, che presentano bisogni complessi affrontabili solamente attraverso un dialogo tra il sistema anti violenza e quello sociale e sanitario:

“La differenza territoriale ripeto non è nell’esigenza quanto nella risposta, i sistemi sono diversi. Ti faccio un esempio: da noi le case rifugio sono tutte gestite da CAV, in altre regioni no; quindi, probabilmente hai una risposta di tipo diverso. Sul sociale che si arrivi a dei LEP ho dubbi, le situazioni sono troppo eterogenee perché hai l’Isee, la situazione dei figli, l’eventuale disabilità, l’età, diventa complicato andare a standardizzare i possibili interventi. C’è il problema delle donne disabili: stanno in una struttura sanitaria o in una CR? Per me nella prima perché la CR non può fornirti prestazioni specialistiche sanitarie, però come le trattiamo? Le tossicodipendenti? Stiamo iniziando piano piano ad aggiungere pezzettini, e su questi abbiamo iniziato un’interlocuzione con la sanità, più che con il sociale, quindi sulle tossicodipendenti, le vittime di tratta e le disabili i centri non hanno strumenti per gestire queste problematiche... Questi sono problemi che iniziamo a porci, ora che il sistema è un po’ più stabile iniziamo a vedere le eccezioni, prima dovevamo costruire la normalità” [REG\_17(fin)].

A titolo esemplificativo e non esaustivo, ulteriori criticità del sistema su cui agire nell’ottica dell’integrazione tra le policies e dell’omogeneità a livello nazionale, proposte dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome (27 luglio 2017, 29 luglio 2019, 6 giugno 2019, 7 maggio 2020) e in sede di incontro con le referenti regionali, sono le seguenti:

- il rinforzo del sistema degli interventi che dipendono dalla Magistratura accelerando le procedure in modo che le donne possano aver fiducia nelle Istituzioni, procedere con la denuncia e al reinserimento socio-lavorativo;
- il tema della presa in carico dei/delle minori vittime di violenza assistita, in cui si scontrano le istanze di protezione dei minori e quelle di protezione della donna e, conseguentemente, le prospettive di intervento dei professionisti impegnati nelle due funzioni, con orientamenti e indirizzi che possono essere contrastanti. Emergono, in questo ambito, criticità che riguardano da un lato i diversi *modus operandi* dei servizi

sociali, dei Tribunali per i minorenni o delle strutture di accoglienza che hanno come *mission* la tutela esclusiva dell'interesse del minore e che spesso trascurano la necessità di una valutazione olistica del contesto familiare e della conservazione del legame madre-figlio; dall'altro gli effetti delle riforme in materia di giustizia, come quella dell'art. 403 del codice civile operata dalla cosiddetta legge Cartabia sull'intervento della pubblica autorità a favore dei minori, la cui applicazione risente di notevoli differenze tra procura e procura, tra regione e regione;

- le misure di sostegno economico delle donne che si allontanano dal maltrattante;
- le misure per promuovere l'allontanamento dalla casa familiare e il controllo a distanza dei maltrattanti, al fine dell'efficace attuazione delle misure interdittive e cautelari, nell'ottica di prevenire la recidiva o la reiterazione delle condotte violente.

### 3.9 Se, e come, il Piano ha costituito un valore aggiunto per l'azione a livello locale?

Il Piano ha senz'altro costituito un valore aggiunto per l'azione locale.

Per motivare tale risposta si assume quale riferimento l'indagine che ha coinvolto i beneficiari dei fondi trasferiti alle Regioni a valere sull'art. 5 della LN 119/2013 (DPCM 2019-2021)<sup>113</sup>, sintetizzando gli aspetti principali su cui i beneficiari dei finanziamenti si sono soffermati per descrivere il valore aggiunto e l'importanza che il Piano ha avuto per l'azione locale.

A titolo di premessa si evidenzia che, come prevedibile, una larga parte dei soggetti coinvolti nell'indagine identifica il "Piano" con le finalità di intervento indicate nei decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri di attuazione della LN 119/2013, così come precisate nelle procedure che la propria Regione ha attivato per il trasferimento dei fondi. La Regione, infatti, rappresenta il principale punto di riferimento per l'azione locale in quanto iscrive le finalità generali del Piano entro la propria cornice normativa e il contesto territoriale di riferimento, definendo in maniera più o meno vincolante i prerequisiti e le condizionalità per la selezione dei soggetti chiamati ad attuare gli interventi, le modalità di realizzazione di tali interventi e gli obiettivi da conseguire. In questa sede, dunque, i termini "Piano" e "Dpcm" sono utilizzati in maniera intercambiabile.

Il valore aggiunto del Piano può essere scomposto nelle seguenti componenti:

- Il Piano come strumento di indirizzo;
- Il Piano come strumento per legittimare l'azione locale;
- Il Piano come strumento per sperimentare nuovi interventi o rafforzare gli interventi già operativi;

---

<sup>113</sup> Che, si ricorda, sono i seguenti:

- rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza;
- interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza;
- azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza;
- progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita;
- azioni di informazione, comunicazione e formazione;
- programmi rivolti agli uomini maltrattanti, anche a seguito dell'emanazione di apposite linee guida nazionali.

- Il Piano come strumento per il rafforzamento delle alleanze territoriali;
  - Il Piano come strumento finanziario, complementare o supplementare.
- Di seguito, se ne dà una rappresentazione sintetica.

### **a. Il Piano come strumento di indirizzo**

Una prima funzione che il Piano ha assunto per i beneficiari dei finanziamenti è quella di indirizzo dell'azione locale e di contestualizzazione di tale azione in una cornice strategica più ampia. Il Piano, pertanto, ha definito sia le finalità generali che orientano le politiche antiviolenza a tutti i livelli di governo, sia una *cassetta degli attrezzi* dalla quale attingere per progettare interventi tarati sulle specificità del proprio territorio:

“Il fatto che ci fossero le linee indicate nel Piano Strategico e che ovviamente fossero note, è chiaro che porta... cioè quindi la linea appunto della prevenzione, la linea della presa in carico, la linea anche del contrasto, anche fatto dalle forze dell'ordine... cioè significa poter avere insieme, sia a livello interistituzionale che a livello man mano a scendere, una visione condivisa” [EP\_16].

“Il piano nazionale e il conseguente piano regionale diventano un po' dei momenti, come dire, che danno linee di intervento alle varie reti; poi ciascuno all'interno di quei Piani va ad individuare quelle linee che è necessario implementare maggiormente in un territorio piuttosto che nell'altro, perché i territori sono molto diversi [...]” [EP\_03].

“Noi siamo skipper, senza quello io non saprei proprio dove prenderle le idee, lo sviluppo. Quello è uno strumento, nella nostra cassetta degli attrezzi, fondamentale, no? Perché, ripeto, adesso io chiudo con lei oggi pomeriggio ho una call su tutto un altro argomento, un'altra cosa. È chiaro che se non avessi un Piano come quello non saprei dove prenderle le idee. Poi vanno sviluppate e calate sul territorio” [EP\_11].

Tale funzione di indirizzo è attribuita ancora più frequentemente alle procedure attivate dalla propria Regione per l'assegnazione dei fondi, che a loro volta sono condizionate dal documento strategico:

“Le indicazioni più forti sono quelle regionali, perché noi abbiamo appunto le linee guida regionali che sono molto, molto forti, specialmente nella parte relativa alle violenze consumate, quindi, al ciclo della violenza che riguarda i bambini [...]. Per cui è nato tutto un protocollo di intervento, per cui sì, credo che, indubbiamente, la linea nazionale ha avuto un effetto; però, poi è quello che è stato fatto a livello regionale che influenza moltissimo le nostre scelte” [EP\_15].

“C'erano delle indicazioni precise, quindi, noi, per rispettare quello che il bando chiedeva, abbiamo calato queste nozioni nella pratica; cioè, se non c'era il bando, non c'era neanche la possibilità di usare queste nozioni” [TS\_10].

In particolare, i beneficiari dei finanziamenti apprezzano che le finalità indicate dalle norme superiori siano sufficientemente generali da consentire un ampio margine di progettazione dell'azione locale. Quest'ultima insiste, infatti, su territori più o meno ampi che presentano caratteristiche geografiche, demografiche, socio-culturali ed economiche tra loro molto differenti e che, a fronte di uno stesso fabbisogno, possono richiedere risposte eterogenee. Il fatto di avere una cornice strategica che delinea gli orientamenti generali consente, dunque, di progettare un'azione tarata sia sui fabbisogni emergenti, sia sulle opportunità che i diversi territori offrono:

“Nonostante tutto, ci sono anche degli aspetti di grande elasticità. Nel senso che la norma, così come è stata costruita dalla Regione, era molto vaga, volutamente vaga: non dava delle indicazioni precise, per cui strada facendo, noi operatori abbiamo avuto necessità di chiedere dei chiarimenti; però questa è stata una scelta che va sicuramente apprezzata perché questo ha consentito di metterci dentro tante cose” [EP\_05].

“Sul discorso della violenza, i Piani Nazionali sono stati attenti a non imbrigliare e secondo me questo ha favorito proprio la possibilità dei territori di sperimentare nuovi percorsi, di sperimentare relazioni, di sperimentare alleanze, di costruirsi. Io dico sempre che infatti quelli sulla violenza sono dei progetti in costruzione, sono dei progetti ancora liberi di andare anche verso direzioni diverse, e questo è fondamentale” [TS\_27].

## ***b. Il Piano come strumento per conferire legittimità all'azione locale***

Un ulteriore valore aggiunto che il Piano ha avuto nella realizzazione dei progetti, evidenziato anche dalle referenti regionali per le politiche antiviolenza, è rappresentato dall'autorevolezza che questo conferisce all'azione locale. Si evidenzia, in sostanza, che la contestualizzazione dell'azione locale in una cornice normativo/programmatica dettata da una fonte superiore, quale il Governo e/o la Regione, contribuisce a legittimare il progetto nei confronti della comunità e degli stakeholders di riferimento e ad aumentare la visibilità degli enti gestori sui territori, facilitando la realizzazione delle azioni previste e il successo delle iniziative:

“Sapere che, insomma, arrivava da un input nazionale e regionale con un forte interesse da parte di tutti e due i livelli, sicuramente ci ha consentito di lavorare in modo più semplice [...]. Ha generato un po' un percorso di interazione più strutturato. La presenza dell'interlocutore “Regione” sicuramente fa da perno e da snodo nel mantenimento di questa relazione” [AL\_03].

“Vuoi o non vuoi, il risalto regionale, e comunque la possibilità, chiamiamola così, di essere inseriti nell'ambito regionale, avere anche un riconoscimento in questo senso, ha fatto la differenza” [TS\_26].

“In tutti gli eventi formativi noi parliamo moltissimo del Piano Strategico Nazionale per responsabilizzare organizzazioni come i servizi, gli enti, le Istituzioni, i giovani. Essere consapevoli che questa è una scelta del Governo, del Dipartimento, quindi, è una scelta anche politica” [TS\_25].

“Il fatto che non sia semplicemente il centro antiviolenza, ma che ci sia dietro un ente, un ente altro, un ente superiore, assolutamente aiuta e sostiene” [TS\_18].

Pur essendo trasversale alle diverse aree tematiche qui considerate, tale valore aggiunto viene sottolineato in misura maggiore in due tipologie di intervento:

- Il recupero degli autori di violenza, che costituisce un'area di intervento relativamente giovane oggetto di forti critiche da parte delle associazioni di donne che si occupano del contrasto alla violenza di genere<sup>114</sup>;

---

<sup>114</sup> Le critiche vertono principalmente su questi punti: sulla mancanza di ricerche e dati strutturali sull'efficacia di tali programmi; sul pericolo che tali programmi mettano in atto la mediazione familiare, vietata dalla Convenzione di Istanbul, compromettendo la sicurezza della donna e dei/delle figli/e minori; su un pericolo di distrazione dei fondi pubblici, già scarsi, dall'attività di supporto delle donne e dei/delle loro figli esercitata dai centri antiviolenza e dalle case rifugio. Per approfondimenti si vedano Demurtas e Peroni (2021) e Busi, Demurtas e Peroni (2022).

- L'educazione alle pari opportunità e alla violenza di genere nelle scuole che, pur essendo prevista dalla normativa fin dal 2015<sup>115</sup>, ha visto la nascita di movimenti oppositivi che hanno distorto il significato del termine *genere*, “attribuendo alle cosiddette “teorie di genere” significati ad esse estranei, e accusando l’impegno educativo verso l’inclusione e il rispetto delle differenze di “traviare i bambini e le bambine” per impedirne la diffusione” (Italian women’s NGOs coordinated by D.i.Re 2018), e che, dunque, hanno comportato una difficoltà oggettiva di realizzazione di tali interventi.

**c. Il Piano come strumento per la sperimentazione di nuovi interventi o per il consolidamento degli interventi già operativi**

In linea generale si deve osservare che gli interventi previsti dall’art. 5 della LN 119/2013 si presentano, nel contesto italiano, come innovativi in quanto sollecitati in modo continuativo dai decreti di riparto adottati dal Dipartimento per le Pari Opportunità solo a partire dal 2019<sup>116</sup>. Gran parte degli intervistati valorizza, pertanto, la possibilità di sperimentare interventi che possano consentire di conoscere in maniera più approfondita il tema specifico e di sistematizzare l’innovazione nel complessivo sistema dei servizi. Si tratta di un’opportunità che viene valorizzata soprattutto dai beneficiari che hanno attivato progetti relativi alla sensibilizzazione della popolazione, all’educazione nelle scuole, ai programmi per autori di violenza, ai servizi per le donne migranti e ad alcuni percorsi sperimentali di inserimento professionale e lavorativo delle donne vittime di violenza. Inoltre, tale opportunità viene rappresentata sia dagli enti pubblici, sia da alcuni enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio che, pur essendo orientati per *mission* a tali interventi, spesso sono costretti a limitarli per carenza di fondi a disposizione:

“Il valore aggiunto è stato quello di potersi concentrare su un aspetto che molte volte, per, come le dicevo prima, i budget un pò ristretti, non si riesce a centrare, a focalizzare. [...] Quindi, è stato un valore aggiunto metterlo nel progetto, perché è un aspetto poco trattato” [TS\_14].

“Abbiamo strutturato in modo più specifico, ad esempio, il sostegno psicologico, che negli anni precedenti c’era, ma in modo discontinuo, perché offrire gratuitamente dei percorsi psicologici per un’associazione come la nostra ha un costo non da poco [...]. Una specie di valore aggiunto, possiamo dire, anche rispetto alla tranquillità con cui si possono poi affrontare determinate attività” [TS\_05].

“Questa linea di finanziamento ha dato la possibilità di integrare e sviluppare iniziative che facevamo in maniera non integrata: abbiamo fatto già percorsi, diciamo così, di mediazione per i mediatori, abbiamo fatto percorsi legati all’intercultura, non avevamo ancora fatto dei percorsi di mediazione interculturale specifici sul contrasto alla violenza di genere. Quindi abbiamo messo insieme, diciamo così, delle prassi anche dei diversi settori che potessero ragionare assieme su questi livelli differenti per poter strutturare un percorso: magari prima abbiamo fatto delle cose un po’ più spot su questi temi, adesso abbiamo invece potuto fare un percorso strutturato e soprattutto aiutare tantissime persone e tantissimi territori, perché noi abbiamo fatto un percorso per aree vaste quindi abbiamo permesso di crescere sotto questo

<sup>115</sup> Ovvero, dalle linee guida nazionali previste dall’art. 1 comma 16 della LN 107/2015 “Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione”.

<sup>116</sup> Fa eccezione il DPCM del 25 novembre 2016, che tuttavia si focalizzava solo su 4 obiettivi, quali: la formazione dei/le professionisti/e; l’inserimento lavorativo; l’autonomia abitativa delle donne vittime di violenza; l’implementazione dei sistemi informativi.

punto di vista” [AL\_01].

In altri casi, viene invece sottolineata la possibilità di dare continuità nel tempo ad un’offerta già creata:

“Mi verrebbe da dire continuità e, forse, anche una maggiore... beh, sicurezza, anche perché se tutti gli anni andiamo avanti così siamo un pochino più tranquilli e sicuri. E forse anche una maggiore standardizzazione, no, nel senso che diventa tutto un pochino più strutturato, ecco. E che è una cosa che, per certi versi, potrebbe non sembrare così positiva, ma in un contesto dove di strutturato c’è molto poco direi che non fa male” [AL\_02].

“Ho questa percezione, nel senso che forse più per noi operatori queste azioni sono legate alla progettualità del piano strategico. Forse non le abbiamo motivate all'esterno come collegate al Piano Strategico, però noi le abbiamo presentate sempre con una insistente continuità. Quindi, mi sembra che la risorsa o l'opportunità di questo Piano sia data dalla continuità, ecco, dico insistente perché abbiamo dovuto resistere anche quando non c'erano i finanziamenti. Perché se tu fai, inizi un servizio e poi lo molli perché sono finiti i finanziamenti, la gente non ha più credibilità [...]. Cioè penso che questo DPCM ha permesso agli operatori di dare continuità, di insistere sui territori sulla sensibilizzazione a questo tema, ecco” [TS\_16].

#### ***d. Il Piano come strumento per il rafforzamento delle alleanze territoriali***

Un ulteriore valore aggiunto del Piano ha riguardato l’impulso al rafforzamento delle alleanze territoriali. Questa focalizzazione sulle reti territoriali, effettuata da tutti i beneficiari dei finanziamenti, richiama le disposizioni del PSN 2017-2020 che considera tali reti come il luogo dove concretamente si realizza il raccordo operativo e la comunicazione tra tutti i servizi generali e specializzati che operano nel campo della prevenzione, protezione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne, funzionale a fornire una risposta completa e multidisciplinare ai bisogni della donna vittima di violenza.

Si evidenzia che, in gran parte dei casi, già le procedure amministrative di assegnazione dei fondi sollecitavano la costruzione di partenariati come condizione per la partecipazione ai bandi/avvisi pubblici oppure come output finale del progetto. Il rafforzamento delle alleanze territoriali viene, in particolare, inteso in due accezioni:

- come apertura delle reti territoriali a nuovi soggetti, che caratterizza soprattutto i progetti sperimentali o che si presentano come innovativi rispetto alle azioni fino a quel momento svolte nel territorio;
- come consolidamento delle relazioni già esistenti, ovvero come una maggiore strutturazione dell’azione comune.

Per entrambe le accezioni, il valore aggiunto delle alleanze territoriali è determinato da uno o più dei seguenti elementi: la possibilità di condividere una visione e un linguaggio comuni; la conoscenza delle persone che, all’interno delle diverse istituzioni e organizzazioni, possono rappresentare un punto di riferimento per la risoluzione delle criticità quotidiane che le donne incontrano nell’emergenza e nei percorsi di fuoriuscita; il positivo processo di apprendimento che lo scambio tra soggetti con competenze differenti ha generato; una maggiore capacità di dialogo e sinergia, nella quale le singole competenze professionali e specializzazioni sono state messe a sistema per il raggiungimento di comuni finalità; il miglioramento della capacità di intercettare nuovi bisogni che fungano da base per una riprogrammazione degli interventi; la costruzione di maggiori opportunità di



sostegno e reinserimento per le donne vittime di violenza. Di seguito si presentano alcuni brani che sostengono queste considerazioni:

“La conoscenza, sì, che rende tutto anche molto più lineare e snello; avere le persone di riferimento all'interno di tutte le diverse istituzioni e sapere che se ho necessità, io operatore sono in difficoltà, ho necessità o voglio un confronto, prima di attivare un determinato tipo di intervento, posso prendere il telefono e sapere chi c'è dall'altra parte, cioè lavorare con delle persone che si conoscono è un valore aggiunto enorme” [EP\_10].

“Positivo è l'aver fatto un grosso lavoro di rete, secondo me questo è stato sicuramente uno degli aspetti positivi, ma forse anche più positivo, diciamo della sperimentazione in senso stretto. Nel senso che questo progetto è diventato un progetto del tessuto dei servizi allargato e ha permesso, come dire, di avere... anche di contaminare i linguaggi, per esempio, di conoscere le modalità di lavoro degli altri” [EP\_19].

“Il centro antiviolenza deve collaborare con tutti, noi collaboriamo con tutte le associazioni presenti sul territorio, il 90% delle cooperative e delle associazioni del terzo settore sul territorio ha un protocollo con noi. Perché questo? Perché questo ci permette in primis dare delle risposte più veloci alle donne; secondo, farci conoscere dalle donne che è sempre fondamentale” [TS\_03].

“La rete territoriale è costituita da tutti i servizi del privato, del pubblico, dell'associazionismo, del terzo settore che collabora con i servizi sociali su tutta una serie di altri aspetti e di target di utenza; quindi, questo ci facilita molto rispetto al tema delle segnalazioni e della comunicazione; e della collaborazione, soprattutto, nella gestione delle diverse situazioni che vengono conosciute e/o prese in carico. Quindi direi che è un valore aggiunto non da poco” [EP\_08].

Le alleanze costruite sul territorio sono state formalizzate, in gran parte dei casi, attraverso protocolli di intesa che hanno definito le responsabilità e le competenze di ciascun attore sul tema specifico, le modalità di interazione, e una serie di principi che regolano l'azione comune. Il valore aggiunto di questi protocolli è da rinvenire nella capacità di valorizzare le specifiche competenze di ciascun attore coinvolto, riportandole entro una comune cornice di obiettivi, azioni e modalità di lavoro:

“Hanno sicuramente consentito di collaborare meglio perché comunque si sono fissati dei paletti, delle regole condivise e quindi siamo tutti più sicuri nel momento in cui c'è una situazione da affrontare, senza andare in qualche modo, tra virgolette, “a contrattare” [TS\_17].

“Siccome poi la compagine è molto, molto ampia, cioè ci sono tanti servizi coinvolti e tante teste, tanti modi diversi di lavorare, il fatto di formalizzare e quindi di far sottoscrivere un atto per me è fondamentale perché nel momento in cui si arriva a quel documento c'è la convinzione di lavorare insieme, soprattutto quando, oltre a esserci scritto chi fa che cosa, come, quando, eccetera, si dice anche, in virtù di questo, questo è il corrispettivo e questo è il modo con cui tu mi dovrai dimostrare che hai fatto quello che hai fatto. Siccome è anche quello che ci viene chiesto nei bandi, generalmente, nel momento in cui si presenta un'istanza, noi sappiamo di dover fare questa cosa” [EP\_12].

#### ***e. Il Piano come strumento finanziario complementare o supplementare***

Le considerazioni finora rappresentate sono accomunate da un *leit motiv* che riguarda il valore aggiunto del Piano sotto il profilo economico. Come si è avuto modo di sottolineare, sia gli enti pubblici, sia i soggetti del privato sociale evidenziano che le politiche antiviolenza soffrono di una carenza strutturale di fondi finanziari che spesso costringe a focalizzarsi sulle

attività relative alla protezione delle donne, investendo in misura minore su altri interventi che possono portare un beneficio alle donne stesse, alla rete territoriale e/o alla comunità locale:

“I progetti del Piano Strategico... sono fondamentali... il Piano Strategico è fondamentale, la possibilità di avere finanziamenti extra perché... siccome i finanziamenti per le attività di contrasto alla violenza di genere non sono strutturali e sono assegnati a bando annualmente, con anche una certa incertezza sugli importi e con importi abbastanza irrisori, diciamo così, avere la possibilità di avere ulteriori finanziamenti per poter lavorare di più su alcuni aspetti ci aiuta tantissimo” [EP\_12].

“Beh, allora se pensi agli interventi per un valore che hanno sempre tutti i finanziamenti, questo in particolare ma tutti, è di invitare chi gestisce servizi a pensare ad altro. Cioè a pensare a come migliorare i servizi, no? Questo in senso generale è così, è uno stimolo perché tante volte, certi meccanismi un po' anche mentali si fermano dicendo, “vabbè, sarebbe bello questo, ma se non abbiamo i soldi ciccia” [EP\_15].

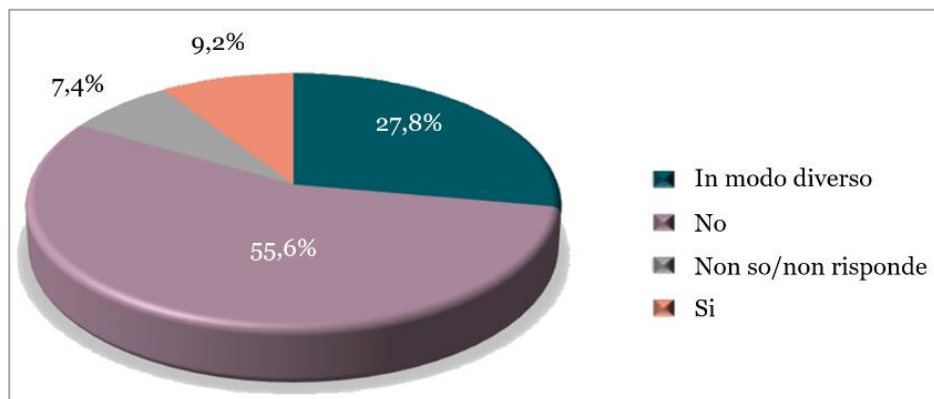
“Queste risorse sono state necessarie per fare questo tipo di attività, a livello, come dire, regionale, perché ci hanno permesso di realizzare campagne di comunicazione, per realizzare campagne di comunicazione servono i soldi, lo dico molto direttamente. Né si può lasciare, diciamo, ai centri antiviolenza la possibilità di investire risorse che già non hanno, perché cioè noi come centri violenza sapete già perché, diciamo, abbiamo diverse difficoltà per cui si ci occupiamo, cerchiamo di occuparci il più possibile, per quanto di nostra competenza, però cioè servono delle campagne fatte per bene, fatte insieme alla gente, cioè pensate in un certo modo e per fare questo servono i soldi, servono le risorse” [TS\_11].

A questo proposito, ci si sofferma in particolare su una domanda posta nell'ambito delle interviste con l'obiettivo di valutare l'**addizionalità** dei fondi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, definita in letteratura come la capacità di incentivare progetti che non sarebbero stati altrimenti realizzati (Sisti 2007). La domanda è stata così formulata: “*In che misura l'intervento pubblico ha stimolato progetti addizionali rispetto a quelli che sarebbero stati realizzati in sua assenza?*”. Il grafico 3.9.1 rappresenta sinteticamente le risposte, evidenziando un *effetto netto* particolarmente consistente: i progetti attivati grazie ai fondi in parola sono, infatti, 30, ovvero pari al 55,6% dei progetti complessivamente finanziati. La quota di progetti che si sarebbero comunque realizzati anche in mancanza dei fondi nazionali costituisce il 9,2% (5 progetti)<sup>117</sup>, mentre più consistente è la quota di progetti che si sarebbero realizzati in maniera differente a quella concretizzata (27,8%, ovvero 15 progetti). Si evidenzia che la natura giuridica dei beneficiari non influisce in modo significativo sulle risposte a questa domanda.

---

<sup>117</sup> In letteratura, questi progetti sono designati con il termine *deadweight* (Sisti 2007).

Grafico 3.9.1: L'addizionalità dei fondi trasferiti a valere sull'art. 5 della LN 119/2013



I 5 progetti che si sarebbero realizzati indipendentemente dai fondi nazionali riguardano 2 enti pubblici, 2 enti del Terzo settore e un soggetto classificato nella categoria “altro”. In quest’ultimo caso si tratta di un ente che gestisce da diversi anni programmi di recupero per uomini autori di violenza; pertanto, si tratta di un’attività ordinaria per la quale viene attivata una ricerca costante di fonti di finanziamento. Gli enti pubblici portano due tipi di motivazioni differenti: in un caso, un Comune afferma che, essendo coerente con le linee guida regionali, si sarebbero probabilmente stanziati altri fondi per la sua realizzazione; un altro Comune afferma che si sarebbero reperite altre fonti di finanziamento in quanto il progetto era fatto *a tutela di tutti, dei bambini, degli adolescenti e delle donne*. Rispetto agli enti del Terzo Settore, un ente gestore di un centro antiviolenza afferma che si sarebbe data continuità al progetto in quanto le attività di prevenzione rientrano nella mission dell’associazione. Il secondo ente gestore di un centro antiviolenza afferma che il progetto, che prevedeva l’erogazione di un corso on-line, era di fatto a costo zero, aggiungendo tuttavia che:

“Noi siamo un'associazione di volontariato; diciamo che in quel momento la persona, che conduceva con me, era disoccupata, aveva una situazione brutta, per cui quei soldi gli sono proprio serviti. E, quindi, sì, ok, si può fare tutto, però dipende dalla possibilità, cioè, se io non avessi alle spalle una famiglia che mi permette di fare volontariato, non me lo potrei permettere” [TS\_12].

Più consistente è il numero di soggetti che avrebbe proposto un progetto ridimensionato rispetto a quello effettivamente realizzato. Si tratta di 3 enti pubblici e di 12 soggetti del Terzo Settore, questi ultimi in larga parte gestori di centri antiviolenza e/o case rifugio (91,7%). Il ridimensionamento riguarda in tutti i casi sia l’apporto finanziario, sia i contenuti e/o l’articolazione delle diverse attività:

“L'avremmo fatto, ma in tono sicuramente molto inferiore, chissà se saremmo riusciti a fare la formazione... Ma non credo proprio, perché comunque questi corsi sono a pagamento e costano. E tutte le donne purtroppo hanno queste esigenze formative proprio perché non hanno mai lavorato, non hanno esperienza, non hanno come dire una qualifica, non hanno un mestiere. Quindi devono apprendere attraverso un corso” [EP\_04].

“Questo specifico intervento di rete no, però, nell'ambito dell'educazione civica, nell'ambito anche di tutte le iniziative che le singole province, i singoli Comuni, la Regione portano avanti sì, magari non in modo così strutturato [...]. Il passaggio di livello che ha garantito questo progetto è stato quello di aver creato un sistema che, si spera, abbia delle gambe autonome. Quindi questo sistema noi non saremmo riusciti a crearlo in così poco tempo, avremmo forse

continuato a valorizzare le iniziative provinciali, con il rischio però di perdere così quelli che sono le potenzialità di servizi che invece può offrire anche una direzione generale, che comunque opera già a livello territoriale” [EP\_21].

“Qualcosa sì. Cioè, nel senso che proprio io penso che nel DNA del nostro centro c'è tanta forza di volontariato e di passione per il territorio. Certo, i finanziamenti ci servono, servono anche per dare continuità, no? Sì, per dare continuità e risposte più strutturate; per dare continuità anche all'esperienza degli operatori perché è tutto sempre e solamente volontariato, è un po' difficile portarlo avanti, no? E, quindi, penso anche che è una sensibilizzazione pubblica ad una criticità sociale, no. Quindi, fermo restando che il bene comune, costruire il bene comune è appunto una matrice del nostro costruire un partenariato, sicuramente ci ha dato una mano perché tante cose non le avremmo potute strutturare, anche se ci avremmo tentato, ecco” [TS\_16].

Certamente l'avremmo realizzato in un modo, diciamo più “economico”. È un progetto che comunque richiede proprio anche delle risorse economiche perché i ragazzi vanno seguiti, vanno coordinati; quindi, ci vuole un'educatrice che li segue. E poi, appunto, loro nella loro voglia di fare, comunque, non hanno il senso dei costi, di cosa si può fare con una spesa minima, per cui è chiaro che servono delle risorse, non parliamo di cifre enormi. Però noi siamo un'associazione di volontariato, non abbiamo altre entrate se non offerte libere, ma parliamo di cifre ridicole oppure di risorse che ci arrivano partecipando ai bandi e realizzando progetti” [TS\_17].

La quota più importante di soggetti ha affermato che il progetto non sarebbe stato possibile senza i fondi stanziati dalla legge nazionale. Gli enti pubblici che hanno motivato la risposta sottolineano, in particolare, che la scarsità di risorse finanziarie e il carico di lavoro cui sono sottoposti gli uffici competenti non consentono di progettare attività alternative a quelle del mantenimento dei servizi essenziali:

“Secondo me no, sono sincero. Difficile. Certo, saremmo stati sollecitati, però se non c'è la risorsa è difficile che ti attivi, capisci? Cioè, diciamo così, se ce l'hai ti attivi sicuramente, se non ce l'hai è un punto di domanda” [EP\_11].

“Il carico di lavoro che come ambito abbiamo non so se ci avrebbe effettivamente portato a percorrere una strada del tutto nuova e del tutto sperimentale o comunque unita a livello nazionale” [EP\_13].

“Sicuramente no, noi spendiamo quasi tutto per il collocamento in struttura... e quindi difficilmente si può pensare in quel momento ad attività di formazione o attività lavorativa con inserimento in una casa [EP\_17].

Il brano che segue aggiunge un'ulteriore motivazione, particolarmente interessante, riferita alla natura delle altre fonti ordinarie di finanziamento a disposizione degli Enti Locali e degli Ambiti territoriali per supportare una progettazione che sia anche rivolta alle donne vittime di violenza e ai/lle loro figli/e. Si fa, in particolare, riferimento al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, che ha quale caratteristica principale la strutturazione in rigide categorie che riguardano i target di utenza dei servizi e che non consente di assumere una logica olistica dei bisogni delle persone:

“No! Non sarebbe stato possibile mai. Anche perché i bilanci comunali piangono, quindi no. Ma lei si immagini spendere migliaia di euro per aiutare una donna che deve subire interventi chirurgici o pagare l'affitto, le bollette... No, non sarebbe possibile mai. Perché mentre prima c'era la possibilità di accedere a dei contributi economici che potevano essere utilizzati in vario modo, adesso ci sono le leggi di settore. Quindi sei una donna maltrattata? Ok, accedi a questo finanziamento. Sei una persona con delle disabilità? Accedi a questo finanziamento. E un minore in difficoltà? Quindi è tutto a compartimenti stagni, tutto molto rigido” [EP\_05].

Infine, l'addizionalità dei fondi nazionali viene spiegata dagli enti pubblici con due ulteriori motivazioni: da un lato, la difficoltà di avere il sostegno dei centri antiviolenza e le case rifugio; dall'altro, la difficoltà ad inserire l'intervento in un quadro normativo appropriato:

“Per l'uomo maltrattante, forse con qualche progetto particolare, ma non credo, anche perché, sinceramente, [...] abbiamo faticato a far passare con la rete, e stiamo ancora faticando su questo punto, a utilizzare fondi a favore dell'uomo maltrattante, autore di violenza e non per la donna, come se fossero due entità staccate. Quindi sicuramente non lo avremmo realizzato, perché non eravamo neanche supportati nel terzo settore da tutte le associazioni di categoria” [EP\_10].

“Bene, è stato fondamentale perché sono un avremmo fatto partire dalla sperimentazione, se non ci fosse stato questo finanziamento, quindi, sicuramente è stato strumentale e poi, come dire, era collocato all'interno di un contesto normativo appropriato, quindi, secondo me, entrambi gli aspetti. Non penso che... se non ci fosse stato questo finanziamento, non so se la Regione avrebbe avuto un finanziamento autonomo per la sperimentazione” [EP\_19].

Gli enti del Terzo settore che hanno motivato la risposta si concentrano su due ragioni: l'una di carattere finanziario, in quanto i fondi ordinari a disposizione, ivi compresi quelli che provengono dal cinque per mille o dalle erogazioni liberali, sono ritenuti insufficienti a progettare interventi strutturati. Nel caso di enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio, inoltre, viene segnalata come priorità quella di garantire i servizi di accoglienza rispetto ad altre attività:

“No. Nel senso, i finanziamenti ricevuti che coprono le attività ordinarie, spesso, non ci permettono di avere poi spazio per partecipare ad altri progetti che ci permettono di fare altre azioni” [TS\_25].

“Non ce l'avremmo fatta, noi non abbiamo, purtroppo noi viviamo con i finanziamenti e senza finanziamento [...] non riusciamo. Infatti, una delle campagne che facciamo con delle cartoline per la donazione, ad esempio, è quella di dire, non so, con 50 €, 100 € ci finanzia il percorso di una donna, altrimenti non ci riusciremmo, anche perché non abbiamo una stabilità di persone che lavorano qui” [TS\_19].

“No, niente, nel senso che non noi non possiamo, non abbiamo un livello di raccolta fondi, anche da privati, che ci permette di poter fare queste attività anche perché noi dal... cioè il riparto finanzia una minima parte del lavoro, diciamo, ordinario dei centri, se vogliamo chiamarlo ordinario il lavoro di accoglienza delle donne. Quindi, per tutta la parte che non è coperta dal riparto, noi dobbiamo andare a cercare i fondi in altre fonti, per cui queste attività che si sono state fatte, si son potute fare solo perché c'erano dei fondi a disposizione” [TS\_10].

“Noi ogni anno siamo sotto un sacco di fondi [...]. Era nei nostri sogni, ma non ce lo potevano permettere. Quindi, ni. Magari avremmo cercato degli altri finanziamenti, però senza il finanziamento proprio ci sarebbe stato difficile perché poi, comunque, i fondi per gestire la gratuità del centro antiviolenza non bastano, quindi, noi puntiamo tutto sul dare tutta la gratuità alle donne, quindi, ovviamente noi veniamo dopo, ma cioè, è vero che è un venire dopo che poi facciamo male il nostro lavoro. Però, fra le due cose, se dobbiamo puntare su seguiamo 500 donne o restiamo con 300 e facciamo la formazione, noi seguiamo 500 donne. E, quindi, forse no, avremmo cercato finanziamenti e prima o poi sarebbero arrivati” [TS\_15].

“No, sicuramente no. Cioè, è, comunque, un grande aiuto che è arrivato e, quindi, molte attività sono state realizzate proprio grazie a questi contributi. Anche se, ripeto, non sono sufficienti, no, per coprire il tutto, ma sono stato un grande punto di partenza, ecco” [TS\_07].

La seconda motivazione, strettamente connessa con la prima, riguarda la struttura particolarmente complessa del progetto finanziato, reso possibile proprio grazie ad una fonte finanziaria di entità adeguata:

“No, allora sicuramente uno l'intervento educativo non sarebbe stato possibile proprio perché sono state inserite dentro diverse azioni, anche comunque abbastanza corpose. E quindi no. Il progetto sull'autonomia abitativa sarebbe stato molto limitato; l'idea di seguire le donne in fase di dimissioni avrebbe comunque limitato un po' il campo d'azione, quindi, si sarebbe poi dovuto andare a discriminare chi seguire, proprio una questione di risorse. E poi non ci sarebbe stata sicuramente la possibilità di avere un'abitazione che avrebbe poi permesso di liberare posti in casa rifugio e quindi ci sarebbe stato comunque questa grossa criticità di esuberi, perché seppur per pochi posti, l'appartamento mi ha dato comunque respiro, quindi no, sarebbe stato veramente credo difficile, ecco” [TS\_08].

**3.10 Quali sono i fattori che hanno limitato l'azione locale e quali, le misure, che possono essere messe in campo per favorire una maggiore efficacia di tale azione?**

A partire dall'esperienza maturata nella gestione dei fondi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, l'indagine che ha coinvolto i beneficiari di tali fondi ha previsto due domande volte a rilevare le criticità che hanno limitato l'azione locale nell'ambito della prevenzione e contrasto della violenza e le misure che il Governo, e la Regione, dovrebbero mettere in campo per favorire la realizzazione di interventi di questo tipo, una loro maggiore efficacia e la loro sostenibilità.

Le risposte possono essere raggruppate in 3 dimensioni che riguardano:

- La continuità e sostenibilità del lavoro dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
- La continuità e sostenibilità degli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013;
- L'operatività delle reti territoriali.

Di seguito si rappresentano sinteticamente le risposte.

#### ***a. La continuità e sostenibilità del lavoro dei centri antiviolenza e delle case rifugio***

Un primo gruppo di criticità attiene alle difficoltà dei centri antiviolenza e delle case rifugio di garantire la continuità dell'accoglienza e si lega dunque al sistema dei finanziamenti destinati all'organizzazione e al funzionamento di cui all'art. 5bis della LN 119/2013<sup>118</sup>. È significativo rilevare, a questo proposito, che pur vertendo le interviste su progetti orientati al conseguimento delle finalità dell'art. 5 del dettato normativo, ben il 41% dei beneficiari dei fondi si focalizzi su questo aspetto e che tale focalizzazione riguardi sia gli enti del terzo settore che gestiscono tali servizi (15 casi) sia gli enti pubblici titolari o gestori (7 casi).

---

<sup>118</sup> Si rappresenta che le considerazioni riportate in questo paragrafo sono coerenti con quanto riportato in: Busi *et al.* 2021; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2018; Gagliardi Molteni 2021a; Busi, Pietrobelli e Toffanin 2021; Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere 2020b.

La prima criticità che viene rilevata riguarda la mancanza di una programmazione certa e di medio periodo sull'adozione dei decreti di riparto dei fondi dell'art. 5bis, sulle tempistiche di trasferimento alle Regioni che tali decreti prevedono<sup>119</sup> e sull'entità dei fondi a disposizione. Si tratta di una criticità particolarmente importante in quanto gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio sono spesso costretti a ricorrere al lavoro volontario<sup>120</sup> e/o ad anticipare le somme necessarie a pagare gli stipendi delle operatrici e a sostenere i costi fissi di gestione delle strutture (affitto, utenze, spese generali), in una tensione costante alla ricerca di fonti di finanziamento alternative che distoglie le operatrici dal lavoro di accoglienza:

“Noi lavoriamo veramente sulla precarietà, sulla fiducia che i soldi arriveranno, sulle promesse. Ma io non ho mai un budget definito, se io ce l'avessi so quanto posso investire. E questo è un problema enorme per tutti i centri antiviolenza e per tutte le case rifugio” [TS\_27].

Nel seguente brano si evidenzia, inoltre, che nel tempo si è osservato un aumento notevole di accessi ai centri antiviolenza e alle case rifugio e che, pertanto, la mancanza di una programmazione certa rende sempre più complesso garantire la sostenibilità dei servizi minimi<sup>121</sup>:

“Non c'è una programmazione, cioè noi riceviamo notizie a luglio, agosto dell'anno in corso per l'anno successivo. E, però, è sempre finalizzato ad un anno. Noi ogni anno navighiamo nel buio, pur portando avanti un lavoro che, in realtà, è continuo. È davvero, difficile. Cioè, non so neanche come facciamo ad andare avanti in questa situazione, perché poi il bisogno non manca, anzi noi l'anno scorso abbiamo visto, addirittura, 40 donne nuove in più, abbiamo superato le 200 accoglienze che non avevamo mai visto prima, quindi, vuol dire che forse un buon lavoro lo stiamo facendo nel territorio, anche a livello di prevenzione, sensibilizzazione, quindi, le donne conoscono la nostra esistenza [...]. È difficile, è difficile lavorare su questo tema, anche per le donne che incontriamo, ma soprattutto per le condizioni in cui siamo messe e non lo troviamo neanche giusto, perché comunque sappiamo che è un servizio che è necessario” [TS\_07].

La seconda criticità attiene all'insufficienza di fondi a disposizione, che “*non coprono mai per intero i costi del centro*” [TS\_01] e che, sostanzialmente, è determinata dalla mancanza di una valutazione *ex-ante* dei costi di funzionamento dei servizi<sup>122</sup>. Viene, in particolare, osservato che nonostante gli stanziamenti finanziari dei decreti di riparto dei fondi siano aumentati nel tempo (parallelamente con l'aumento numerico di centri antiviolenza e case rifugio), tali stanziamenti risultano comunque inadeguati in quanto influenzati più da decisioni politiche contingenti che da una quantificazione precisa dei fondi necessari al sostentamento dei centri e delle case, a fronte degli impegnativi requisiti minimi richiesti – in termini di presenza professionale, servizi minimi garantiti e giornate di apertura. Alcuni enti gestori sottolineano, inoltre, le notevoli disparità nei fondi resi disponibili ai centri e alle case, anche determinate dall'utilizzo di criteri di riparto a livello nazionale basati sulla popolazione generale, cui si aggiungono ulteriori criteri a livello

---

<sup>119</sup> Tale criticità è, in alcune Regioni, accentuata dal transito dei fondi agli enti locali o agli ambiti territoriali che, in quanto amministrazioni pubbliche, sono soggetti a regole di bilancio che spesso determinano un allungamento delle tempistiche di assegnazione dei fondi.

<sup>120</sup> L'ultima indagine Istat, relativa agli anni 2021 e 2022, rileva che il personale che opera in modo esclusivamente volontario costituisce ben il 48,7% del totale del personale in servizio presso i centri antiviolenza (Istat 2023) mentre nelle case rifugio tale quota scende al 28,5% (Istat 2022).

<sup>121</sup> Come già rilevato nel rapporto di valutazione del precedente Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2021a).

<sup>122</sup> Si rimanda, a questo proposito, alle analisi presentate nell'Annesso 2 al par. 2.1.2, che sostengono le considerazioni degli enti titolari/gestori di centri e case rifugio, qui riportate.

regionale (come quelli relativi al numero delle prese in carico). Tali criteri, in sostanza, non tengono conto del fatto che una quota importante del costo di mantenimento di un servizio rimane tale indipendentemente sia dalla popolazione servita, sia dal numero di accessi, sia dalla zona territoriale in cui è situato:

“Il criterio non può essere sulla popolazione residente, laddove abbiamo dei Comuni Consorziati, Unione dei Comuni o i Consorzi che hanno dei piccoli paesi in mezzo alle varie campagne che esprimono una fragilità e una situazione emergenziale, rispetto alla violenza di genere, importante e significativa; e non è che perché tu hai la popolazione inferiore devi prendere meno soldi perché lì dove ci sono lontananze dalla città è anche più difficile arrivare come servizio sociale e come centro antiviolenza a erogare l'informazione. E non puoi avere delle risorse per il numero di persone che hai seguito, perché il nostro non è un lavoro estensivo, è un lavoro in profondità. È: quanti soggetti hai sensibilizzato, in quante scuole hai lavorato, in quante aziende hai portato l'informazione, non solo quante donne hanno avviato il percorso, perché questo non è che la punta dell'iceberg” [TS\_29].

Una terza criticità, evidenziata meno di frequente, attiene alle procedure amministrative utilizzate per l'assegnazione dei fondi. In linea generale si osserva che tali procedure sono orientate più da una logica *a progetto* che *di servizio*, imponendo un oneroso carico di lavoro amministrativo alle operatrici dei centri e delle case rifugio sia nella predisposizione dei progetti per l'ammissione a finanziamento, sia nelle diverse rendicontazioni<sup>123</sup> richieste dai procedimenti amministrativi<sup>124</sup>.

Secondo gli intervistati, queste criticità testimoniano il permanere di un approccio emergenziale alla violenza di genere che, come rappresenta il seguente brano, può limitare le possibilità di fornire un servizio continuo e di qualità oppure rappresentare un onere che viene caricato sulle operatrici<sup>125</sup>:

“Abbiamo una criticità importante perché i fondi una tantum per i centri antiviolenza non sono funzionali, cioè sono funzionali solo in quanto sono palliativo per l'emergenza in sé. E però la violenza non è emergenziale, la violenza è strutturale. Un centro antiviolenza deve avere modo di avere una programmazione, perché se noi al 31 dicembre abbiamo un orario, non sappiamo il 1° gennaio che orario potremo fare. E questo è un problema. Ci impedisce di dare gli appuntamenti alle donne, che poi noi li diamo lo stesso perché, comunque, a prescindere perché è un nostro impegno, quello [...] e però, così la gestione viene un po' lasciata al lavoro di volontariato delle donne e delle associazioni. Non dovrebbe essere così, perché un riconoscimento professionale è importante anche per chi, quotidianamente, affronta queste problematiche” [EP\_20].

Oltre a queste criticità, alcuni enti pubblici evidenziano una carenza di organico che non consente di seguire la materia in modo continuativo e costringe il servizio a limitarsi ai controlli di regolarità amministrativa delle procedure:

“Il personale che ci lavora fa anche altre cose; quindi, bisognerebbe avere anche la possibilità

---

<sup>123</sup> L'analisi delle procedure amministrative utilizzate per l'assegnazione dei fondi mostra che le rate di pagamento vanno, a seconda delle Regioni, dalle 2 alle 5 per ciascuna procedura. Essendoci una programmazione annuale, è evidente che al crescere del numero di rate di pagamento (dunque, di rendicontazioni necessarie ad ottenere le quote di fondi) cresce il carico amministrativo per gli enti gestori.

<sup>124</sup> A questo si aggiunge il fatto che, in diversi casi, sono richieste fidejussioni bancarie per accedere al finanziamento, con tutte le difficoltà che questo comporta in termini di garanzie che gli enti gestori devono fornire alle banche (Gagliardi e Molteni 2021a; Busi *et al.* 2021).

<sup>125</sup> Aspetto, peraltro, sottolineato anche nel rapporto di valutazione del Piano 2015-2017 laddove, discutendo in merito alla sostenibilità dei progetti attuati a valere sugli avvisi del DPO, si evidenziava che la partecipazione a tali avvisi era *principalmente motivata dalla necessità di “sopravvivere”* e che la sostenibilità delle attività e dei risultati raggiunti non era garantita, bensì condizionata dal reperimento di ulteriori risorse che potevano derivare da altri avvisi pubblici.



di risorse sufficienti affinché ci sia davvero una task force che fa questo di lavoro, così allora tutti i giorni può lavorare in maniera costante con le forze dell'ordine, con i pronto soccorso [...]. Quindi tutti elementi che se ci fosse una struttura tale da poter garantire una copertura buona, questo consentirebbe anche di lavorarci in maniera quotidiana, in maniera costante, forse produrrebbe degli effetti maggiori anche su futuri protocolli o altre cose” [EP\_17].

I fabbisogni che, pertanto, manifestano i soggetti intervistati vanno nella direzione di riconoscere, innanzitutto, la centralità dei centri antiviolenza e delle case rifugio nel sistema antiviolenza, predisponendo gli opportuni accorgimenti per garantire la continuità e la stabilizzazione dei servizi per le vittime di violenza<sup>126</sup>. In alcuni casi, si ritiene inoltre utile operare un riconoscimento della figura professionale dell'operatrice<sup>127</sup>, per garantirne una maggiore tutela:

“Quindi secondo me lo Stato dovrebbe capire che il centro antiviolenza dovrebbe acquisire veramente un suo riconoscimento e quindi dargli un maggior riconoscimento, cercando di stabilizzarlo in un certo qual senso, perché, appunto non possiamo ogni anno, diciamo, vivere con bandi, finanziamenti che hanno un inizio ma non hanno una fine, magari ci può essere un intoppo quindi non puoi accedere a quel finanziamento e quindi cosa fai se hai uno sportello attivo, se hai una casa di secondo livello da mantenere? Perché poi se non hai i fondi, come le mantieni? E cioè, di conseguenza, se c'è una donna all'interno della casa di secondo livello, che fai, la mandi fuori? Sicuramente bisognerebbe iniziare a pensare a stabilizzare questo servizio” [TS\_22].

“Un riconoscimento professionale è importante anche per chi, quotidianamente, affronta queste problematiche [...]; penso proprio che la figura dell'operatrice andrebbe tutelata e garantita in maniera diversa. Comunque, è impegnativo e trovare operatrici formate, perché non ci sono, no, dei corsi di laurea. Poi non tutte si sentono di riuscire a portare avanti un impegno come operatrice a lungo termine. Quindi, comunque, la professionalità dell'operatrice va tutelata, perché, altrimenti, ne risentono i percorsi delle donne, semplicemente. Perché noi tentiamo sempre, ovviamente, di arricchire l'equipe mantenendo, comunque, delle operatrici che, magari, con più anzianità ... in modo tale che si trasmettono poi tutta una serie di cose, però, perdere poi le operatrici è una perdita pesante” [EP\_20].

In merito alla stabilizzazione dei servizi, un solo ente pubblico ritiene necessario pervenire al riconoscimento dei servizi quali livelli essenziali di assistenza, in coerenza con il punto di vista di alcune referenti regionali, esposto nella risposta alla dom. 3.8:

“Il tema è che i finanziamenti arrivano sempre dopo e questo è un problema, [...] questo spezzetta eccessivamente gli interventi, questa roba qua non funziona se vogliamo che diventino dei servizi stabili. Quindi c'è la necessità di linee di finanziamento che siano riconosciute stabilmente dentro i livelli essenziali di assistenza. Quindi, non con residui o con fondi che di anno in anno devono essere ricercati e rimessi nel bilancio. Cioè, è necessario che si riconosca che così come noi abbiamo i servizi sociali dei Comuni, abbiamo i servizi socio-sanitari che rispondono a certe linee di intervento, questo diventa un livello essenziale di assistenza, cioè le donne vittime di violenza non possono dipendere dalla possibilità di trovare un aiuto, dal fatto che i centri possono o non possono stare aperti. E tenerle a livello di progetto biennale vuol dire che ogni due anni, cioè praticamente tutti gli anni, noi abbiamo il tema di

---

<sup>126</sup> Posizione, peraltro, condivisa da alcune referenti regionali delle politiche antiviolenza, che auspicano la stabilizzazione del servizio “*perché in questo c'è il concetto di stabilità e continuità, e questo vale per le donne come per altre iniziative nel sociale. Dobbiamo cambiare logica, la rete antiviolenza deve evolvere in servizi alla popolazione stabilizzati nel tempo perché la logica a progetto non è sufficiente a rispondere in maniera efficace ai bisogni. Possiamo pensare di suggerire alcune caratteristiche che devono avere le politiche, ovvero: la continuità, la diffusività sul territorio e la logica del servizio*” [REG\_15(it)].

<sup>127</sup> Sul tema del riconoscimento delle operatrici antiviolenza si rimanda a Busi, Pietrobelli e Toffanin (2021) che descrivono le ambivalenze originate da un tentativo di istituzionalizzare e definire la figura dell'operatrice, così come percepite dalle associazioni che gestiscono i centri antiviolenza.

come tenere aperti servizi, questa roba qua non funziona. Cioè è necessario che si riconosca, a distanza ormai di più di 10 anni, che sono servizi che devono essere gestiti in un certo modo, ma che hanno... In questo senso, secondo me, la nuova intesa è d'aiuto. Quindi il pensiero c'è, manca il finanziamento, cioè manca la stabilità del finanziamento legata a quel pensiero lì che è il pensiero dell'Intesa" [EP\_03].

Viene poi richiesta una valutazione del costo di mantenimento di un centro anti violenza e di una casa rifugio, con l'obiettivo di adeguare le somme messe a disposizione e garantire una maggiore continuità del lavoro degli enti gestori:

"Intanto, che ci sia veramente un lavoro per capire che cosa sono i centri anti violenza, di quanti soldi hanno bisogno per lavorare, se hanno i requisiti minimi, dove il Governo si impegna a finanziarli ma non è che ti impegni a finanziare una cosa con i soldi che hai nel portafoglio, devi impegnarti facendo un ragionamento di quello che costa quella struttura con quei requisiti minimi che tu hai ci obblighi ad attivare" [TS\_10].

Infine, si evidenzia la necessità di una programmazione pluriennale dei fondi, con tempistiche di trasferimento certe e con una definizione precisa del plafond finanziario a disposizione per ciascuna Regione e, a cascata, per ciascun centro e casa rifugio riconosciuti<sup>128</sup>.

### ***b. La continuità e sostenibilità degli interventi del Piano***

Ulteriori ostacoli all'azione locale sono riferibili agli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013 e possono essere raggruppati in due categorie, ovvero quelle trasversali alle diverse finalità del dettato normativo e quelle, invece, specifiche per ciascuna di tali finalità.

Innanzitutto, quasi la metà dei beneficiari dei finanziamenti riporta il problema della scarsità delle risorse finanziarie a disposizione<sup>129</sup> e della mancanza di continuità nella loro erogazione<sup>130</sup>. Tali criticità si riflettono sulla difficoltà a garantire la continuità negli interventi, soprattutto laddove è previsto che i fondi a disposizione possano essere utilizzati su più ambiti di intervento. Alcuni Enti pubblici notano, infatti, che la progettazione di interventi coerenti con l'art. 5 è solitamente sacrificata in quanto il plafond finanziario, molto limitato, viene utilizzato in prevalenza per sostenere il sistema di accoglienza in emergenza nelle strutture, che hanno un costo particolarmente elevato:

---

<sup>128</sup> In coerenza con quanto raccomandato anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, che auspica "il superamento del meccanismo di riparto annuale, in favore di un riparto almeno triennale (che consentirebbe una programmazione più razionale degli impegni di spesa)", oltre ad un ripensamento del "sistema di trasferimenti plurimi delle risorse che recano, per legge, il vincolo di destinazione ai centri anti violenza e alle case rifugio (causa primaria della tempistica che intercorre tra stanziamento statale ed erogazione effettiva delle risorse)" e all'adozione di "misure volte alla semplificazione e alla sburocratizzazione delle operazioni di allocazione dei fondi agli enti gestori (pubblici o del privato sociale specializzato)", al fine di "evitare il protrarsi dell'attuale stato di precarietà e di incertezza che contraddistingue il modello di sostegno pubblico di attività dirette alla protezione di diritti fondamentali delle donne (a partire dalla tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica)" (Senato della Repubblica, Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio 2020b).

<sup>129</sup> Come si è avuto modo di evidenziare nella risposta alla dom. 2.10, nel triennio 2019-2021 le Regioni hanno programmato interventi coerenti con l'art. 5 della LN 119/2013 per circa 29 milioni di euro. Su alcune linee di intervento, quali la prevenzione, la sensibilizzazione, la protezione dei minori, la presa in carico delle donne migranti e i programmi per uomini maltrattanti, gli investimenti rimangono marginali, ovvero inferiori ai due milioni e mezzo nel triennio (che, per le donne migranti, scendono addirittura a 100 mila euro). Questo ha implicato che alcuni beneficiari dei finanziamenti si sono trovati a gestire quote molto ridotte di budget, anche inferiori ai 5 mila euro, per realizzare percorsi di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza o percorsi strutturati di sensibilizzazione del territorio alla violenza di genere.

<sup>130</sup> Che dipende sia dalle tempistiche di adozione dei decreti di riparto e delle conseguenti tempistiche di programmazione attuativa delle Regioni (e, se del caso, degli Enti Locali e Ambiti territoriali) sia, per alcune Regioni, dalle scelte delle priorità di intervento su cui investire, che possono essere differenti di anno in anno.

“Per vedere un futuro chiaro prima di tutto ci vorrebbero tante più risorse, anche in termini economici: sia il Ministero che la Regione non mettono a disposizione su questo tema risorse sufficienti al fabbisogno, e questo è un altro elemento perché è frustrante quando non abbiamo dove mettere una donna con bambini, perché prevalentemente le donne che si rivolgono a noi e chiedono aiuto sono donne con figli, difficile siano donne da sole, son pochissime. Ora inizia qualche ragazza giovane ad arrivare da sola, ma sennò chi chiede aiuto prevalentemente sono mamme con bambini. Noi riceviamo in tutto l'anno un unico finanziamento di € 25.000 per la nostra zona e dobbiamo fare: gli inserimenti in struttura, che di media costano € 100 al giorno a persona; la pronta accoglienza; gli inserimenti lavorativi; aiutarle a pagare un affitto... cioè, lo capisce da sé, se fa due conti... non arrivano altre risorse... quindi difficilmente si può pensare in quel momento ad attività di formazione, attività lavorativa con inserimento in una casa” [EP\_17].

La scarsità delle risorse viene correlata, in diversi casi, alla presenza di procedure amministrative particolarmente complesse che, implicando un carico di lavoro particolarmente importante per i beneficiari, finiscono per risultare poco “attraenti”, in quanto le condizioni di accesso ai finanziamenti sono percepite come troppo onerose rispetto ai benefici attesi che queste produrrebbero. Questa criticità è chiaramente legata con la natura della specifica procedura scelta dalla Regione di riferimento per l’assegnazione dei fondi e con le condizioni in essa stabilite (ad esempio, in termini di spese ammissibili, di rate di pagamento, ecc.)<sup>131</sup>. È, tuttavia, richiamata sia dagli enti del terzo settore, sia dagli enti pubblici che sono chiamati ad utilizzare<sup>132</sup> i fondi: mentre i primi fanno riferimento alle difficoltà legate alla rendicontazione, agli oneri legati all’anticipo delle somme e alla mancanza di un riconoscimento economico per il lavoro amministrativo, i secondi richiamano più frequentemente l’esigenza di una maggiore flessibilità nella gestione dei fondi, anche per evitare che tali fondi possano non essere interamente utilizzati:

“Io ti do una lettura prettamente operativa che è legata al nostro sistema, che è sempre troppo articolato, anche nel sistema della rendicontazione che richiede che la spesa prima la devi sostenere, poi la devi rendicontare. Questi sono meccanismi che, di fatto, rallentano molto i processi, perché dal momento dell’aiuto al momento in cui arrivano i soldi e a quello in cui li puoi usare, ti fanno esaurire veramente tutte le energie disponibili... e poi non è che puoi anticipare a vita. Per carità, è giusto monitorare le spese, però a mio avviso se tu sei già riconosciuto e se la misura è già consolidata, non dico che me li devi dare a voucher, ma mi puoi lasciare questo fondo a disposizione e quando lo utilizzo lo rendiconto. Se io invece devo prima spendere e poi rendicontare e poi avere i soldi, è chiaro che è un cane che si morde la coda. Ti assicuro che ci sono dei momenti che abbiamo detto: “Vabbè non se ne fa niente” perché veramente ti passa la voglia” [TS\_04].

“Nel rendicontare questi progetti non viene riconosciuta un'ora alle operatrici per tutto il lavoro svolto per la parte amministrativa e di rendicontazione, che è pesante perché vengono richiesti pacchi di documenti e di relazioni, no? E, quindi, anche qui, è tutto un lavoro che siamo obbligati a fare per poter avere i contributi ma senza il giusto riconoscimento. Chi copre quelle ore?” [TS\_07].

“Io ritengo che sia corretto che ci sia un indirizzo e un controllo, ma mi permetto di dire che noi siamo un ente pubblico: io non posso comprare neanche una matita senza un atto deliberativo e soprattutto, magari, io non ho bisogno del materiale di consumo ma ho bisogno di più ore di operatori [...]. Ecco, io credo che un po’ di fiducia nella capacità progettuale e di

---

<sup>131</sup> L’analisi presentata nell’annesso 2 mostra, infatti, che i gradi di libertà e flessibilità delle procedure sono molto differenti da territorio a territorio e, all’interno dello stesso territorio, possono differenziarsi sulla base della natura giuridica del potenziale beneficiario.

<sup>132</sup> Non viene, invece, rilevato dagli enti pubblici che hanno affidato a terzi la realizzazione degli interventi con altrettante procedure ad evidenza pubblica.

realizzazione degli operatori ci debba essere, perché se dobbiamo andare ad incasellare tutto nei 333,333 euro di acquisto della carta per stampare, onestamente lo trovo un po' umiliante e quindi io chiederei che ci possa essere un ripensamento rispetto a questo: cioè, poi un ente pubblico mette in atto il progetto, lo realizza e lo rendiconta al centesimo, come assolutamente deve essere fatto. Ma sono proprio dell'idea che o si modificano le cose o io rinuncio perché spendo molto di più di personale amministrativo per dover mettere in atto e rendicontare che non per quello che gli operatori devono fare" [EP\_08].

"Il finanziamento a noi si traduce in questa cifra che comprende delle azioni obbligatorie; l'anno scorso non siamo riusciti a spenderle, per dire, perché nella nostra realtà c'è una difficoltà nel reperire gli alloggi in affitto. E poi è molto fluttuante perché magari in un anno ci sono tutte donne con delle caratteristiche di un certo tipo, l'anno dopo no. Quindi, anche prevedere quelle voci molto rigide a volte è stato un po' troppo, come dire... non rispondente in maniera sufficiente al bisogno del nostro territorio" [EP\_17].

Si deve evidenziare che mentre per alcune tipologie di intervento la rigidità delle procedure può avere ripercussioni contenute, per quelle che si riferiscono all'empowerment delle donne vittime di violenza possono determinare l'insuccesso del progetto, riflettendosi in modo negativo sul benessere della donna vittima di violenza. In particolare, le criticità riferite più spesso sono connesse con l'utilizzo delle misure che riguardano il sostegno economico e l'autonomia abitativa delle donne, che sono cruciali per un percorso di affrancamento dalle situazioni di violenza e che spesso, tuttavia, prevedono procedure che richiedono regole di gestione e rendicontazione incompatibili con le singole situazioni personali o tempistiche non adeguate alle situazioni concrete (come evidenziato in Busi et al 2021).

Tra le prime, si fa spesso riferimento alla misura nazionale del reddito di libertà, utilizzata in complementarità con i fondi della LN 119/2013. Si rappresenta, in particolare, che le tempistiche di accoglimento delle domande ed erogazione dei fondi da parte dell'INPS sono così lunghe (fino a 2 anni) da non consentirne l'impiego per situazioni che, invece, richiederebbero tempi molto più snelli per liberare i posti nelle case rifugio. Analoghe criticità sono rappresentate per la misura del reddito di libertà regionale, laddove è previsto che i contributi siano erogati a rimborso, costituendo *"un gigantesco limite, perché stiamo parlando di persone in gravissima difficoltà, che paradossalmente non hanno la possibilità di spendere"* [EP\_05].

Anche l'autonomia abitativa pone difficoltà critiche in quanto i locatori degli appartamenti spesso chiedono garanzie economiche che le donne non possono dare<sup>133</sup>, nemmeno quando percepiscono il reddito di cittadinanza, e per le quali le misure sono spesso inadeguate in quanto i contributi per il pagamento dell'affitto non sostituiscono il ruolo di garante, di cui non possono farsi carico le associazioni:

"Questo è un grande problema: noi dobbiamo fare in modo che i Comuni, o qualcun altro, possa intervenire, non lo può fare l'associazione. Io tante volte mi sono trovata nella circostanza di pensare di dover fare da garante e solo il pensare mi ha portato un brivido, nel senso che non posso esserlo io, legale rappresentante di un'associazione. Anche perché, già per ricevere quei fondi dobbiamo fare delle polizze fideiussorie. Con i Comuni c'è un rallentamento e questo purtroppo ti rallenta tutto, ti rallenta come operatrice perché poi vai in burnout, ti danneggia la donna perché non puoi dare delle risposte concrete, non sai quando arriveranno quei fondi" [TS\_03].

---

<sup>133</sup> Cui si aggiunge l'ulteriore difficoltà legata alla mancanza di fiducia nei confronti di una donna che è in una situazione di precarietà lavorativa.

Più in generale, si osservano problematiche relative alla documentazione da produrre per attestare l'aiuto economico dato alla donna, essendovi casi concreti in cui l'attestazione del contributo concesso può essere complessa:

“Poi spesso le utenze, quando si parla di ordinarietà, non sono magari intestate direttamente a lei; quindi, se sono ancora in corso situazioni di separazione; quindi, se tutto è ancora intestato a lui, come fai a dimostrare? Cioè, da un punto di vista operativo si creano complicazioni che non ci dovrebbero essere” [TS\_04].

Infine, un limite che viene evidenziato nel corso delle interviste riguarda le tempistiche di adozione della programmazione operativa. Come si è evidenziato nella risposta alla precedente domanda di valutazione, il Piano funziona a livello locale come strumento di legittimazione dei progetti; viene, quindi, osservato che l'incompletezza di tale Piano, ovvero la mancanza di un programma dettagliato di interventi, può costituire un ostacolo all'azione locale<sup>134</sup>, soprattutto laddove questa deve coinvolgere servizi o attori sociali specializzati su altre materie:

“Si deve garantire una visione a lungo termine di quelle che sono le risorse e, quindi, poter parlare veramente di progettazione. [...] Nel momento in cui io so cosa mi succederà nei prossimi anni, posso fare una programmazione molto più efficace... dall'altra, si deve essere un po' più tempestivi, perché l'attuale non ha neanche un piano operativo. Sul vecchio, il programma operativo è stato pubblicato dopo un anno e mezzo, e, quindi, un anno se ne va a pensare cosa vogliono fare... Sull'attuale, il piano operativo non c'è ancora e, quindi, questo documento, quando lo vuoi usare, perde di forza. Pensiamo al mondo del lavoro, chi fa degli investimenti, le aziende, se collaboriamo con le aziende, fanno degli investimenti se c'è una spinta da dietro. Come faccio a sentirmi forte nel parlare di un Piano strategico che in realtà non è stato neanche reso operativo? E, quindi, una maggiore coerenza nei tempi, cioè nel senso, ormai sappiamo su che cosa bisogna lavorare, lavoriamoci invece che continuare a programmare azioni che poi non vengono messe in atto” [TS\_25].

Ulteriori criticità che sono state evidenziate nel corso dell'indagine riguardano aspetti specifici delle diverse linee di intervento. In merito alla prevenzione, sia gli enti pubblici che gli enti del Terzo Settore ritengono che la scarsità di fondi a disposizione per tutte le attività correlate alla sensibilizzazione della popolazione, all'educazione nelle scuole e alla formazione contribuisca ad alimentare un approccio emergenziale che non è in grado di aggredire le radici profonde della violenza sulle donne, in quanto impedisce di strutturare con continuità interventi volti ad una maggiore conoscenza e consapevolezza del problema e, dunque, al cambiamento sociale<sup>135</sup>. In particolare, la scuola è considerata da quasi la metà degli intervistati un contesto fondamentale entro cui intensificare l'azione di sensibilizzazione, sia *“per far capire cosa significa una relazione che possa essere di disparità, di potere e di non rispetto”* [TS\_05], sia per intercettare situazioni di violenza assistita che possono, così, essere prese in carico precocemente. Tuttavia, la scuola rappresenta al contempo anche l'ambito nel quale sono evidenziate le maggiori criticità di intervento. Si fa, in particolare, riferimento:

- all'impossibilità, in alcuni territori, di soddisfare le richieste di formazione degli studenti che gli istituti scolastici avanzano, a causa della scarsità di fondi;

---

<sup>134</sup> Considerazione coerente con quanto emerso dalle indagini rivolte alle componenti del Comitato tecnico del Piano e alle referenti regionali delle politiche anti violenza.

<sup>135</sup> Come evidenziato dal Grevio (2020) e dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (2021b, 2022c).

- agli oneri che le associazioni del terzo settore si assumono per poter realizzare tali interventi senza fondi a disposizione, in termini di ricorso a personale volontario;
- alle difficoltà, in altri territori, di accedere al mondo scolastico, che spesso mostra una domanda strumentale – funzionale alla celebrazione della Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne – e che, dunque, presenta un carattere di sporadicità che non consente di incidere in modo efficace sui percorsi degli studenti;
- alle difficoltà di prevedere percorsi di formazione dei dirigenti scolastici e dei docenti, sia per la mancanza di un obbligo in tale direzione che per la presenza di stereotipi sul tema dell'educazione alla parità e al genere;
- all'elevato turnover di insegnanti delle scuole pubbliche, che richiederebbe un investimento continuo nella formazione, impossibile da praticare;
- infine, all'apertura, in certi territori, dei bandi volti all'educazione nelle scuole a soggetti non esperti in tema di violenza di genere, dunque ad una mancanza di riconoscimento dell'esperienza e della competenza maturata dai centri antiviolenza e dalle case rifugio.

Anche sulla formazione e, più in generale, sulla sensibilizzazione della cittadinanza, ritenute azioni cruciali nell'ambito dell'azione locale sia per la promozione del cambiamento culturale sui ruoli di genere sia per la pubblicizzazione dei servizi specializzati, gli investimenti finanziari sono ritenuti scarsi e discontinui. Non vengono identificate particolari criticità, se non quelle legate alla difficoltà di lavorare su questi temi soprattutto nelle cosiddette aree interne del territorio<sup>136</sup> dove, a giudizio degli intervistati, permane una notevole divisione dei ruoli di genere, una generale diffidenza nei confronti di queste tematiche, un controllo sociale molto forte e un pregiudizio verso il lavoro svolto dai servizi sociali: fattori che limitano la richiesta di aiuto e l'accesso ai servizi, soprattutto per le madri vittime di violenza.

Gli interventi rivolti agli autori di violenza, alle donne migranti e ai/alle minori vittime di violenza assistita sono accomunati da un'importante criticità relativa alla mancanza di linee guida o indicazioni su come debbano essere gestite le prese in carico e i percorsi individuali.

Rispetto ai programmi per autori, nello specifico, c'è accordo tra i beneficiari dei fondi sul fatto che, essendo un ambito di intervento relativamente giovane, convivano approcci e metodologie molto diversi tra loro, che restituiscono un quadro di notevole frammentazione (Demurtas Peroni 2021; Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio 2022b)<sup>137</sup>:

“C'è una sorta di lavoro un po' frammentato e svolto in modo quasi confederato sul territorio

---

<sup>136</sup> Si rappresenta che il territorio italiano è prevalentemente costituito da aree interne. Questo coprono ben il 60% dell'intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni e il 22% della popolazione. Si tratta di territori a forte rischio di marginalizzazione e declino demografico, per i quali è stata predisposta un'apposita strategia nazionale per lo sviluppo di tali aree, denominata Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI, al sito internet: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>). Ai nostri fini è interessante rilevare che il tema delle aree interne è emerso in buona parte delle interviste che hanno coinvolto sia le referenti regionali delle politiche antiviolenza, sia i beneficiari dei finanziamenti, in quanto pone delle sfide non indifferenti per la realizzazione di politiche efficaci. In particolare, le criticità più evidenti che queste aree pongono sono costituite da: la sostenibilità finanziaria dei centri antiviolenza e delle case rifugio; la concreta realizzabilità di interventi di inserimento lavorativo delle donne (si tratta infatti spesso di aree depresse sotto il profilo delle attività economiche); la distanza di tali aree dai servizi essenziali (quali ad esempio il pronto soccorso); la persistenza di una cultura e di modelli familiari tradizionali (che agisce come deterrente alla richiesta di aiuto), come evidenziato nel testo.

<sup>137</sup> Criticità che dovrebbe risolversi con l'adozione delle linee guida per lo svolgimento dell'attività degli enti e delle associazioni organizzatori di percorsi di recupero destinati agli autori di reato, prevista all'art. 18 dalla recente LN n. 168 del 24 novembre 2023.

nazionale in quanto mancano sicuramente finanziamenti che aiutino a sostanzare un minimo di requisiti, di linee condivise, e di strumenti che permettano confronti. Mi pare che ci sia, proprio, una necessità di orientarsi dentro una frammentazione di meccanismi, metodi, approcci” [AL\_03].

A queste criticità se ne aggiungono altre due. Da un lato, si evidenzia la difficoltà a far passare, su un piano culturale, la legittimità e necessità di lavorare con l'autore di reato quale strumento di salvaguardia della donna vittima e a reperire operatori disponibili a lavorare sul tema<sup>138</sup>. Dall'altro lato, si ravvisa una confusione generata dal Codice Rosso rispetto alla clausola che i percorsi di trattamento sono a carico del condannato, dunque non devono generare oneri a carico della finanza pubblica: una norma che gli addetti ai lavori considerano discriminatoria rispetto per coloro che non sono in grado di sostenere i costi del percorso.

In merito alla violenza assistita, invece, viene ravvisata la difficoltà ad avere degli orientamenti su come intervenire sulle varie problematiche che il lavoro con i minori pone. Tra queste, viene innanzitutto portato il problema della mancanza, nelle scuole, di competenze e di protocolli ben definiti, condivisi ed efficaci rispetto alle modalità di intercettazione dei segnali che possono indicare una violenza assistita e rispetto al comportamento che gli insegnanti devono tenere non solo sul lato della denuncia, ma anche *“nell'atto dell'intervento preventivo, perché ricordiamoci che noi andiamo in scuole che hanno prima di tutto una finalità di carattere educativo preventivo”* [EP\_21]. Un secondo problema riguarda la formazione degli operatori e delle operatrici che lavorano a stretto contatto con i minori, che non è né prevista a livello istituzionale, né finanziata, come evidenzia il brano che segue:

“Quali sono le indicazioni date per la formazione continua? Oppure dobbiamo farci le nostre linee guida rispetto ai contenuti delle disfunzioni dell'apprendimento, quando il minore è vittima di violenza assistita o è abusato? Queste cose non sono date e non abbiamo neanche la forza per poter pagare una formazione su questo. Non c'è un quadro che definisce quelle che possono essere le strategie... ognuno fa come ritiene opportuno... Magari mi sbaglio, eh” [TS\_29].

La questione relativa alla mancanza di indicazioni chiare e di una formazione organizzata riguarda, inoltre, le modifiche introdotte dalla legge Cartabia sull'art. 403 del Codice civile, applicata in maniera disomogenea e soggetta a diverse interpretazioni:

“L'altra criticità grossa, parlando di minori, è il recepimento della circolare che definisce la necessità di predisporre il 403 qualora ci sia la donna vittima di violenza con dei minori al seguito. In un anno, fino ad oggi, non sono stati predisposti tanti 403 dalle forze dell'ordine in

---

<sup>138</sup> Si tratta, infatti, di tematiche che solo di recente sono state correlate alle politiche antiviolenza. I programmi per autori di violenza, infatti, sono stati previsti dalla LN 119/2013 (artt. 4 e 5) e dal Piano 2015-2017, che all'allegato g) presentava gli indirizzi generali di tali programmi. La violenza sulle donne migrante è stata attenzionata più di recente con la previsione, nel PSN 2017-2020, di un focus specifico su di esse. La violenza assistita è stata riconosciuta con la legge n. 69/2019 che, nel modificare l'articolo 572 del c.p., ha qualificato come “persona offesa” il minore che assiste a qualsiasi atto di maltrattamento familiare; come evidenziato nell'annesso 1, solo di recente il Dipartimento per le politiche della Famiglia ha redatto delle *Linee guida nazionali volte a rendere omogenee le procedure di presa in carico integrata e interventi di cura delle e dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di femminicidio* che, tuttavia, non sono state citate dai beneficiari dei finanziamenti.

Si ricorda che, indipendentemente dal quadro normativo di riferimento, la riflessione e progettazione su questi temi era stata favorita dagli avvisi pubblici adottati dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel 2016 e 2017, come descritti nei rapporti di valutazione del Piano 2015-2017 (Gagliardi Molteni 2019c, 2021a); tuttavia, come evidenziato negli stessi rapporti, anche i progetti finanziati nell'ambito di tali avvisi hanno risentito della mancanza di indicazioni su come affrontare le diverse tematiche e di un processo sistematico di messa a sistema delle buone pratiche.

quanto spesso ravvisano di non doverlo fare, mettendo da una parte noi in una condizione di fragilità perché il minore viene affidato alla madre; perché nel momento in cui si ravvisa un pregiudizio, dal giorno dopo l'emergenza, senza 403 è difficile predisporre dei percorsi di protezione più strutturati. Inoltre, se l'altro genitore è disposto a lasciare che i figli vadano a seguito della moglie, a parole, e poi non viene disposto il 403, il giorno dopo quell'uomo può dire «non sono più d'accordo» e bisogna partire da capo. Questo è un po' complicato. Ed è un po' una lotta a volte tra chi fa il 403: servizio pubblico, azienda ospedaliera, forze dell'ordine, se la rimbalzano un po', ecco" [TS\_29].

Sempre in merito ai/alle minori vittime di violenza assistita, ulteriore tema sul quale si rinvengono criticità legate alla mancanza di indicazioni e protocolli chiari è quello del collocamento delle madri con i minori per i quali il Tribunale ha emesso un provvedimento di protezione<sup>139</sup>: situazione che impone di conciliare l'interesse del minore con quello della madre e, al contempo, il diritto dei minori a mantenere relazioni con il padre, laddove possibile. Da un lato, si osserva che:

“Il minore vittima di violenza assistita è spesso percepito come al seguito della mamma vittima di violenza, che giustamente ha tutte le attenzioni, ma abbiamo bisogno di dare visibilità agli occhi nuovi, specifici sul minore. Questo è il tema da un punto di vista culturale, organizzativo ma soprattutto di precocità di presa in carico [...]. Perché se da un lato si è riconosciuto che questo è frutto di un trauma specifico - e tra l'altro ormai anche un reato specifico - nella prassi operativa non è proprio così” [EP\_18].

La difficoltà è pertanto quella di elaborare percorsi di presa in carico che agiscano su questo trauma, consentendo di trattare il minore sotto il profilo terapeutico. Dal lato del centro antiviolenza e della casa rifugio viene osservato tuttavia che la realizzazione di un percorso terapeutico è complessa in quanto richiede l'autorizzazione del padre, che spesso non *“non viene dichiarato decaduto dalla potestà, c'è un limitativo, e quindi il centro antiviolenza che per definizione non sta in contatto con il maltrattante, che non può neanche avvicinarsi al centro antiviolenza, ha una difficoltà nell'acquisire l'autorizzazione alla presa in carico”* [EP\_03]. A questo si aggiunge, inoltre, la difficoltà più generale di conciliare i tempi di trattamento di un minore, che solitamente accede a percorsi sanitari molto lunghi, con quelli della madre, che ha il diritto di affrancarsi dalla situazione protetta della casa rifugio per essere avviata all'autonomia. Viene, inoltre, citata la criticità relativa all'eventuale inserimento del nucleo familiare in una comunità madre-bambino, particolarmente problematica in quanto le operatrici di tali centri non sono formate e non hanno chiare linee di indirizzo su come trattare la diade, o semplicemente non hanno un *mandato da parte del Tribunale di osservare quella capacità genitoriale che è filtrata dalle esperienze di violenza*; pertanto, spesso l'inserimento in queste comunità rischia di determinare uno sbilanciamento sugli interessi del minore, entrando in conflitto con il percorso di consapevolezza della donna e con la preservazione del legame madre-bambino.

Anche per quanto attiene alla presa in carico delle donne migranti viene ravvisata la mancanza di indicazioni chiare, oltre che di una formazione adeguata, su come gestire le diverse situazioni di violenza in un'ottica transculturale che tenga conto della lettura che la donna fa della situazione di violenza, soprattutto domestica. A questo si aggiunge la carenza di mediatori culturali formati sul tema della violenza di genere, che spesso determina la rinuncia al percorso di aiuto da parte della donna per l'incapacità dei servizi e dei mediatori

---

<sup>139</sup> Si vedano, per approfondimenti: Commissione parlamentare di inchiesta sul Femminicidio 2021b, 2022b; Comitato delle Parti 2023; Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re 2023.



sia di comprendere e contrastare il retaggio culturale e le pressioni dalle famiglie d'origine, sia di spiegare alla donna quali percorsi di messa in protezione può attivare.

A fronte di questi ostacoli all'azione sui territori, i beneficiari dei fondi esprimono l'esigenza che le azioni di prevenzione, di formazione, di empowerment delle donne vittime di violenza e quelle di presa in carico degli autori di violenza, delle vittime di violenza assistita e delle donne migranti siano rese sistematiche e continuative, attraverso:

- l'aumento delle risorse finanziarie rese disponibili ai soggetti che, sui territori, contribuiscono al conseguimento delle finalità della LN 119/2013;
- una programmazione almeno triennale di tali risorse, ovvero la definizione puntuale delle tempistiche di adozione dei decreti di riparto e di trasferimento delle risorse alle Regioni da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità e, a cascata, l'altrettanto puntuale definizione delle tempistiche di adozione degli atti di programmazione e attuazione di tali decreti da parte delle Regioni e, laddove previsti, degli Enti Locali.

Rispetto alla programmazione pluriennale, viene evidenziata la necessità che questa si accompagni ad uno snellimento nel numero di procedure di assegnazione dei fondi, che potrebbe consentire di diminuire il carico di lavoro amministrativo e gli oneri di rendicontazione e attestazione delle attività svolte. Come evidenzia il brano che segue, inoltre, alcuni enti pubblici sottolineano l'esigenza di una maggiore flessibilità nella definizione delle tipologie di intervento da attivare nei singoli territori, al fine di rispondere agli specifici bisogni locali e garantire un uso ottimale dei fondi a disposizione:

“Io credo che da un punto di vista quello che la Regione già fa, nel senso che, attribuendo ai territori l'opportunità, dando ovviamente una macro-cornice, però di costruire delle progettualità individuate, quello che ci permette poi di attivare effettivamente delle cose che siano calate sulle specificità delle nostre situazioni. Nel senso che noi siamo un ambito molto disparato da un punto di vista anche solo della conformazione geografica; quindi, avere l'opportunità di scegliere – chiaramente, ripeto, all'interno della cornice che viene data – gli interventi che puoi attuare in una situazione sicuramente sarebbe molto più funzionale” [EP\_02].

“Io sono dell'avviso che un modello che va bene qui non può essere esportato da un'altra parte, ognuno dovrebbe farsi un modello a misura di territorio, quindi, va bene avere delle linee guida, ma dovrebbe essere lasciata una fascia più ampia di discrezionalità nel lavoro sul proprio territorio” [EP\_15].

In coerenza con quanto si è già avuto modo di osservare nell'ambito delle interviste alle referenti regionali delle politiche antiviolenza, anche i soggetti beneficiari dei finanziamenti evidenziano che molti interventi richiedono tempi di apprendimento e di realizzazione materiale che possono essere incompatibili con quelli stabiliti dai decreti di riparto. Ravvisano, pertanto, la necessità di ri-orientare le diverse misure previste dall'art. 5 della LN 119/2013 in una logica di risultato e di valutazione delle ricadute che gli interventi hanno sui territori e in una logica di co-progettazione e co-gestione degli interventi, *perché c'è la necessità di confrontarsi sui territori* [TS\_23].

La richiesta di una maggiore flessibilità delle procedure si lega, inoltre, all'esigenza di garantire un intervento tempestivo:

“Vede, le ho parlato anche del reddito di libertà, quindi, l'incapacità di riuscire a gestire il bisogno al momento, perché a distanza di due anni, tre anni non mi serve. E, quindi, chiederei al Governo o alla Regione di recepire l'immediato bisogno, quindi, avere comunque un fondo cassa disponibile per lo stato emergenziale che viene dai centri in generale o dalle case rifugio.

Perché è fondamentale intervenire al momento, non intervenire a posteriori, come le ho citato poc'anzi. Quindi, avrei bisogno che ci fosse un'apertura, una comunicazione quasi immediata" [EP\_07].

“Come lo Stato può aiutare? Sicuramente mantenendo dei fondi in maniera più strutturale. Il reddito di libertà, lo ho messo, io lo continuo a finanziare, quello potrebbe... noi continuiamo a proporlo il reddito di libertà ma dicendo, «guardate che non lo prenderete mai, noi facciamo la richiesta, ma non voglio illudervi che facciamo questa richiesta e vi arrivano i soldi, sappiatelo». Invece l'idea, ci arriva la donna, facciamo la richiesta e le arrivano i soldi, magari arrivano dopo due mesi, però so che le arrivano e io posso dirle con certezza, «guarda che quei soldi li prenderai e comunque ti daranno una mano». Fa proprio tanta differenza” [TS\_18].

In coerenza con l'importanza data dai beneficiari dei finanziamenti alla prevenzione della violenza di genere, si avverte un'esigenza, generalizzata, di rendere tali iniziative capillari sul territorio. Nel valorizzare i positivi cambiamenti indotti dalle azioni di prevenzione svolte finora dai centri antiviolenza e dalle istituzioni, visibili nell'aumento delle denunce e degli accessi ai centri antiviolenza, si auspica che questi interventi acquisiscano un carattere di sistematicità in quanto solo in questo modo si ritiene possibile pervenire al cambiamento socio-culturale necessario per ridurre ed eliminare la violenza sulle donne. Questo vale sia per la formazione delle operatrici e degli operatori che, a vario titolo, entrano in contatto con le donne vittime di violenza, sia rispetto alle azioni di sensibilizzazione della popolazione generale e di educazione nelle scuole:

“Gli interventi sulla formazione sono indispensabili. Immagino non solo da un punto di vista degli operatori, ma anche dal punto di vista cittadinanza: penso alle scuole, alle parrocchie, quindi questo, le persone vanno formate. Deve nascere, deve svilupparsi una cultura, una cultura del rispetto. Non è semplice, ma io so benissimo che dietro questa parola c'è un mondo, voglio dire, no? Perché sono veramente un investimento che tu fai oggi e i risultati li vedi tra 10, 15, 20 anni, però è lì che dobbiamo agire, dobbiamo pensare in prospettiva” [Ep\_11].

“Quindi andrebbero riconosciuti dei fondi in questo senso, nel senso che è vero che noi dobbiamo garantire la funzionalità dei servizi, ma dobbiamo anche fare in modo che ad un servizio che è comunque un servizio di secondo livello, dove arriva uno che il problema ce l'ha già, sia accompagnato da un lavoro sulla cultura della diversità, dell'accoglienza, dell'accompagnamento all'accoglienza” [Ep\_03].

Con riferimento specifico alle iniziative di educazione nelle scuole, è interessante osservare che le richieste formulate vadano nella direzione di suggerire un'alleanza tra il Ministero dell'Istruzione e il Dipartimento per le Pari Opportunità, che possa consentire di rendere sistematiche le iniziative di formazione del personale docente e di educazione degli studenti delle scuole di ogni ordine e grado sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo della continuità di intervento:

“Dovrebbe esserci un'attenzione a livello nazionale, del nostro Ministero, perché favorisca iniziative strutturate a livello regionale, magari anche con dei fondi. Perché io mi sono accorta che per vari aspetti tutto ciò che è un'indicazione ministeriale ha un appeal diverso sulle scuole; è diverso nel senso che non nasce solo dalla scelta e dalla lungimiranza di un capo d'istituto che decide di aderire a un bando, ma diventa un'indicazione. E soprattutto, poi, secondo me, a livello ministeriale dovrebbe essere costituito, come c'è già per il bullismo e cyberbullismo, un comitato che coinvolga gli uffici scolastici regionali e che si occupi di appunto garantire l'attuazione di interventi di questo tipo sul territorio, avendo come finalità quella di elaborare documenti di indirizzo. Perché non è neanche giusto che ci sia questo squilibrio tra Regioni che investono e Regioni che non hanno la possibilità di interventi sistematici nelle scuole. E l'unico modo per superare questo divario sarebbe, appunto, un intervento ministeriale che

metta al centro la scuola, magari anche con dei finanziamenti dedicati, ma semplicemente anche con delle indicazioni operative di intervento rispetto agli uffici scolastici regionali, che devono avere il compito, ad esempio, di monitorare, attivare, promuovere determinate iniziative di formazione. Perché, ad esempio, ho visto che tra i piani strategici della formazione dei docenti annuali c'è la cittadinanza attiva, e attivare percorsi di formazione legati alla cittadinanza va benissimo. Però, forse, su alcuni fenomeni che sono comunque fenomeni che rappresentano delle urgenze sociali e che richiedono la collaborazione di tutti, e richiedono anche un'impostazione dell'approccio culturale diverso nelle scuole, è necessario che gli interventi siano strutturati, che le scuole non abbiano la sensazione di essere oggetto di iniziative sporadiche, ma che siano invece iniziative di lungo termine" [EP\_21].

In relazione agli interventi di presa in carico degli autori di violenza, dei/delle minori vittime di violenza assistita e delle migranti, si ravvisa l'esigenza di linee di indirizzo e, in particolare, di momenti di incontro nei quali possa essere attivato un confronto sulle metodologie, sulle azioni che si sono dimostrate efficaci, sulle criticità che l'operatività pone e le possibili soluzioni:

"Quello che servirebbe, anche a livello più territoriale, potrebbe essere, appunto, momenti in più di scambio di informazioni legate all'intervento e alla necessità di riprogrammare gli interventi nei territori [...]. Ecco, forse uno sforzo maggiore servirebbe in quella direzione, per dare una lettura più rapida anche alle dinamiche che ci sono nei territori e, quindi, organizzare meglio anche le attività e adeguare i protocolli, magari, le buone prassi, che però non in tutti i territori sono applicabili allo stesso modo. Ecco una chiave di lettura di questo tipo, forse, servirebbe. Riuscire ad aiutare i territori, i servizi nel cercare di dare, e contestualizzare nella propria realtà, le misure più adatte e più efficaci per poter intervenire sia sulla fase di prevenzione e, soprattutto, in questo caso sul recupero" [EP\_09].

"Sicuramente dei percorsi comuni, almeno a livello regionale, perché secondo noi c'è troppa frammentarietà. Anche perché, cioè, a livello della stessa Regione ci sono delle modalità operative diverse. Anche i protocolli che sono stati siglati a livello provinciale magari possono differire l'uno dall'altro, per cui lavorare un po' nell'ottica che c'è un protocollo regionale, che è però un protocollo di intenti più istituzionale, cioè non ci sono delle prassi operative stabilite a livello regionale o a livello nazionale" [EP\_10].

Più in generale, i beneficiari dei finanziamenti sollecitano l'adozione di una visione olistica dei bisogni delle donne vittime di violenza e dei/delle minori vittime di violenza assistita, che contribuisca alla pianificazione di soluzioni che possano tradursi in misure più coerenti con i bisogni, in quanto "*i bisogni sono tanti, diversi, quindi settorializzare forse non è proprio idoneo*" [EP\_14]. Si pensa, ad esempio, alla definizione di percorsi preferenziali in grado di considerare, in maniera olistica, i bisogni specifici di donne e minori:

"Non possiamo pensare che tutta la strategia sia "sei stata vittima di violenza, ti trovi un posto dove dormire, poi ti trovo un posto, poi ti do un po' di soldi per aiutarti ad uscire da lì". Allora così non è sufficiente e neanche tutti i progetti di sostegno citati prima sono sufficienti [...] Quindi serve un canale preferenziale per la casa, per il lavoro, per l'assistenza di welfare che sostenga maggiormente anche i bambini [...] e le donne migranti" [EP\_06].

Infine, un'ultima considerazione, che verrà approfondita nel paragrafo successivo, attiene alla necessità che vengano sviluppate maggiori sinergie tra le politiche antiviolenza e le varie politiche settoriali a tutti i livelli di governo, ivi compreso quello più operativo:

"Se penso, se penso al bisogno delle donne che fanno un percorso di uscita dalla violenza e verso l'autonomia. Tante volte ... ecco casa e lavoro vuol dire che dobbiamo metterci in stretta relazione, cioè dobbiamo collaborare molto di più con i Dipartimenti della Regione che si

occupano di formazione, di lavoro, di case. Ecco, cioè, nel senso che davvero devono essere misure di questo genere, integrate” [TS\_16].

### **c. L’operatività delle reti territoriali**

Circa la metà dei soggetti beneficiari dei fondi erogati in attuazione di quanto previsto dall’art. 5 della LN 119/2013 ha evidenziato una serie di criticità legate all’operatività delle reti territoriali<sup>140</sup> – in questa sede, intesa come *loro effettiva capacità di impattare positivamente sul sistema di interventi in sostegno delle donne in uscita dalla violenza, secondo un approccio multiattore non limitato alla gestione delle emergenze* – e fatto emergere alcuni suggerimenti per il loro superamento.

A premessa della discussione si deve evidenziare che i discorsi dei beneficiari dei fondi sono coerenti con le analisi sulle reti territoriali realizzate da IRPPS-CNR (Greivio 2020; Busi *et al* 2021; Gadda Mauri 2021a, 2021b), da Istat (Istat 2023a, 2023b) ed altri (Lotti 2022), ai cui lavori si rimanda per approfondimenti, e che le criticità che ricorrono nei discorsi possono essere articolate in 4 dimensioni, ovvero:

1. La composizione della rete;
2. Il funzionamento della rete;
3. Le pratiche operative della rete;
4. La manutenzione della rete.

#### *1. La composizione della rete*

Stante una criticità “di sistema”, legata ad una diffusione delle reti antiviolenza non ancora omogenea a livello nazionale (Istat 2023a)<sup>141</sup>, con riferimento ai territori in cui le reti sono attive la prima criticità emersa ha riguardato la composizione delle reti in termini di numerosità e tipologia dei soggetti che ne fanno parte. Tale criticità è determinata da numerosi fattori, tra i quali si rileva innanzitutto la scarsità/assenza di determinati servizi specialistici<sup>142</sup>, come evidenziano questi brani:

“All’interno del nostro servizio pubblico non c’è nessun servizio specialistico che si sta facendo - o che si è fatto, finora - carico di questo tipo di problematica [ndr, dei minori vittime di violenza assistita]. Non è previsto questo servizio, per cui c’è sempre stato nel nostro territorio questo “buco” quando invece tutti - le case rifugio, il centro antiviolenza, gli operatori dei servizi, gli assistenti sociali, gli educatori - lo reputano molto importante”<sup>143</sup> [EP\_10].

“In alcuni casi, ai tavoli di co-progettazione ci sono stati soggetti che, pur essendo stati sollecitati più volte a partecipare in quanto il loro ruolo sarebbero stati fondamentali, non hanno mai partecipato” [EP\_13].

---

<sup>140</sup> Che, si ricorda, costituiscono il livello della *governance* territoriale del PSN 2017-2020 e sono chiamate a garantire, negli ambiti di riferimento, il raccordo operativo tra i servizi specializzati e i servizi generali attivi nella prevenzione e nel contrasto della violenza maschile contro le donne, nonché nella protezione delle donne che ne sono vittime e delle/dei loro figlie/figli minori.

<sup>141</sup> Per i dati aggiornati si rimanda alla *Tavola 37. Centri antiviolenza per regione e partecipazione alla rete territoriale antiviolenza*.

<sup>142</sup> Come rileva Irpps-Cnr, maggiore è la diversificazione dei servizi che compongono la rete, più ampio risulta essere – almeno potenzialmente – l’ambito di intervento della rete e la sua capacità di articolare risposte coerenti nell’ambito della prevenzione e del contrasto della violenza sulle donne. Inoltre, “più forte è la rete territoriale della governance, maggiore è la capacità dei CAV di offrire servizi alle donne” (Busi *et. al* 2021).

<sup>143</sup> Si veda, a questo proposito, Busi *et al.* (2021) ed in particolare il cap. 2 della Sezione 1 e il cap. 6 della Sezione 2.

Un secondo fattore, strettamente connesso al primo, riguarda la difficoltà di coinvolgere formalmente e operativamente alcune tipologie di servizi generali. Poiché *le donne in uscita dalla violenza chiedono di essere ascoltate e di essere accolte, ma anche di essere aiutate nella ricerca di un lavoro e di una casa* (Istat 2023a), è necessario che le reti comprendano al loro interno servizi diversificati per tipologia e *mission*, inclusi quelli che hanno (o possono avere) un ruolo “chiave” nel processo di empowerment socio-economico:

“Se penso al bisogno delle donne che fanno un percorso di uscita dalla violenza e verso l'autonomia, [penso a] casa e lavoro. Vuol dire che dobbiamo collaborare molto di più con i Dipartimenti della Regione che si occupano di formazione, di lavoro, di case. Noi misuriamo la debolezza del nostro territorio rispetto a questo” [TS\_16].

Inoltre, nell’ottica di uscire da una concezione meramente emergenziale del lavoro di rete, risultano strategiche le presenze di soggetti, come le scuole, che costituiscono “antenne” distribuite in modo capillare sul territorio e che offrono la possibilità di svolgere attività di sensibilizzazione rivolte a platee numerose, prevalentemente composte da giovani, ma almeno potenzialmente estese anche alle loro famiglie e al contesto comunitario complessivamente considerato. Viene in più casi ribadito che le scuole hanno *prima di tutto una finalità di carattere educativo preventivo* [EP\_21] e proprio per questa loro funzione sono considerate, dalle associazioni del terzo settore che gestiscono i servizi specializzati, luoghi elettivi per la promozione di un cambiamento culturale stabile. In coerenza con quanto evidenziato nel paragrafo precedente, anche in questo caso sono sottolineate alcune difficoltà di coinvolgimento stabile nelle reti:

“La scuola ci contatta solo durante l'emergenza!” [TS\_03].

“Quello che dobbiamo coinvolgere – dobbiamo trovare un po’ la formula – è il Ministero dell’Istruzione... perché le scuole, a livello operativo, le possiamo trovare, ma abbiamo la necessità di coinvolgere anche un attore istituzionale, che faccia un po’ da trait d’union. Dobbiamo capire un po’ meglio come fare” [EP\_16].

“Sarebbe auspicabile che non fosse una scelta del Dirigente o del Consiglio d’Istituto il partecipare o non partecipare a un progetto che è sul tuo territorio e che ha come destinatari, in primis, gli studenti. Potrebbe esserci a monte, non dico un obbligo perché non si può, ma un’indicazione, una premessa che invogli a questa partecipazione, una spinta a priori sull’apertura delle scuole superiori rispetto a interventi di sensibilizzazione e di protagonismo dei ragazzi sulla tematica della nonviolenza. Perché altrimenti, appunto, ogni anno cambia il dirigente, ogni anno bisogna ricominciare da capo, ogni anno bisogna aspettare l’inizio della scuola” [TS\_17].

Quest’ultimo brano conduce ad un terzo fattore di criticità, che attiene alla fatica nel dare continuità a collaborazioni tra servizi caratterizzati da un forte turnover del personale:

“Il lavoro di rete è un lavoro molto complesso e molto difficile. E non tanto perché è difficile parlare con le istituzioni, ma perché c’è un ricambio continuo. Quindi, quando tu crei un legame e hai un punto di riferimento con una persona - sono le persone che lavorano all’interno della rete! - ecco che la spostano, la cambiano e ricominci sempre da capo” [TS\_19].

Non si tratta, però, solo di perdere un punto di riferimento noto, con il quale nel tempo si possono essere costruite modalità di lavoro efficienti, in quanto il problema maggiore è rinvenuto nella perdita delle competenze sul tema della violenza, che il contatto tra servizi ha permesso di trasferire agli operatori ed operatrici:

“In questo momento risulta molto complicato avere i dati del pronto soccorso perché sono tutti gettonisti, non hanno fatto formazione sulla violenza. Non c'è più un personale fisso, formato sulla violenza, e questo è un grosso problema. [Si perde] anche il fatto di identificare una situazione di violenza da segnali che non sono [quello che ti dice la donna] [TS\_19].

“Se cambia il Comandante dei Carabinieri, si va dal Comandante dei Carabinieri e si spiega come funziona il servizio, se non è ancora al corrente. Ma chi è addetto alla raccolta delle denunce, chi è all'interno delle volanti, ecc. deve essere formato subito, perché il rischio è che tu ti trovi delle persone che non conoscono neanche il numero di telefono da chiamare” [TS\_29].

## 2. Il funzionamento della rete

Una seconda criticità emersa è, poi, quella relativa al funzionamento della rete: essere in rete, infatti, significa mettere in campo interventi coordinati - *“mettere insieme i pezzi di un puzzle. La cosa è complessa, difficile perché lavori con le persone”* [EP\_11] – che non possono essere realizzati laddove *“ognuno, nel fare un protocollo operativo, vuol salvaguardare il proprio ambito, il proprio pezzettino e non cede su niente né fa un passettino in avanti su niente”* [EP\_17].

Una larga parte dei beneficiari dei finanziamenti appartiene ad una o più reti territoriali, formalizzate attraverso protocolli che, però, *“spesso restano solo sulla carta”* [EP\_05]. Gli interventi coordinati, infatti, non sono mai un automatismo della rete, ma richiedono da un lato una chiara definizione delle competenze di ogni soggetto coinvolto e dall'altro un corretto flusso informativo, un “aggancio” operativo tra i diversi servizi che consenta interventi realmente efficaci.

“I problemi più grossi rispetto alla gestione delle donne vittime di violenza sono legati alle cosiddette competenze: di chi è di competenza questa cosa? Chi deve fare questa cosa nella rete del servizio? Questo è sempre stato un problema perché il centro antiviolenza magari prende in carico una donna e a distanza di tempo si scopre che magari la sua situazione era già conosciuta, c'era già stata un'attivazione da parte del servizio sociale territoriale, oppure era passata dal consultorio, ecc. [...] L'attivazione di questa rete fa sì che tutti gli operatori che operano su questo territorio possano sin da subito condividere le informazioni sulla situazione e condividere almeno l'indirizzo, in che direzione vogliamo andare o in che direzione la donna intende andare” [EP\_03].

“C'è veramente bisogno di mettere in rete, perché non è possibile che non si sappia ancora chi fa cosa, a chi ci si deve rivolgere, a chi compete un certo tipo di intervento” [EP\_04].

Non senza, tuttavia, che emergano alcune criticità strettamente collegate alla natura dei soggetti della rete e alla loro metodologia, quali ad esempio il tema della privacy e della condivisione di informazioni riservate:

“Un problema non indifferente era quello della privacy perché, mettendo insieme enti del pubblico ed enti del privato, i “confini” della privacy erano diversi e questo ha posto problemi di collaborazione non indifferenti, per la differenza tra gli operatori pubblici che sono pubblici ufficiali e gli altri operatori che non lo erano” [TS\_27].

Il passaggio di informazioni – pur con tutte le necessarie cautele volte a tutelare le donne – risulta comunque essere centrale, tanto più se si considera che, secondo quanto riportato da Istat, *“l'uscita dalla violenza è un percorso complesso tra i vari servizi. Il 20,9% delle donne si è rivolto a più di tre servizi prima di approdare al CAV”* (Istat 2023a).

Tuttavia, esso richiede, per essere efficace, una reale capacità dei diversi soggetti in rete di comunicare tra loro, basata sulla costruzione e sull'uso di un linguaggio e di pratiche di lavoro condivise.

Il presupposto per un corretto funzionamento di rete sta in una assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti in campo, come emerge dalla testimonianza di seguito riportata:

“Il territorio, le istituzioni, il Tribunale, la Questura, la Prefettura, la Asl, le scuole, i servizi sociali ecc. devono fare la propria parte, perché il percorso di uscita dalla violenza comporta tutta una serie di passaggi che sono inevitabilmente a carico delle istituzioni. Non è semplice, ma ognuno di questi livelli è fondamentale, perché sono dei passaggi obbligati per le donne che attraversano questo percorso” [EP\_05].

### 3. *Le pratiche operative della rete*

La terza criticità è dunque proprio legata alle pratiche operative dei soggetti in rete e, conseguentemente, alle pratiche operative di rete, condizionate dalla difficoltà di costruire un linguaggio comune e modalità di interventi condivise:

“La prima criticità è che ognuno deve abbandonare il suo “perimetro”. Non è facile perché, comunque, tu sei abituato a fare in un certo modo, il tuo lavoro è quello... metterti in rete, rimetterti in gioco non è semplice. Questo vale per noi, vale un po' per tutte le Istituzioni, per tutte le persone” [EP\_11].

“Trovare dei linguaggi comuni è senz'altro una delle difficoltà che sapevamo che avremmo incontrato” [EP\_18].

“Sono emerse una serie di criticità anche importanti, che riguardavano appunto tutta la questione del linguaggio utilizzato, di cosa si intendesse con i termini, perché arrivavamo comunque tutti da formazioni diverse che non sempre si intersecavano tra di loro [TS\_27].

La seguente testimonianza porta alla luce il fatto che le divergenze di linguaggio e approccio, se non debitamente affrontate, possono portare ad un corto-circuito operativo, ad uno scollamento tra realtà dello stesso territorio, che non trovano una modalità di lavoro condiviso neppure a fronte della continua necessità di interfacciarsi l'una con l'altra:

“Il SERD è un servizio con cui ci relazioniamo costantemente e con cui negli anni abbiamo sempre avuto delle difficoltà di dialogo perché noi abbiamo un'ottica che è quella centrata sulla donna e sul tessuto sociale, mentre loro hanno un'ottica che è molto sanitaria, per cui facevamo fatica a trovare anche dei punti di incontro” [TS\_27].

In accordo con quanto sostenuto dal GREVIO (2020), laddove evidenzia che “una formazione inadeguata può far sì che il personale dei servizi generali nutra un atteggiamento culturale che mette in discussione la credibilità delle vittime e le espone alla vittimizzazione secondaria”, è stato sottolineato che:

“Se il mondo non impara a chiamare le cose col proprio nome, questa sarà sempre una grossa difficoltà! Quando un'assistente sociale firma una relazione descrivendo una situazione di maltrattamento palese e si parla di violenza, non di conflitto, ma si parla proprio di violenze, di maltrattamenti e poi invece, in sede processuale, il giudice parla di conflitto familiare [significa che c'è un problema], perché il conflitto non è violenza” [EP\_05].

“Se non lavoriamo con i giudici e con la magistratura non andiamo da nessuna parte e purtroppo la Convenzione di Istanbul è soltanto una carta non attuata, come si legge ogni

giorno dagli articoli di giornale. Questa Convenzione sembra che non ci sia perché nessuno ne tiene conto e siamo indietro: la giustizia non vuole intervenire, non vuole essere presente ai nostri corsi di prevenzione e sensibilizzazione” [TS\_03].

Il principale correttivo alla presente criticità è stato individuato dai soggetti intervistati in azioni di formazione, che si ritiene dovrebbero essere obbligatorie, fin dalla formazione universitaria:

“La cosa migliore sarebbe prevedere la formazione obbligatoria per tutti i soggetti coinvolti. Quindi, che i Magistrati nella loro formazione prevedessero un modulo relativo alla violenza di genere, che all'interno delle caserme e delle questure fossero previsti momenti di riflessione di questo tipo... Sarebbe bello se fossero obbligatori e non basati sulla sensibilità che ha il questore in quel momento o il comandante in quel momento. All'interno dell'università, chi studia per diventare assistente sociale non può non conoscere determinate dinamiche e invece non ne hanno mai parlato a lezione” [EP\_13].

“Sarebbe bello che per i vari enti preposti, soprattutto se si tratta di enti pubblici, le normative prevedano obbligatoriamente che si vada ad approfondire il tema della violenza” [EP\_12].

Inoltre, si ritiene che la formazione debba essere finanziata in modo continuo, al fine di superare gli effetti del già citato turnover, e condivisa, per essere occasione di confronto, scambio e costruzione di relazioni operative e non semplice acquisizione nozionistica<sup>144</sup>:

“La formazione congiunta aiuta a definire un linguaggio comune, a definire quelle che sono le procedure comuni” [TS\_29].

“Avrei voluto magari momenti veramente di studio o comunque di confronto maggiore, perché comunque sono un'opportunità di incontrarsi, di scambiarsi le esperienze... e questo è un modo di crescere, anche perché così non ci si sente soli; finché continuiamo a coltivare, come dire, il proprio orticello e a guardare giusto dove arriva il nostro sguardo, non si cresce così, no?” [EP\_04].

Ancora in tema di formazione congiunta, è interessante la testimonianza di seguito riportata, dalla quale emerge chiaramente il tema dello scambio come elemento di arricchimento professionale, anche nella prospettiva di costruire una maggiore capacità del Centro antiviolenza di accogliere donne con vulnerabilità multiple:

“Finora non abbiamo mai organizzato servizi per donne migranti, perché per quello che riguarda l'accoglienza sono accolte nei servizi SAI o nei CAS, con dei fondi anche specifici rivolti ai vulnerabili. Quest'anno, invece, siamo stati contattati dai SAI e dai CAS del territorio per lavorare sull'integrazione, sul discorso della formazione degli operatori, perché gli operatori [di CAS e SAI] hanno rilevato una grossa criticità nelle dinamiche domestiche, all'interno delle dinamiche domestiche, che faticano a gestire perché che non hanno una formazione adeguata. Partiremo con degli incontri di formazione congiunta, anche per contaminare il Centro antiviolenza che deve acquisire più competenze nei confronti della donna migrante e della lettura della violenza della donna migrante. Gli operatori dei centri che accolgono migranti, invece, devono formarsi nella lettura della violenza domestica” [EP\_10].

---

<sup>144</sup> In coerenza con le considerazioni avanzate da alcune referenti regionali delle politiche antiviolenza che, avendo programmato e realizzato interventi di formazione a valere sui fondi trasferiti con il DPCM 2016, hanno osservato che la formazione realizzata al livello regionale e locale è più efficace in quanto consente di mettere in relazione tra di loro servizi che, a vario titolo, entrano in contatto con le donne vittime di violenza. Si veda, a questo proposito, il rapporto “*Il DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere*”, allegato 2 del “*Rapporto di valutazione del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*” (Gagliardi Molteni 2021a).



Infine, in coerenza con quanto si è avuto modo di evidenziare nel paragrafo precedente, i beneficiari dei finanziamenti ritengono che l'operatività delle reti territoriali potrebbe essere agevolata da una maggiore definizione, lungo la linea verticale dei Ministeri interessati, delle competenze e del ruolo che professionisti ed operatori devono assumere in tali reti:

“Se ci fosse un interesse da parte del MIUR nel formare gli insegnanti, allora si può anche vedere come alcuni finanziamenti possano, non so banalmente, passare (quello non mi interessa) da un Ministero all'altro. Però, che sia incentivato anche il personale, gli insegnanti a formarsi su questo tema, allora se arriva una direttiva anche un po' più dall'alto, sicuramente questo è efficace ed è un messaggio che lo Stato passa. Ma non solo in quel campo: nel campo delle forze dell'ordine – anche se quelle in qualche modo si formano – cioè rendere sensibili appunto le forze dell'ordine dei vari ambiti, Carabinieri, Polizia di Stato a formarsi su questo aspetto e poi penso anche alla Magistratura, con cui noi non abbiamo minimamente contatti: qui c'è tutto l'aspetto di quanto poi nei tribunali le donne non vengano ascoltate, seguite, credute, questo è un capitolo su cui potremmo parlare per anni, per cui su questo aspetto noi non abbiamo quasi mai fatto formazione, è impossibile. E poi mi viene ancora in mente, però più a latere, l'aspetto della comunicazione; quindi, banalmente come i giornalisti raccontano la violenza, come dire, anche quello [...] anche su questo ci sarebbe da formare le persone, i professionisti perché anche il ruolo del linguaggio è fondamentale. C'è tantissimo volendo, ci vorrebbero miliardi credo; però, se si inizia da qualche parte, pian piano un cambiamento può esserci. Quindi, questi sono grandi ambiti: scuola, forze dell'ordine, aspetto della giustizia, prevenzione e formazione degli enti preposti” [TS\_05].

“Per dar le gambe ai protocolli operativi... Ci deve essere la volontà di chi gli sta sopra, che crede nel valore, nel senso della cosa, sennò altrimenti ognuno risponde per quello che deve rispondere. Si farebbe tutti meno fatica” [EP\_17].

#### 4. La manutenzione della rete

Infine, la rete antiviolenza richiede inevitabilmente, per *essere* e *restare* efficace, una continua manutenzione, che prenda le mosse dal riconoscimento che essa è, per sua natura, un “work in progress”:

“La rete è fondamentale, la rete è decisiva. Però la rete costa. Non possiamo pensare che la rete sia un protocollo messo lì. [...] Va fatta una manutenzione della rete. Va fatto un percorso dove si pianifica, si vede quello che si fa, si controlla e si ripianifica ancora. Se non c'è questo percorso “circolare”, la rete lascia il tempo che trova [...]. Siamo portati a considerare “Ok, ho fatto il protocollo! Adesso siamo a posto, sta lì, cominciamo a fare un'altra cosa... E invece no: devi riconsiderarlo ogni sei mesi, devi rivederlo, devi convocare [i soggetti che lo hanno sottoscritto], devi capire cosa va bene, cosa va male. Devi chiederti: ma le donne che abbiamo messo nel circuito [che fine hanno fatto]? È un investimento grande, sia di tempo che di risorse” [EP\_11].

Perché queste risorse possano essere ottimizzate sarebbe necessario che il loro uso fosse ben concertato e pianificato e che, soprattutto, fossero previsti dai protocolli di rete meccanismi efficaci di monitoraggio e coordinamento delle attività di rete, al momento assenti o quantomeno diffusi “*un po' a macchia di leopardo*”. Senza questi strumenti, il lavoro di rete rischia di diventare continua progettazione di azioni ed interventi che poi non riescono a trovare reale attuazione.

“Se la rete c'è ma non ha gli strumenti, tipo i tirocini a favore delle donne, i percorsi psicologici a favore dei minori, ecc. è inutile” [EP\_12].

## 4. Considerazioni conclusive

La strategia nazionale contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020 ha segnato un passaggio chiave nella storia delle politiche nazionali sul tema in quanto ha riconosciuto la natura strutturale del fenomeno, coerentemente con le disposizioni della Convenzione di Istanbul, e delineato un sistema di interventi volto non solo a supportare e proteggere le donne vittime e i/le loro figli/e, in continuità con quanto svolto nella precedente programmazione, ma anche a prevenire la violenza, a migliorare la capacità delle istituzioni di perseguire gli autori di violenza e a sviluppare un corpus di conoscenze indispensabili per costruire misure di contrasto della violenza più efficaci.

Gli elementi di novità della strategia nazionale sono molti. Tra questi, tuttavia, se ne sono valorizzati due, ovvero: il coinvolgimento delle Amministrazioni centrali nella programmazione e attuazione della strategia nazionale, coerente con gli obblighi che la Convenzione di Istanbul pone in capo ad esse; la logica multiattore e multistakeholders che, correndo lungo tutto il Piano, ha previsto una responsabilità diffusa di tutte le istituzioni ai diversi livelli di governo nella pianificazione e attuazione delle misure di prevenzione e contrasto della violenza, oltre che nel loro finanziamento, e il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholders che operano in tale ambito. Questi elementi delineano, infatti, un passaggio molto significativo a cui è stata destinata, in fase di valutazione, un'attenzione particolare in quanto si assume che la costruzione delle “politiche integrate e coordinate”, sollecitata dalla Convenzione di Istanbul, abbia come *conditio sine qua non* la concretizzazione di una governance efficace e l'attivazione di processi che consentano il coordinamento tra tutti i soggetti che contribuiscono ad attuare le policy.

In coerenza con questa impostazione, il processo di valutazione è stato impostato in modo tale da valorizzare innanzitutto il contributo delle Amministrazioni centrali all'attuazione della strategia nazionale, per poi concentrarsi su una serie di quesiti volti a verificare se tale integrazione e coordinamento si sono, nella pratica, concretizzati, facendo anche emergere il valore aggiunto della strategia nazionale per l'azione locale svolta dalle Regioni e, più in generale, dalle reti territoriali antiviolenza.

Il primo obiettivo è stato concretizzato attraverso il coinvolgimento di 26 referenti designati/e dalle Amministrazioni centrali che hanno contribuito all'attuazione del Piano<sup>145</sup> e l'analisi secondaria della documentazione resa disponibile. L'indagine ha avuto il pregio di restituire, per la prima volta, un quadro informativo delle azioni realizzate e in corso di realizzazione a livello centrale<sup>146</sup>: un risultato che va, certamente, valorizzato in quanto in tutto il periodo di attuazione degli interventi non sono stati attivati i processi di comunicazione e pubblicità che il Piano stesso prevedeva, anche a causa del periodo di forte crisi determinato dalla pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 e dai continui avvicendamenti delle forze politiche al Governo. Si deve, tuttavia, riconoscere che tale quadro si presenta frammentato e incompleto, a causa della mancanza di un sistema unico di monitoraggio del Piano e di un sistema di documentazione degli interventi interno alle Amministrazioni

---

<sup>145</sup> Ovvero, i membri designati nell'attuale *Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica*, per i dipartimenti per le Pari Opportunità, per le Politiche della Famiglia, per la Funzione Pubblica e per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico, dell'Istruzione e del Merito, della Salute

<sup>146</sup> Si veda l'annesso 1.

coinvolte<sup>147</sup>, unita all'impossibilità di coinvolgere i/le referenti che avevano a suo tempo curato l'attuazione degli interventi presso gran parte delle Amministrazioni. Pur essendo in grado di delineare i tratti generali degli interventi programmati/realizzati dai diversi Ministeri, il quadro informativo sconta di diverse lacune – prima di tutto, quella relativa ai finanziamenti destinati agli interventi<sup>148</sup> – che si riflettono sulla possibilità di effettuare una valutazione delle realizzazioni e degli esiti, ovvero della sua efficacia ed efficienza, come il Piano prescriveva.

Il secondo degli obiettivi che hanno orientato la valutazione del Piano è stato conseguito attraverso la realizzazione di 3 indagini ad hoc che hanno coinvolto le referenti delle politiche anti violenza di 20 Regioni e Province Autonome, 54 beneficiari dei fondi stanziati a valere sull'art. 5 della LN 119/2013<sup>149</sup> e 8 referenti delle organizzazioni femminili e sindacali che hanno partecipato al Comitato tecnico del Piano. A queste si sono aggiunte le indagini che, nell'ambito della valutazione in itinere del PSN, hanno coinvolto le referenti delle politiche anti violenza di 17 Regioni e 13 referenti di 8 organizzazioni femminili/femministe che operano sul territorio nazionale. Queste indagini hanno consentito di valutare positivamente l'impulso che la strategia nazionale e i fondi messi a disposizione hanno avuto per l'azione locale, portando al contempo alla luce una rappresentazione piuttosto chiara, oltre che *corale*, delle condizioni che possono consentire ad un piano nazionale di realizzare politiche integrate e coordinate e che, al contempo, definiscono le aree di miglioramento su cui si ritiene necessario concentrarsi.

Al fine di delineare tali aree di miglioramento e fornire alcune indicazioni che possono guidare la nuova programmazione che il Dipartimento per le Pari Opportunità si sta accingendo ad elaborare, si ripercorrono dapprima in maniera molto sintetica gli interventi che hanno concretizzato la strategia prevista dal PSN 2017-20, valorizzando il contributo delle Amministrazioni centrali hanno per ciascuna delle priorità di intervento del Piano e, limitatamente agli interventi programmati a valere sulla LN 119/2013<sup>150</sup>, il contributo delle Regioni. Successivamente, si riassumono le principali criticità emerse in relazione sia all'attuazione della strategia, sia in relazione ai processi attivati a valere su di essa, rimandando alcune questioni di natura più tecnica alla trattazione delle indicazioni di policy.

### ***L'attuazione del Piano***

Gli interventi realizzati/in corso di realizzazione hanno riguardato soprattutto l'Asse "Protezione e sostegno", che ha visto un notevole stanziamento di risorse finanziarie, e l'Asse "Prevenzione", che ha visto il maggior numero di interventi promossi dalle Amministrazioni centrali.

---

<sup>147</sup> Fanno eccezione alcune azioni svolte dal Ministero della Salute e dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, per i quali sono dettagliate tutte le informazioni indispensabili a dare contezza di quanto realizzato e dei risultati raggiunti.

<sup>148</sup> Con l'eccezione di quelli trasferiti alle Regioni dai decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013 per gli anni dal 2017 al 2021, per i quali è stata effettuata un'indagine desk volta, in particolare, a comprendere su quali priorità di intervento si è indirizzata la programmazione regionale.

<sup>149</sup> Che, dunque, hanno attuato gli interventi oppure gestito le procedure per l'affidamento a terzi degli interventi.

<sup>150</sup> Sebbene alcune Regioni abbiano contribuito alla programmazione operativa del Piano con interventi ulteriori rispetto a quelli finanziati dalla legge nazionale, in questa sede tali interventi non sono stati considerati in quanto il focus della valutazione è l'azione svolta a livello ministeriale. Sono stati, invece, considerati i decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013 in quanto fanno parte integrante della policy nazionale.

Sull'Asse **“Prevenzione”**, gli interventi realizzati attengono in larga misura alle priorità di intervento che incidono da un lato sull'**aumento della consapevolezza delle radici culturali e delle cause della violenza sulle donne** (priorità 1.1) e, dall'altro, sulla formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e privato (1.3). Hanno contribuito al raggiungimento della finalità generale della priorità 1.1 il Ministero della Salute, l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, il Dipartimento per la Famiglia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, prevalentemente attraverso: campagne di sensibilizzazione della popolazione, realizzate a ridosso della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne rivolte alla popolazione generale e ad un audience maschile, sia per la promozione della linea telefonica gratuita 1522, sia per la sensibilizzazione sul tema della violenza di genere o delle pari opportunità; campagne di promozione dell'attività delle forze dell'ordine e delle linee telefoniche gratuite (1522 e 114); convegni informativi e formativi. A questi si aggiungono i 110 progetti di animazione, comunicazione e sensibilizzazione dei territori alla prevenzione della violenza di genere, finanziati nell'avviso che il DPO ha adottato nel 2017.

La **formazione delle operatrici e degli operatori del settore pubblico e privato** sulle tematiche del genere e della violenza di genere è stata realizzata dalle seguenti Amministrazioni centrali: l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, il Ministero della Difesa, il Ministero della Giustizia (rispetto alla formazione della Polizia Penitenziaria e delle operatrici e degli operatori degli USSM, dell'UEPE e dell'amministrazione penitenziaria), il Dipartimento per la Funzione Pubblica e il Ministero della Salute.

In merito al **rafforzamento del ruolo strategico del sistema scolastico**, il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero dell'istruzione hanno sostenuto con appositi finanziamenti le progettualità nelle scuole di ogni ordine e grado per la promozione della parità tra i sessi e la lotta alle discriminazioni e alla violenza sulle donne. Hanno, inoltre, promosso negli istituti scolastici di ogni ordine e grado iniziative di sensibilizzazione e approfondimento sulla violenza maschile contro le donne e, più in generale, sulle pari opportunità sia in concomitanza con le giornate dell'8 marzo e del 25 novembre, sia nell'ambito della ricorrenza “Il mese delle Stem”. Infine, contribuiscono al raggiungimento della finalità generale gli interventi di educazione nelle scuole che l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato realizzano, da diverso tempo, su tutto il territorio nazionale, attraverso iniziative gestite sia a livello centrale sia a livello locale dalle singole caserme e questure.

Su queste priorità di intervento, le Regioni hanno programmato interventi per circa 3,4 milioni di euro di risorse statali, regionali e di altra natura, pari al 2,4% del plafond finanziario complessivamente disponibile. Le azioni di prevenzione hanno riguardato, in modo particolare: l'educazione nelle scuole di ogni ordine e grado, sostenuta dalle Regioni Marche, Calabria, Lombardia, Umbria, Piemonte, Puglia e Veneto e la formazione degli/le operatori/trici della rete dei servizi (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Molise e Umbria). Più limitata, ma comunque presente, è stata la pianificazione di iniziative di comunicazione e sensibilizzazione della popolazione (sostenute da Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Sicilia, Piemonte, Puglia e Val d'Aosta), rivolte generalmente alla cittadinanza nel suo complesso (anche in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne e nel periodo dell'emergenza sanitaria da Sars-Cov-

2) e realizzate tramite campagne di comunicazione volte ad informare sulla rete di servizi contro la violenza di genere.

Rispetto all'attivazione di **percorsi di trattamento per autori di violenza**, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha proseguito con il sostegno finanziario dei programmi di intervento per uomini già autori di violenza o potenziali tali (Linea C dell'Avviso del 20 luglio 2017) e adottato un avviso rivolto alle Regioni in attuazione dell'art. 26-bis del Decreto-Legge n. 104/2020, finalizzato all'attivazione/potenziamento di tali programmi. Le Regioni, inoltre, a valere sui fondi della LN 119/2013, hanno programmato interventi per autori di violenza nella misura di circa 2,2 milioni, pari all'1,6% delle risorse statali e regionali disponibili. In particolare, gli interventi, programmati da 12 Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto) hanno prevalentemente sostenuto l'operatività dei centri già attivi sui diversi territori regionali e, in misura minore, le attività di prevenzione e sensibilizzazione.

Infine, in riferimento alle **azioni di sistema relative alla prevenzione**, realizzate a livello centrale, si valorizzano: le *linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza*, in corso di redazione a cura del DPO; le *linee guida in materia di etica e rapporti interpersonali in ottica di genere*, del Ministero della Difesa; le *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo* del MIR e le *Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca*; le azioni del MISE volte al rispetto delle clausole di genere da parte dell'emittente pubblica e a garantire la più ampia diffusione pubblica del monitoraggio annuale sulla rappresentazione delle donne.

Per quanto riguarda l'**Asse Protezione e sostegno**, gli interventi si sono indirizzati principalmente alla **presa in carico delle donne** vittime di violenza e dei loro figli, che si è concretizzata con l'adozione di 5 DPCM di riparto dei fondi previsti dall'art. 5bis della LN 119/2013 nelle date 1° dicembre 2017, 9 novembre 2018, 4 dicembre 2019, 13 novembre 2020, 16 novembre 2021<sup>151</sup>. In particolare, alla priorità di intervento relativa alla presa in carico delle donne vittime di violenza sono stati destinati, dalle Regioni, quasi 116 milioni di euro di risorse statali, regionali e di altra natura, che costituiscono circa l'82,5% dei fondi complessivamente stanziati. Nello specifico, circa 97 milioni di euro sono stati stanziati per sostenere le attività dei centri antiviolenza e degli sportelli territoriali, delle case rifugio e delle case di pronta emergenza e di seconda accoglienza, ulteriori 12,6 milioni di euro sono state programmati per istituire nuovi centri antiviolenza e case rifugio sul territorio e circa 6,3 milioni di euro sono stati destinati al rafforzamento delle reti territoriali antiviolenza.

Sempre in relazione alla priorità 2.1, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha proseguito con il finanziamento dei progetti ricadenti nelle linee B ed E dell'Avviso 20 luglio 2017 e, in corso di emergenza sanitaria, ha adottato un avviso pubblico per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case rifugio e dai Centri Antiviolenza. Ha, inoltre, attivato i processi necessari per la rivisitazione dei requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio previsti nell'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014, culminati successivamente nell'approvazione della nuova Intesa del 14 settembre 2022, e sostenuto i servizi specializzati nella fase dell'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2,

---

<sup>151</sup> Compreso nell'analisi in quanto adottato in un periodo di vacanza del Piano, essendo stato il PSN 2021-2023 approvato in data 17 novembre 2021; in narrativa, infatti, il DPCM fa riferimento al PSN 2017-2020.

fornendo indicazioni di carattere operativo per garantire l'accoglienza alle donne vittime di violenza che necessitano di protezione immediata, nel rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie previste per il contenimento dell'epidemia. Infine, ricade in questa priorità di intervento un intervento imponente che il Ministero dell'Interno ha promosso e finanziato a valere sul PON Legalità 2014-2020 per il *recupero funzionale dei beni confiscati alle mafie*", attraverso il quale sono stati sostenuti ben 19 progetti che hanno creato nuovi centri antiviolenza, case rifugio e case di accoglienza nelle 5 regioni meridionali interessate dal fenomeno mafioso (Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Campania).

Rispetto alla protezione e supporto dei/delle **minori vittime di violenza**, anche assistita, il Dipartimento per la Famiglia ha sostenuto, tramite due appositi avvisi pubblici, progetti destinati da un lato a promuovere l'inclusione delle vittime e il sostegno delle famiglie affidatarie dei/delle orfani di crimini domestici, dall'altro lato la protezione ed il sostegno di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Sono, inoltre, stati censiti ulteriori avvisi pubblici che, pur avendo un focus più ampio sulla povertà educativa, hanno previsto premialità per progettualità rivolte a minori vittime di violenza assistita e ai loro familiari. Infine, per quanto attiene alle azioni di sistema, ha proceduto con la realizzazione di diverse attività finalizzate alla redazione delle *Linee guida nazionali per la presa in carico integrata e gli interventi di cura delle e dei/delle minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di crimini domestici* e alla costruzione e diffusione di un modello unico di riferimento per i Centri per le Famiglie gestiti a livello regionale, comprensivo di standard minimi per questi servizi. Le Regioni, infine, hanno programmato interventi coerenti con la priorità di intervento relativa ai/alle minori vittime di violenza in misura molto limitata, con un investimento di circa 3,5 milioni di euro, pari al 2,6% dei fondi (statali e di altra natura) disponibili. Gli interventi, programmati da 9 Regioni (Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Marche, Umbria, Puglia e Sardegna) si sono rivolti alle donne minorenni vittime di violenza e ai minori vittime di violenza assistita, con l'obiettivo di elaborare/applicare linee guida di intervento e quello di costruire (e diffondere) modelli di intervento integrati per la presa in carico, capaci di sostenere i minori secondo un approccio olistico nel quale confluiscono interventi educativi così come di supporto psicologico; una quota residuale di interventi si è rivolta agli orfani di femminicidio, assumendo essenzialmente la forma del contributo economico.

Rispetto all'**empowerment delle donne vittime di violenza**, oltre al sostegno finanziario dei progetti risultati vincitori della Linea di intervento A dell'Avviso 20 luglio 2017, le azioni del Dipartimento per le Pari Opportunità si sono concentrate esclusivamente sull'autonomia economica con l'attuazione delle disposizioni di legge inerenti le misure del reddito di libertà e del microcredito di libertà che, nel periodo della pandemia sanitaria e in quello immediatamente successivo, risultavano indispensabili a garantire un supporto concreto alle donne vittime di violenza. Le Regioni si sono concentrate, al contrario, sulla programmazione di interventi di empowerment centrati soprattutto sull'autonomia abitativa e lavorativa delle donne, con un investimento di circa 13 milioni di euro, pari al 9,5% del plafond finanziario complessivamente disponibile.

Sulla **priorità 2.3**, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha proseguito con il sostegno finanziario del servizio di pubblica utilità 1522.

L'Asse relativo alla **punizione degli autori di violenza** si è concretizzato soprattutto tramite alcune importanti azioni di sistema, realizzate dal Ministero

dell'Interno, dal Ministero della Giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura. Si valorizzano, innanzitutto, le azioni messe in campo dal Ministero dell'Interno per garantire una metodologia comune negli interventi di **protezione e tutela delle donne vittime di violenza**, da un lato attraverso la predisposizione di schede di intervento funzionali alla valutazione del rischio e manuali/indicazioni per il loro utilizzo, dall'altro lato tramite la creazione e l'utilizzo dell'applicativo "Scudo", quale strumento operativo comune alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri per la registrazione di tutte le segnalazioni e gli interventi effettuati dalle pattuglie nei confronti di vittime di lite, o violenza, anche nei casi in cui non sia stata proposta denuncia o querela. La Polizia di Stato sta, inoltre, sollecitando in diversi modi la diffusione sul territorio del protocollo Zeus e la messa a sistema della metodologia di intervento messa a punto, che combina le misure preventive dell'ammonimento del questore con i programmi di intervento dedicati agli autori di violenza.

Oltre a queste azioni di sistema, la priorità di intervento relativa alla tutela delle donne vittime di violenza è stata conseguita tramite ulteriori interventi della Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri: l'allestimento di stanze dedicate all'ascolto delle donne vittime di violenza nelle caserme e questure italiane; l'estensione dell'applicazione "Youpol" della Polizia della Stato, dedicata alla segnalazione di episodi di spaccio e bullismo, ai reati di violenza domestica; la sperimentazione del progetto "Mobile Angel", che prevede la consegna alle donne vittime di maltrattamenti di un dispositivo dotato di un sistema di allarme e di geolocalizzazione, che permette di attivare la Centrale Operativa dell'Arma dei Carabinieri, consentendo così di intervenire tempestivamente.

Il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia sta lavorando, su vari fronti, all'elaborazione di un protocollo nazionale per il trattamento dei soggetti adulti autori violenza sessuale di e/o di genere e per l'individuazione dei più efficaci modelli di trattamento intramurale, nonché di formazione degli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione. Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, inoltre, contribuisce a tale priorità di intervento con l'attuazione di programmi di trattamento rivolti ai minorenni che hanno commesso violenze, di formazione e sensibilizzazione degli operatori degli Uffici di servizio Sociale per i minorenni (USSM) presenti nel territorio e tramite il sostegno alla progettazione locale inerente il trattamento degli autori di violenza, la formazione degli operatori, la sensibilizzazione sulle questioni di genere in ambito esecuzione penale esterna e messa alla prova, la costruzione di un modello unitario per soggetti maltrattanti. I due Dipartimenti hanno, infine, costituito e reso operativa nel periodo di vigenza del Piano la *Cabina di regia interdipartimentale*, quale struttura con funzioni di ricerca, studio e coordinamento per la elaborazione di dati, la verifica delle iniziative e l'individuazione di buone prassi sul territorio per la definizione di protocolli di intervento per la valutazione del rischio e l'individuazione del trattamento più idoneo per tali autori.

Nell'ambito della priorità di intervento volta a **migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari** a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, il Consiglio Superiore della Magistratura ha elaborato nel 2018 le *Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, condotto un monitoraggio sui procedimenti per violenza di genere e domestica in relazione all'emergenza sanitaria

(2020) e adottato una *risoluzione sulle linee guida in materia di violenza domestica e di genere* (2021).

Quasi tutte le Amministrazioni centrali hanno, inoltre, contribuito al raggiungimento delle finalità generali dell'Asse **“Assistenza e promozione”**. Oltre alla creazione e implementazione della banca dati sul fenomeno della violenza di genere (in capo a Istat), alle azioni di valutazione e mappatura dei servizi generali e specializzati (in capo a IRPPS-CNR) e alle azioni di assistenza tecnica e monitoraggio (in capo a Formez), il Dipartimento per le pari opportunità, il Ministero della Difesa, il Dipartimento per la Famiglia, l'Arma dei Carabinieri, il Servizio Interforze del Ministero dell'Interno, il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia hanno condotto/conducono indagini, studi, e ricerche volte a migliorare la conoscenza su aspetti specifici della violenza di genere. Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a partire dal 2017, redige annualmente il bilancio di genere, al fine di misurare l'impatto su uomini e donne delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Il Ministero della Salute sta realizzando il monitoraggio del recepimento delle *linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza* da parte dei Pronto Soccorso italiani ed effettua periodiche ricognizioni sulle attività realizzate dalle Regioni e dalle Province Autonome in attuazione della Legge n.7/2006 in relazione al fenomeno delle mutilazioni genitali femminili. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali realizza, attraverso INPS, il monitoraggio sull'utilizzo del congedo indennizzato per le donne vittime di violenza maschile contro le donne e, tramite la Consigliera Nazionale di Parità, la raccolta annuale delle iniziative volte a contrastare il fenomeno della violenza di genere in ambito lavorativo. Tra le azioni di servizio si annovera anche la Piattaforma nazionale dei Comitati Unici di Garanzia, realizzata dal Dipartimento per la Funzione Pubblica con l'obiettivo di promuovere la costituzione di punti di ascolto qualificati e l'erogazione di percorsi formativi mirati per la prevenzione e rimozione di qualsiasi forma di violenza, molestia e discriminazione nella pubblica amministrazione. Infine, le Regioni hanno programmato interventi di supporto per circa 145 mila euro (0,1% del plafond totale, costituito da risorse statali, regionali e di altra natura).

In relazione al focus sulle **donne migranti vittime di violenza**, si valorizzano in particolare due azioni di sistema, volte a definire le *linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili nei Centri di prima accoglienza*, la cui redazione è stata promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità e le *linee guida per l'“Emersione e referral delle persone sopravvissute a - o a rischio di - violenza di genere nel contesto della procedura di asilo. Procedure Operative Standard per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”*, la cui redazione è stata promossa dalla Direzione Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. Le Regioni sono intervenute sul tema in misura molto limitata, destinando una quota di risorse statali dei decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013, integrate da risorse di altra natura, pari al meno dello 0,04% del totale.

Infine, nell'ambito della cooperazione internazionale, il MAECI ha realizzato diversi interventi di respiro molto ampio, dunque non focalizzato esclusivamente sulla violenza di genere, volti al conseguimento di tre finalità generali:



- la promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;

- il sostegno a programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne in Afghanistan, Bolivia, Etiopia, Gibuti, Kenya, Myanmar, Somalia, Senegal e Sudan e Contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili;

- all'attivazione dei sistemi di comunicazione e informazione/sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime di violenza e quello di accoglienza, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche.

Tra le azioni realizzate nell'ambito della cooperazione, si valorizzano le *Linee guida nazionali su violenza e uguaglianza di genere e potenziamento dei progetti a sostegno delle donne nell'azione umanitaria* redatte dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo con il concorso della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e una serie di workshop finalizzati a promuovere l'impegno delle forze armate italiane nel contrasto alla violenza sulle donne e nell'empowerment femminile nelle missioni operative, realizzati dal Ministero della Difesa.

### ***Luci e ombre nell'attuazione della strategia nazionale***

In linea generale, pur non potendo esprimere giudizi di efficacia ed efficienza degli interventi realizzati, quanto esposto poco sopra testimonia che l'impegno delle Amministrazioni centrali nella concretizzazione della strategia nazionale 2017-2020 è stato consistente. Tuttavia, le analisi realizzate hanno consentito di appurare una coerenza non del tutto compiuta tra quanto previsto nel Piano Strategico, quanto successivamente declinato nel Programma Operativo e quanto effettivamente realizzato.

In particolare, si è avuto modo di mettere in evidenza che la separazione tra la fase di pianificazione e quella di programmazione operativa, unita al mancato aggiornamento in itinere della programmazione operativa, ha determinato una **revisione sostanziale di alcune delle linee strategiche del PSN** che segnavano un'innovazione rispetto al precedente piano 2015-2017. Le previsioni strategiche concretizzate in misura minima, o non concretizzate, hanno riguardato:

- a. alcuni interventi che, nel medio-lungo periodo, possono incidere sulla natura strutturale della violenza contro le donne, quali, a titolo di esempio: l'azione di sensibilizzazione dei mass media e dei social network per una comunicazione non stereotipata della figura femminile e della violenza maschile sulle donne; la promozione di corsi di studio relativi al tema della violenza contro le donne nell'ambito degli indirizzi universitari che formano professionalità che potrebbero occuparsi professionalmente di questo fenomeno; il monitoraggio del linguaggio e la revisione dei libri scolastici;
- b. le azioni di sistema che affrontavano il tema dell'intersezionalità della violenza, con una riduzione molto consistente degli interventi che si focalizzavano sulle donne

migranti vittime di violenza e con la mancata realizzazione degli interventi che intendevano incidere sui bisogni specifici delle donne con disabilità vittime di violenza;

- c. la sottorappresentazione di interventi nella priorità relativa al miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, soprattutto rispetto al tema della prevenzione della vittimizzazione secondaria, delle misure di protezione, della necessità di coordinamento tra azione civile e penale, nonché rispetto alla formazione dei magistrati;
- d. la scarsa incisività delle azioni programmate rispetto al contrasto della violenza maschile contro le donne nei luoghi di lavoro del settore privato, per i quali non sono state attivate le previste alleanze con le organizzazioni datoriali e sindacali per strutturare azioni utili a garantire gli standard raccomandati a livello internazionale;
- e. il limitato accento posto, in fase di attuazione, sull'empowerment delle donne vittime di violenza sul quale gravitava l'intera strategia, essendo gli interventi realizzati a livello centrale esclusivamente di tipo assistenzialistico ed essendo gli interventi programmati dalle Regioni distribuiti a macchia di leopardo sul territorio nazionale.

Le analisi hanno inoltre evidenziato che il Piano ha essenzialmente avuto la funzione di rappresentare, in uno stesso luogo, gli interventi realizzabili ai diversi livelli di governo, **in una logica di sintesi più che di pianificazione e programmazione**. Si tratta di una funzione che, su un piano strettamente teorico, è pienamente condivisibile in quanto coerente sia con l'impostazione della Convenzione di Istanbul che con il debito informativo verso il Consiglio di Europa; tuttavia, gli esiti sotto il profilo della capacità dei due documenti, strategico e programmatico, di rappresentare adeguatamente l'impegno delle diverse Amministrazioni centrali e regionali nell'ambito della violenza di genere sono solo parzialmente coerenti con le aspettative in quanto:

- a. la parziale definizione del quadro logico dei due documenti e delle complementarità che potevano essere messe in campo ha comportato la previsione di interventi di respiro molto ampio che, dunque, hanno riguardato il tema della violenza sulle donne in misura limitata;
- b. la mappatura non del tutto completa delle competenze delle varie amministrazioni coinvolte ha limitato la capacità di rappresentare in modo esaustivo quanto viene, di fatto, realizzato e gli obiettivi che questi interventi si pongono;
- c. nonostante una buona parte delle previsioni del Piano abbia trovato una concretizzazione, queste hanno riguardato, in larga misura:
  - interventi già in corso, quindi finanziati nel periodo di vigenza del precedente Piano 2015-2017;
  - interventi che le Amministrazioni avevano già pianificato, anche nell'ambito di propri piani/programmi, alcuni dei quali sono riproposti con continuità di anno in anno;
  - interventi che sarebbero comunque stati realizzati in quanto previsti da norme di legge;
- d. la mancanza di un sistema di monitoraggio unico e di un'azione sistematica di pubblicità degli interventi hanno limitato sia la possibilità di valorizzare in maniera

adeguata quanto realizzato e i risultati ottenuti, sia di valutarne l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità.

Il valore aggiunto della strategia nazionale rispetto all'azione ordinaria delle Amministrazioni centrali è da rinvenire, pertanto, in una funzione di sistematizzazione dei principi e degli orientamenti della Convenzione di Istanbul, delle finalità da conseguire per ridurre/eliminare la violenza contro le donne, degli interventi che possono consentire di raggiungere tali finalità, dei soggetti deputati alla loro attuazione e delle logiche che dovrebbero animare l'agire comune. Una funzione che, comunque, si giudica particolarmente rilevante, in quanto la cornice strategica è stata in grado di colmare le lacune determinate dall'assenza di una legge organica coerente con la Convenzione di Istanbul, disegnando un approccio e un orientamento comuni a tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella prevenzione e contrasto della violenza sulle donne e affermando la loro responsabilità nell'eliminazione della violenza contro le donne. Non è un caso che sia le Regioni, sia gli Enti Locali/Ambiti territoriali, sia gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio abbiano rinvenuto nella funzione di indirizzo il principale punto di forza del Piano.

### ***Le criticità nell'attuazione della logica multiattore e multistakeholders***

Le lacune più evidenti sono, tuttavia, ravvisabili nella scarsa capacità della strategia nazionale di mettere in moto i processi necessari per concretizzare *politiche integrate e coordinate*, come fortemente raccomandato dalla Convenzione di Istanbul e, successivamente, dal Grevio nell'ambito della valutazione di aderenza dell'Italia a tale Convenzione e ribadito dal Comitato delle Parti (2023).

I processi di integrazione e coordinamento si basano essenzialmente sulla comunicazione, sul dialogo e sullo scambio. Come si è argomentato, questi si sono concretizzati esclusivamente in fase di elaborazione del Piano 2017-2020 (ovvero, all'interno dell'organismo tecnico di supporto del precedente Piano 2015-2017) e, in misura più limitata, nella fase di programmazione (entro alcune riunioni del Comitato tecnico), per poi essere completamente trascurati.

Sicuramente, il momento di crisi che il Paese ha attraversato in tutto il periodo di vigenza del Piano, sia a causa dell'instabilità politica che lo ha caratterizzato, sia a causa della pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 che ha costretto il Governo a concentrarsi sulla gestione delle misure di contenimento, si è riflesso in maniera negativa sulla possibilità di concretizzare processi efficaci di dialogo; tuttavia, già in fase di valutazione ex-ante del Piano si era ravvisato che la scarsa definizione, nel PSN, delle modalità di interazione tra i vari attori preposti all'attuazione del Piano avrebbe potuto determinare un tale esito.

Le indagini ad hoc realizzate nell'ambito della valutazione hanno dunque consentito di appurare che **i diversi attori** deputati all'attuazione del Piano **hanno agito in maniera isolata**, ciascuno nell'ambito della propria mission e competenza. Più nello specifico:

- a. il Piano ha consentito, seppure in modo non del tutto compiuto, di concretizzare un'integrazione sotto il profilo finanziario, immettendo nel sistema risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle rinvenienti nel *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*. Tuttavia, solo 8 interventi, pari al 5,9% del totale, sono stati in grado di attivare un'azione sinergica e integrata tra i diversi

- Ministeri/Dipartimenti competenti, mentre gran parte degli interventi che prevedevano un rafforzamento della governance interistituzionale non è stata concretizzata;
- b. il Piano è stato in grado di attivare in modo molto limitato processi di monitoraggio degli interventi, che potevano costituire una sede di confronto sui punti di forza e le criticità e sugli esiti delle azioni;
  - c. l'organismo tecnico di governance del Piano ha esercitato in maniera molto limitata le funzioni ad esso attribuite, ovvero di sostegno alla Cabina di Regia, di monitoraggio dell'attuazione del Piano, di proposta di aggiornamento degli interventi e di approfondimenti tematici, di discussione dei risultati dei processi di monitoraggio e valutativi. Per gran parte del periodo di vigenza del Piano, l'interazione tra il livello politico e quello tecnico non si è, di fatto, realizzata;
  - d. il Piano è stato in grado di attivare in misura molto limitata, e con esclusivo riferimento alla primissima fase di programmazione, processi di coinvolgimento della società civile e del partenariato socio-economico in grado di valorizzare il contributo competente che questi possono apportare allo sviluppo di politiche anti violenza efficaci. L'indagine ha consentito di rilevare queste lacune in riferimento all'associazionismo femminile e femminista, il cui coinvolgimento è peraltro fortemente sollecitato dalla Convenzione di Istanbul, e in riferimento alle organizzazioni sindacali; tuttavia, stante le informazioni acquisite, è presumibile che lo scarso coinvolgimento abbia riguardato anche altre rappresentanze del partenariato sociale ed economico che sedevano nel Comitato Tecnico del Piano e che, per ragioni di tempo, non è stato possibile ascoltare nell'ambito dell'indagine valutativa;
  - e. Il Piano non è stato in grado di promuovere un'integrazione tra il Comitato tecnico e altri soggetti/organismi che si occupano del tema – come il Parlamento, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere e/o altri gruppi di lavoro incaricati di volta in volta su temi specifici – con visioni a volte tra loro non pienamente coerenti. Si è osservato che se, da un lato, è apprezzabile che l'attenzione e la sensibilità al tema della violenza di genere sia andata via via crescendo, la mancanza di dialogo, confronto e integrazione con tutti questi soggetti può influire negativamente sull'efficacia degli interventi – come è avvenuto con l'adozione della legge n. 69 del 19 luglio 2019, con la misura del reddito di libertà e del microcredito di libertà e, più di recente, con l'adozione del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022;
  - f. il Piano ha avuto una capacità molto limitata di sollecitare processi di scambio e confronto tra il livello di governo centrale e quello regionale. Fatti salvi i processi attivati sulle due Intese e i necessari raccordi per la programmazione e attuazione dei decreti di riparto dei fondi della LN 119/2013, ciascuna Regione ha proceduto in maniera autonoma alla concretizzazione delle diverse misure di prevenzione e contrasto della violenza nel proprio territorio, seppure nell'ambito degli indirizzi generali del Piano. Inoltre, la mancanza di pubblicità degli interventi programmati/realizzati e di un confronto costante tra il livello nazionale e regionale ha determinato una sovrapposizione negli interventi che si sarebbe potuta evitare, ottimizzando le risorse a disposizione;

g. senza dubbio, il Piano ha consentito di concretizzare forme di scambio, raccordo e comunicazione lungo la linea verticale, ovvero tra ciascun Ministero/Dipartimento e le sue articolazioni organizzative funzionali a livello territoriale.

**Non sono, invece, stati previsti né concretizzati** interventi in grado di creare **sinergie tra le politiche anti violenza** – in carico al Dipartimento per le Pari Opportunità e, a scendere, ai Dipartimenti/Direzioni regionali competenti – **e le politiche settoriali**, in capo ad altri ministeri e alle loro articolazioni organizzative funzionali a livello territoriale. Tale lacuna ha comportato che i nodi critici che gli enti gestori dei centri anti violenza e delle case rifugio e, più in generale, le reti territoriali anti violenza incontrano nel lavoro quotidiano con le donne vittime di violenza non siano stati né affrontati, né risolti.

In chiusura, si devono richiamare alcune sottolineature importanti che le analisi e le valutazioni hanno consentito di avanzare.

La prima riguarda la **percezione**, generalizzata tra tutti gli stakeholders, che **il Piano non è stato attuato o che il Piano è stato attuato solo dalle Regioni**. Sicuramente, questa rappresentazione è determinata dalla mancata attivazione di processi adeguati di comunicazione sugli interventi in corso di realizzazione e realizzati, dal venir meno degli incontri in sede plenaria del Comitato Tecnico lungo la fase di attuazione del Piano e dalla mancata possibilità, da parte di quest'ultimo, di assolvere alle proprie funzioni. Tuttavia, è anche da rilevare una incoerenza di fondo tra la strategia nazionale espressa nel PSN e le disposizioni della LN 119/2013<sup>152</sup>: la prima assume infatti una logica multiattore che prevede una responsabilità diffusa nella sua attuazione (anche finanziaria) 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 anti violenza 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 di ratifica della Convenzione di Istanbul, sia la LN 119/2013, non prevedono ulteriori risorse umane, strumentali e finanziarie aggiuntive per l'attuazione delle misure.

La seconda sottolineatura riguarda una generalizzata **percezione di “distanza” rispetto alla strategia nazionale**. Questa percezione è determinata dal tipo di interventi in esso previsti, a regia quasi esclusivamente nazionale, dalle scarse sinergie e concertazioni che si sono attivate nel corso del processo di programmazione e attuazione del Piano, da una rappresentazione molto differente di *quello che un Piano nazionale dovrebbe fare*. Questo punto è particolarmente importante perché le Regioni, gli Enti Locali/Ambiti territoriali, i centri anti violenza e le case rifugio e, più in generale, i diversi stakeholders delle politiche anti violenza sono chiamati a rendere operative le misure nei territori e, dunque, si trovano a fronteggiare criticità pratiche che, ritengono, devono essere oggetto di un confronto e di una riflessione comune su come le *policy* possano essere migliorate per produrre gli effetti sperati. È, quindi, opinione diffusa che il Piano nazionale, anche stante la logica di

---

<sup>152</sup> Già rilevata in Molteni e Demurtas (2023).

sussidiarietà che anima tutte le politiche sociali, debba assumere una logica down-top, anziché l'attuale logica top-down, come si evidenzia in questo brano di intervista che riassume in modo molto eloquente la prospettiva di tutti gli stakeholders:

“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 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” [REG\_6(it)].

La terza sottolineatura riguarda la funzione attribuita al Piano nazionale dalla LN 119/2013 di garante di un'omogeneità d'azione che assicuri, su tutto il territorio nazionale, che i diritti delle donne vittime di violenza e dei loro figli siano assicurati in modo uniforme. Si tratta di una finalità generale particolarmente complessa da attuare, nella pratica, in quanto le politiche antiviolenza, di competenza delle Regioni, sono nate e si sono evolute a partire dai bisogni specifici che i diversi territori manifestano ed entro cornici normative molto differenti. Anche rispetto all'organizzazione del sistema dei servizi di supporto delle donne vittime di violenza e dei/lle loro figli/e, sulla quale si è intervenuti fin dal 2014 con l'approvazione dell'Intesa sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio, i modelli regionali presentano differenze notevoli, soprattutto rispetto alla possibilità/capacità degli enti gestori di sostenere tutte le attività richieste dalla normativa sotto il profilo finanziario e delle risorse umane necessarie a garantire adeguati standard qualitativi.

Su tutte le altre azioni/finalità del Piano, quali l'empowerment delle donne vittime di violenza, la sensibilizzazione delle comunità locali, la formazione degli operatori/rici, l'educazione nelle scuole, il rafforzamento delle reti territoriali, il sostegno ai/lle minori vittime di violenza assistita, il sostegno alle donne vittime di violenza migranti, con disabilità, con problemi di dipendenza e altre forme di vulnerabilità multipla, si osserva una **situazione a macchia di leopardo che non può che generare diseguaglianze**. Sebbene le Regioni intervengano, nei limiti delle loro competenze, nell'analizzare le varie problematiche e nel dare linee di indirizzo su come affrontarle, è evidente che solo un percorso di co-costruzione degli orientamenti generali può consentire di ottimizzare le risorse, anche capitalizzando le best practices che sono andate via via costruendosi sui territori.

Infine, un'ultima sottolineatura riguarda la fattibilità della **strategia** proposta dal PSN 2017-2020, che si presenta come **particolarmente complessa e articolata** non solo, e non tanto, sotto il profilo delle finalità da conseguire per ridurre/eliminare la violenza contro le donne, ma soprattutto sotto il profilo della governance degli interventi e della logica multiattore e multistakeholders. In particolare, come già si è rilevato, si osserva che l'attuale cornice normativa nazionale<sup>153</sup> non prevede la destinazione di apposite risorse umane per la realizzazione del Piano, in aperto contrasto con quanto invece raccomandato dalla Convenzione di Istanbul (art. 8). Si tratta di una criticità particolarmente importante che,

---

<sup>153</sup> Ovvero la LN 77/2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul e la LN 119/2013.

solo in parte, la logica multi-attore prevista dal PSN 2017-2020 ha contribuito a compensare tramite la previsione di risorse dedicate all'attuazione degli interventi nelle diverse Amministrazioni centrali. Ad ogni livello di governo – nazionale, regionale, locale, fino ad arrivare al livello dei centri antiviolenza e alle case rifugio – **le risorse umane dedicate alle politiche contro la violenza sulle donne continuano ad essere numericamente inadeguate** a gestire la notevole mole di lavoro richiesta da una strategia così complessa e interconnessa come quella richiesta dalla stessa Convenzione di Istanbul, rispetto alla quale si è sviluppata una domanda crescente di accountability. Inoltre, le stesse risorse umane dedicate alla violenza di genere sono, in gran parte dei casi, caricate di ulteriori materie da gestire, impedendo in tal modo di garantire la necessaria continuità nel tempo. La scarsità numerica delle risorse umane si riflette inevitabilmente su una più limitata capacità di andare oltre alle attività amministrative necessarie a garantire la programmazione e il controllo della regolarità amministrativa delle procedure e delle rendicontazioni finanziarie, con un carico di lavoro che risulta essere, in molti casi, insostenibile. Analoghe considerazioni possono essere fatte per gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio, che hanno debiti informativi particolarmente onerosi sia per quanto riguarda la rilevazione dei dati che per quanto riguarda la rendicontazione delle attività, che contribuiscono a distogliere l'attenzione dalle attività di accoglienza e supporto delle donne vittime di violenza. Infine, tale situazione è aggravata da un elevato turnover delle referenti delle politiche antiviolenza e delle operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio, così come delle referenti di istituzioni e servizi che a vario titolo concorrono alla realizzazione delle attività di prevenzione e contrasto della violenza sul territorio che influisce negativamente sulla continuità che può essere assicurata.

La carenza di risorse umane non può consentire di ragionare nella logica strategica che si è assunta nel Piano 2017-2020, peraltro ribadita anche nell'attuale Piano 2021-2023. Questo equivale a dire che ogni ragionamento sull'efficacia e sull'efficienza del sistema di intervento non può prescindere, oltre che da una adeguata dotazione finanziaria, da una adeguata dotazione di risorse umane dedicate sia al coordinamento che all'attuazione delle politiche antiviolenza, come peraltro osservato anche dal Grevio.

## 5. Indicazioni di policy

Nel rammentare che lo scopo ultimo della valutazione è quello di produrre conoscenze utilizzabili per il miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche, stante le considerazioni espresse nel presente rapporto e sintetizzate nelle conclusioni, di seguito si rappresentano e si argomentano alcune indicazioni che possono consentire al Dipartimento per le Pari Opportunità di rendere più incisivi i processi di programmazione e gestione delle policy.

Le indicazioni di policy sono raggruppate in 4 ambiti tematici e 9 macro-obiettivi (figura 5.1) e sono presentate riprendendo sinteticamente le principali criticità rilevate ed esprimendo alcune possibili soluzioni per il loro superamento. Il *file rouge* che connette le diverse indicazioni è rappresentato dalla necessità di costruire e sviluppare sinergie tra le politiche, tra i diversi livelli di governo e tra tutti i soggetti che attuano tali politiche, destinando una particolare attenzione alle istanze che i territori, più prossimi ai bisogni delle donne vittime di violenza, manifestano.

Figura 5.1: Struttura delle indicazioni di policy



### Partecipazione, confronto e benchmarking

#### **a. Investire in processi partecipativi realmente inclusivi**

Le analisi e le valutazioni presentate nel rapporto hanno consentito di evidenziare un coinvolgimento molto limitato delle Regioni quali titolari delle politiche antiviolenza, dell'associazionismo femminile e femminista, principale esperto nel supporto delle donne vittime di violenza e, più in generale, delle rappresentanze istituzionali nominate nell'organismo tecnico del Piano. D'altro canto, il Comitato Tecnico non ha di fatto esercitato, per gran parte del periodo di attuazione del Piano, le funzioni attribuitegli di supporto alla Cabina di Regia, monitoraggio, proposta di approfondimenti e valutazione.



Questa criticità, che peraltro si è riproposta sul nuovo Piano 2021-2023, contribuisce ad alimentare una generalizzata disaffezione nei confronti delle istituzioni governative e un grado di conflittualità che finisce per rendere più faticoso il raggiungimento degli obiettivi comuni, quindi per essere controproducente. Di converso, la necessità di strutturare percorsi partecipati appare coerente con la logica di fondo che la strategia nazionale sottende, in quanto le politiche contro la violenza di genere presentano un grado di complessità particolarmente elevato sia in termini di numerosità dei soggetti che contribuiscono a concretizzarle sia in quanto fortemente correlate con altre politiche settoriali. L'expertise e la competenza delle istituzioni regionali, delle organizzazioni femminili impegnate nel contrasto della violenza di genere e, più in generale, delle rappresentanze della società civile e del partenariato socio-economico, possono dunque contribuire sia ad una riduzione della conflittualità, sia ad una migliore efficacia delle politiche sia ad ottimizzare le risorse umane.

Si ritiene, pertanto, indispensabile che il Dipartimento per le Pari Opportunità lavori nella direzione di **strutturare modalità di informazione, ascolto, confronto e decisione maggiormente inclusive, garantendo al contempo sia la loro continuità nel tempo, sia il coinvolgimento sostanziale di tutti gli attori delle politiche anti violenza**, in particolare le Regioni, quali soggetti titolari delle politiche anti violenza, le organizzazioni femminili, quali soggetti esperti in materia, e le diverse rappresentanze che siedono nell'attuale Osservatorio Nazionale. Si sottolinea, a questo proposito, l'importanza che il **coinvolgimento** delle rappresentanze si concretizzi sia nella fase di **valutazione ex-ante e programmazione delle misure**, sia **lungo tutto il processo di attuazione del Piano**, al fine di consentire la verifica sia della fattibilità degli interventi, sia del loro andamento, sia della loro efficacia.

Scendendo ad un livello più tecnico e riprendendo quanto già esposto in sede di valutazione del Piano 2021-2023, oltre ad una cadenza più regolare degli incontri dell'organismo tecnico (ad esempio, bimestrale), indispensabile per consentire ai membri designati di esercitare il mandato loro assegnato dalla legge, si raccomanda di strutturare tali incontri in maniera tale da consentire un reale coinvolgimento di tutti i rappresentanti, ovvero che siano definiti a monte e condivisi:

- obiettivi e i risultati attesi del processo
- le fasi di lavoro e le tempistiche di realizzazione
- 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;
  - d. le modalità di restituzione dei risultati raggiunti, con la raccomandazione che questi siano pianificati in modo da:
  - e. aggiornare in modo costante tutti i componenti dell'Osservatorio;
  - f. consentire a tutti gli attori che hanno partecipato ai processi di comprendere se, e in che modo, la propria prospettiva è stata valorizzata.

Inoltre, con l'obiettivo di migliorare l'integrazione orizzontale delle politiche, si ritiene necessario **studiare le modalità più opportune per consentire che l'Organismo Tecnico possa interfacciarsi con gli altri organismi** che stanno lavorando su questioni specifiche della materia quali, a titolo di esempio, l'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica e la Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere.

Oltre al maggior coinvolgimento dell'Osservatorio, **si raccomanda di strutturare processi che coinvolgano in maniera più assidua le Regioni** nella progettazione degli interventi e nella verifica in itinere del loro andamento, al fine di: consentire una programmazione delle politiche nazionali che parta dai bisogni concreti che si manifestano sul territorio; sfruttare gli apprendimenti che le Regioni hanno maturato nel tempo rispetto alle azioni più o meno efficaci ed efficienti e ai correttivi necessari per superare le criticità che si presentano nell'attuazione degli interventi; costruire una strategia di intervento coordinata che garantisca livelli minimi di efficacia ed efficienza su tutto il territorio e che eviti la possibile sovrapposizione di interventi, che ha come conseguenza diretta la dispersione di finanziamenti (dunque, una scarsa efficienza del sistema) e la sottrazione di risorse ad altre priorità localmente individuabili.

Infine, più in generale, quale premessa per la realizzazione di processi inclusivi, si ritiene importante **garantire una maggiore pubblicità e trasparenza** del Piano, degli interventi programmati e realizzati e dei loro esiti, con l'obiettivo di valorizzare l'impegno delle istituzioni e degli altri attori sociali nella prevenzione e contrasto alla violenza di genere e in coerenza con i principi di trasparenza e accountability riconosciuti nell'ordinamento giuridico italiano con il D.lgs. 33/2013. Si raccomanda, pertanto, al Dipartimento per le Pari Opportunità, di dar seguito alle disposizioni della nuova Strategia Nazionale 2021-2023 che, nel sottolineare l'importanza della comunicazione quale condizione per una governance efficace, prevede di strutturare un piano di aggiornamento del sito internet in modo che divenga, tra gli altri, *uno strumento di apprendimento ed accrescimento di competenze attraverso lo scambio di esperienze, creando una sezione apposita per i contenuti e le attività connesse al Piano Nazionale e un amplificatore della rete attraverso la condivisione di link con altri siti correlati a soggetti che operano nel processo di intercettazione e contrasto alla violenza di genere*. Un'azione di questo tipo, peraltro, consentirebbe al sistema antiviolenza di funzionare in maniera più efficiente, in quanto contribuirebbe ad evitare la duplicazione di interventi tra il livello centrale e regionale.

**b. Promuovere processi di confronto che possano consentire di capitalizzare le esperienze e i progetti che hanno dimostrato una reale efficacia**

Le analisi e le valutazioni esposte nel rapporto hanno consentito di rilevare che il Piano non è stato in grado di tradurre in azioni concrete le disposizioni dell'art. 5 della legge 119/2013, che raccomanda di *prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza, definendo in tal modo un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio*.

Le indagini valutative hanno consentito di appurare che le Regioni, gli Enti Locali e, più in generale, i soggetti deputati all’attuazione degli interventi manifestano l’esigenza di un maggior confronto, soprattutto in relazione alla gestione di interventi e misure che presentano elementi di novità rispetto all’ordinario – quali, a titolo di esempio, gli interventi rivolti ai minori vittime di violenza assistita, alle donne vittime di violenza migranti, con disabilità, anziane, con dipendenze patologiche o altre vulnerabilità. Si è, inoltre, constatata l’esistenza di interventi al livello regionale e locale che stanno producendo ottimi risultati e che possono essere oggetto di una specifica azione di benchmarking e di valutazione della trasferibilità ad altri contesti territoriali per una loro messa a sistema.

Si raccomanda, pertanto, al Dipartimento per le Pari Opportunità, nel suo ruolo di coordinamento del Piano, di **promuovere occasioni di confronto in cui possano essere capitalizzate le esperienze positive** che, anche grazie ai fondi trasferiti a valere sulla LN 119/2013, sono maturate nei territori.

## Strategia e programma operativo: tempistiche e struttura

### ***c. Procedere con la redazione di un programma operativo coerente con l’attuale Strategia nazionale***

Il processo di valutazione ha consentito di appurare che la separazione della fase di elaborazione del Piano Strategico da quella della programmazione operativa è poco efficiente, nella misura in cui contribuisce a dilatare le tempistiche di concretizzazione del Piano e a determinare revisioni radicali nei principi e negli orientamenti strategici. Tale criticità è tanto più evidente se si considera che il Piano 2021-2023, basato sulla stessa logica, non è mai stato prodotto.

Nell’attestare che l’attuale strategia nazionale 2021-2023 è sufficientemente completa e che, peraltro, risolve alcune delle criticità evidenziate per l’assetto logico-strategico del Piano 2017-2020<sup>154</sup>, si raccomanda al Dipartimento per le Pari Opportunità di procedere, quanto prima, con la redazione di un programma operativo coerente con essa. **La strategia nazionale può, in sostanza, rimanere inalterata** – ferma restando la possibilità di procedere con eventuali integrazioni, laddove se ne ravvisasse la necessità – e assumere un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (anche decennale o quindicinale). **Il programma operativo**, che declina nel tempo principi e priorità di intervento in misure concretamente realizzabili e monitorabili, **dovrebbe al contrario riguardare un arco di tempo inferiore** quale, ad esempio, il triennio, come disposto dalla LN 119/2013, così come modificata dalla legge di bilancio 2022, e ferma restando la possibilità di procedere, *in itinere*, con un suo aggiornamento.

---

<sup>154</sup> È in corso di redazione, su questo tema, un apposito policy brief dal titolo “*La Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023: punti di forza e criticità*”.

#### ***d. Semplificare il programma operativo sotto il profilo della numerosità degli interventi***

Le analisi e le valutazioni presentate nel rapporto e sintetizzate nelle conclusioni hanno consentito di appurare che, senza l'apporto di risorse umane e finanziarie adeguate, la strategia nazionale non può essere adeguatamente gestita e i processi non possono essere adeguatamente presidiati. Inoltre, si è avuto modo di mostrare che il Piano, e il successivo Programma Operativo, si sono rivelati solo parzialmente in grado di rappresentare l'impegno delle Amministrazioni nella prevenzione e contrasto della violenza di genere. In particolare, si è avuto modo di rappresentare che i Ministeri/Dipartimenti avrebbero proceduto comunque con la realizzazione degli interventi in quanto già previsti da norme di legge e/o dai propri piani/programmi, ed evidenziare che i due documenti, strategico e operativo, hanno assunto spesso una funzione additiva rispetto al programmato e all'esistente più che una logica di programmazione condivisa.

Pertanto, si raccomanda in questa sede di **elaborare un programma operativo molto più ridotto sotto il profilo della numerosità degli interventi da gestire**, in maniera tale da presidiarne in maniera più attenta i processi e monitorarne l'andamento.

Pur nel necessario confronto con gli stakeholders delle politiche antiviolenza in merito agli interventi prioritari da comprendere nel Programma Operativo, si ritiene opportuno in questa sede prevedere:

- una programmazione puntuale dei fondi della LN 119/2013 (successiva lett. g);
- rispetto agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali, quelli che implicano l'attivazione di sinergie con i livelli di governo regionale e locale e l'integrazione delle politiche antiviolenza con le politiche settoriali (successiva lett. f).

Per tutti gli altri interventi che, nell'ambito delle proprie competenze, le Amministrazioni centrali realizzano, resta fermo il ruolo di orientamento e coordinamento del Dipartimento per le Pari Opportunità, oltre che di monitoraggio degli interventi, come esposto nelle raccomandazioni alla lettera h.

#### ***e. Elaborare un Programma Operativo dettagliato sotto il profilo del quadro logico e dei fondi stanziati***

Il Programma Operativo del PSN 2017-2020 si è rivelato sostanzialmente incapace di superare le lacune che la strategia manifestava rispetto alla mancanza di informazioni circostanziate sulle risorse finanziarie previste, sulle modalità di realizzazione degli interventi e sui processi che ciascun intervento intende attivare per il conseguimento delle finalità generali. In coerenza con le raccomandazioni già espresse nelle precedenti valutazioni, si ribadisce in questa sede la necessità, peraltro condivisa da tutti gli stakeholders, di procedere con una programmazione puntuale di ciascun intervento che si intende attuare, che si immagina sia caratterizzata dai seguenti elementi:

- a. un'analisi delle criticità che ciascun intervento intende superare;
- b. il plafond finanziario che si intende mettere a disposizione per ciascuno degli interventi programmati;

- c. l'articolazione del quadro logico degli interventi, che comprenda i seguenti elementi essenziali: gli obiettivi generali e specifici; la descrizione dei contenuti e delle modalità di attuazione dell'intervento; i risultati attesi; la tempistica di attuazione; i soggetti responsabili dell'attuazione e le modalità di raccordo e comunicazione tra questi ed altri soggetti coinvolti nella sua realizzazione; le procedure per identificare/selezionare i beneficiari dei finanziamenti/soggetti attuatori.

Si ricorda, inoltre, che nel caso in cui gli interventi prevedano il trasferimento delle risorse alle Regioni e/o ad altre amministrazioni pubbliche, è necessario che la tempistica prevista per il trasferimento dei fondi tenga in debito conto le regole di armonizzazione dei bilanci pubblici cui queste sono soggette, al fine di evitare ritardi nell'attuazione degli interventi.

### **Programma operativo: contenuti**

#### ***f. Prevedere, nel Programma Operativo, interventi tesi a concretizzare l'integrazione delle politiche anti violenza con quelle settoriali***

Le analisi e le valutazioni presentate nel rapporto hanno evidenziato che il Piano ha esercitato sui territori una certa influenza, soprattutto grazie all'immissione di finanziamenti che consentono di sperimentare nuovi interventi o garantire continuità ad interventi in corso. Tuttavia, si è anche avuto modo di evidenziare il mancato superamento di alcune delle principali criticità che le donne vittime di violenza incontrano nel percorso di fuoriuscita dalla violenza.

Il rapporto ha rappresentato diversi ambiti su cui sarebbe necessario intervenire, ad esempio rispetto alla sostenibilità delle case rifugio, alla necessità di stabilire orientamenti uniformi nell'applicazione dell'art. 403 della legge Cartabia, alla necessità di stabilire orientamenti comuni ai Tribunali per i minori e agli assistenti sociali che operano nelle strutture madre-bambino, oppure rispetto alle criticità che si incontrano nei percorsi di autonomia abitativa. Si sono, inoltre, evidenziate diverse criticità nel lavoro delle reti territoriali rispetto, in particolare, alle difficoltà di coinvolgimento di alcuni nodi cruciali, quali ad esempio le scuole, le forze dell'ordine e la magistratura. Infine, su alcune tematiche specifiche che la strategia nazionale 2017-2020, quali ad esempio il supporto dei/delle minori vittime di violenza, delle donne con vulnerabilità multiple e il recupero degli autori di violenza, si è rilevata la necessità di lavorare nella direzione di costruire indirizzi comuni che possano consentire di ridurre la frammentazione territoriale attualmente esistente.

In linea generale, tali questioni segnalano la necessità di lavorare nella direzione di **migliorare l'integrazione delle politiche anti violenza con le politiche settoriali**. Ferma restando la necessità che le azioni prioritarie su cui investire nel prossimo Piano siano definite in un percorso di concertazione con tutti gli stakeholders, si evidenzia in questa sede la necessità che lo stesso **Piano preveda interventi tesi a concretizzare sinergie con le altre Amministrazioni centrali competenti per le materie settoriali**, in modo tale da condividere soluzioni comuni alle diverse criticità poste. Le stesse sinergie dovrebbero essere sviluppate per comprendere se, e con quali modalità, possano essere stabilite delle disposizioni che regolano la presenza e il ruolo dei diversi attori nelle reti

territoriali e per delineare linee guida, procedure e/o orientamenti comuni nell'intervento sui target di destinatari sopra individuati, anche partendo dai progetti che, grazie ai fondi della LN 119/2013, hanno avviato una riflessione su tali tematiche.

**g. Prevedere, nel Programma Operativo, interventi tesi a garantire la sostenibilità del sistema di protezione e sostegno e l'omogeneità degli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013**

Le analisi e le valutazioni presentate nel rapporto hanno rilevato l'esigenza generalizzata che le istituzioni regionali e locali e gli enti gestori dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei programmi per autori di violenza hanno di conoscere con anticipo l'entità dei fondi messi a disposizione e le tempistiche nella loro erogazione, per poter garantire sia la sostenibilità dei servizi erogati, sia una maggiore continuità degli interventi di empowerment delle donne vittime di violenza, di sensibilizzazione della popolazione e formazione degli/delle operatori/trici, di supporto ai/delle minori vittime di violenza assistita e alle donne con vulnerabilità multiple e di rafforzamento delle reti territoriali.

Sebbene i fondi complessivi a disposizione per sostenere l'operatività dei servizi e delle strutture esistenti siano divenuti nel tempo sempre più consistenti, si è osservata una distribuzione di tali fondi che, condizionata dai meccanismi di riparto nazionale e regionale e dalle differenti procedure di assegnazione, determina una forte disparità nei fondi resi disponibili a ciascun centro antiviolenza e casa rifugio. Inoltre, in alcune Regioni si sono sviluppate ulteriori soluzioni per favorire una maggiore diffusione territoriale dei punti di contatto con le donne vittime di violenza (es. sportelli di CAV), per favorire una più tempestiva risposta nell'emergenza (strutture di pronta accoglienza) e il reinserimento socio-lavorativo delle donne (strutture di seconda accoglienza): soluzioni che le Regioni finanziano anche con i fondi della LN 119/2013, attingendo al plafond finanziario disponibile per gli interventi inerenti l'art. 5. Questi ultimi – e in particolare la prevenzione della violenza di genere – risultano pertanto sporadici e, soprattutto, discontinui e distribuiti a macchia di leopardo sul territorio.

Si ravvisa, pertanto, innanzitutto la necessità di avviare **un percorso di concertazione** con le Regioni e con le rappresentanze istituzionali, della società civile e del partenariato socio-economico presenti in Osservatorio, **teso a definire una programmazione puntuale dei fondi, delle tempistiche e modalità di trasferimento**, nelle modalità descritte alla lett. e.

In riferimento alla sostenibilità dei centri antiviolenza e delle case rifugio, inoltre, si ritiene indispensabile **procedere con due interventi tesi a consentire che gli enti gestori abbiano a disposizione fondi sufficienti** per garantire il soddisfacimento dei requisiti minimi delineati dalla nuova Intesa Stato-Regioni del 14 settembre 2022 e l'erogazione di servizi di qualità, limitando il ricorso al volontariato e consentendo che tutte le operatrici siano adeguatamente riconosciute nel ruolo e nelle funzioni che svolgono:

- la realizzazione di una valutazione dei costi di organizzazione e funzionamento di servizi e strutture, anche considerando le nuove soluzioni di accoglienza che si sono sviluppate nei territori, con il fine di adeguare gli stanziamenti finanziari attualmente messi a disposizione;

- di concerto con le Regioni e nel rispetto delle normative regionali esistenti, l'avvio di un percorso teso a condividere le strategie più efficaci per consentire il passaggio da *una logica di progetto ad una logica di "servizio"*, in particolare sotto il profilo delle procedure amministrative di assegnazione dei fondi agli enti gestori, al fine di evitare disparità economiche che possono compromettere la stabilità dei servizi.

Anche in riferimento agli interventi che attengono ad **altri obiettivi della LN 119/2013** che attualmente vedono investimenti finanziari più limitati e una distribuzione territoriale disomogenea, si raccomanda di:

- procedere con una valutazione ex-ante dei fondi che dovrebbero essere stanziati per favorire il conseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, di supporto dei/delle minori vittime di violenza e delle fasce della popolazione femminile con vulnerabilità multiple;
- condividere con le Regioni le strategie più opportune affinché tali interventi siano concretizzati in maniera uniforme sul territorio nazionale, ferme restando le specifiche esigenze e bisogni territoriali.

In coerenza con quanto suggerito nelle precedenti valutazioni, si rappresenta che il raggiungimento di alcuni degli obiettivi della LN 119/2013 e l'incremento della disponibilità finanziaria può essere concretizzato anche **ragionando in una logica di complementarità finanziaria con altri fondi**, tra i quali si citano, in particolare: il PON Inclusion, il PON Giovani donne e lavoro e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che possono contribuire a finanziare gli interventi volti al supporto e all'empowerment delle donne vittime di violenza; il Fondo asilo migrazione e integrazione, che può costituire una risorsa preziosa per gli interventi rivolti alle donne migranti e richiedenti o titolari di asilo e protezione internazionale; il Fondo europeo di sviluppo regionale che, finanziando l'infrastrutturazione sociale, può contribuire al rafforzamento della rete dei servizi. A questo proposito, si suggerisce un percorso di concertazione con le Autorità di gestione dei diversi fondi per valutare con quali modalità e tempistiche possono essere previste procedure rivolte alle donne vittime di violenza.

## Monitoraggio degli interventi

### ***h. Attivare sinergie con il MEF per il monitoraggio degli interventi di contrasto della violenza sulle donne realizzati a livello nazionale***

Nel corso delle precedenti valutazioni, IRPPS-CNR ha destinato un'attenzione particolare alla costruzione di un sistema unico di monitoraggio del Piano, che costituisce uno strumento utile sia per comprendere l'andamento degli interventi, sia per predisporre i correttivi necessari al superamento delle criticità che si pongono nel percorso di attuazione, sia per condurre una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi.

Nell'attestare la complessità posta dalla costruzione e implementazione di tale sistema, oltre che la sua onerosità, per quanto attiene agli interventi in capo alle Amministrazioni centrali si suggerisce al Dipartimento per le Pari Opportunità di **attivare le opportune sinergie con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottimizzare gli sforzi tesi a ricostruire, nel bilancio di genere, quanto attiene al contrasto della**

**violenza sulle donne.** Come è stato rappresentato nell'annesso 1 a questo rapporto, il bilancio di genere è attualmente elaborato a consuntivo e, tra le altre, contiene un censimento delle attività svolte da alcune Amministrazioni centrali (in particolare DPO-PCM, Interno, MLPS, MAECI, INPS) per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne. Al fine di estendere tale censimento alle altre Amministrazioni centrali che contribuiscono all'attuazione delle politiche antiviolenza, può essere utile strutturare un percorso comune che, anche con il supporto dell'assistenza tecnica, possa coadiuvare tali Amministrazioni nella raccolta di tutte le informazioni necessarie, comprendendo in esse sia quelle strettamente legate ai dati finanziari, sia quelle relative alle azioni di sistema che, pur non riflettendosi sugli indicatori di spesa, contribuiscono a *migliorare l'effettiva capacità del sistema di funzionare efficacemente.*

A questo proposito è interessante rilevare che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha previsto, a partire dal 2024, di rendere strutturale il bilancio di genere e di estendere la valutazione dell'impatto di genere in tutte le fasi – programmazione, attuazione, monitoraggio, valutazione ex post – per orientare in modo efficace le risorse e superare politiche di genere frammentate e occasionali. Le potenzialità di tale strumento per il monitoraggio e la valutazione di impatto delle politiche di contrasto della violenza sono, dunque, notevoli e le opportune sinergie con il MEF possono contribuire a risolvere le criticità legate alla mancanza di un sistema informativo centralizzato degli interventi realizzati.

Inoltre, viste le criticità che si sono argomentate nel rapporto per quanto attiene ad una mappatura non del tutto completa delle competenze e delle attività che ciascun Ministero realizza nell'ambito della propria mission, si raccomanda al Dipartimento per le Pari Opportunità di **procedere con un'azione di sistema, preliminare, volta a ricostruire la struttura organizzativa di ciascun Ministero** e definire le funzioni che i diversi dipartimenti/direzioni/uffici assolvono nell'ambito della prevenzione e contrasto della violenza sulle donne. Si raccomanda, inoltre, di **comprendere in questa mappatura anche i Ministeri che attualmente non sono presenti in Osservatorio** – come il Ministero dei beni culturali, che promuove iniziative e finanzia progetti in tale ambito – **destinando un'attenzione particolare alle diverse Autorità di Gestione dei Programmi operativi nazionali dei fondi SIE.**

Infine, avendo rilevato nel percorso di analisi e valutazione un quadro logico non sempre corretto in relazione alla collocazione degli interventi nei diversi assi e priorità di intervento del Piano, si raccomanda al Dipartimento per le Pari Opportunità, anche in collaborazione con il MEF e nell'ambito della mappatura appena descritta, **di strutturare un'azione di advocacy rivolta alle Amministrazioni centrali** e tesa a rappresentare l'architettura della strategia nazionale contro la violenza di genere affinché gli interventi programmati e realizzati siano collocati correttamente entro le 4P della Convenzione di Istanbul. Lungi dall'essere un'annotazione esclusivamente formale, la corretta collocazione entro i diversi Assi e priorità di intervento è funzionale da un lato alla quantificazione dei fondi destinati al raggiungimento delle finalità specifiche presupposte da ciascuna priorità e ad effettuare, in ultima istanza, una valutazione di impatto delle misure più corretta.



***i. Attivare sinergie con le Regioni per implementare il sistema di monitoraggio degli interventi previsti dalla LN 119/2013***

Per quanto attiene alle amministrazioni regionali, il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto di estendere l'obbligo di redazione del bilancio di genere agli enti territoriali con una popolazione superiore alle 15 mila unità (dunque, Regioni e Comuni con tali caratteristiche demografiche). Anche in questo caso si ritiene utile sfruttare le potenzialità di tale strumento per il monitoraggio degli interventi svolte a livello regionale e locale, comprendendo dunque anche le misure gestite da dipartimenti/direzioni differenti da quelle competenti nella materia del contrasto alla violenza di genere. Nell'attesa di comprendere quando, e con quali modalità, le disposizioni del PNNR saranno concretizzate, ci si sofferma in questa sede sulla necessità di implementare ulteriormente l'attuale sistema di monitoraggio degli interventi realizzati a valere sulla LN 119/2013, suggerendo, pertanto, al Dipartimento per le Pari Opportunità di **attivare sinergie con le Regioni**, anche con il supporto dell'assistenza tecnica, **al fine di integrare la scheda di monitoraggio con indicatori fisici di realizzazione e di risultato** che possano consentire di iniziare a ragionare anche nella logica di una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, oltre che di rendicontazione finanziaria.

## Le fonti informative

I collegamenti ipertestuali sono stati verificati in data 13 dicembre 2023.

### Normativa

Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU) (2011), *Raccolta Raccomandazioni generali CEDAW*:

[http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434\\_f\\_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf](http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434_f_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf).

Consiglio d'Europa (2011a), *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul 11 maggio 2011*:  
<https://rm.coe.int/1680462537>.

Decreto interministeriale di *Ripartizione del Fondo nazionale per le Politiche Sociali del 21 febbraio 2014*:

<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2014/Decreto-Interministeriale-21-febbraio-2014.pdf>.

D.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (*Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 10/08/2023*):

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25:286>.

D.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997 “*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*” (GU n. 202 del 30 agosto 1997):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1997/08/30/097G0136/sg>.

D.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” (GU Serie Generale n.172 del 26.07.2011):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/26/011G0160/sg>.

D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” (GU Serie Generale n.80 del 05.04.2013):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/04/05/13G00076/sg>.

DPCM 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*” (GU Serie Generale n.202 del 01.09.2014):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/09/01/14A06807/sg>.

DPCM 25 luglio 2016 “*Decreto del ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento con delega alle pari opportunità che istituisce la Cabina di regia interistituzionale di cui al Piano Straordinario contro la violenza sessuale e di genere*”:

[http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Provvedimenti/ProvvedimentiOrganiPolitici/DECRETO\\_CABINA\\_DI\\_REGIA\\_VIOLENZA.pdf](http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Provvedimenti/ProvvedimentiOrganiPolitici/DECRETO_CABINA_DI_REGIA_VIOLENZA.pdf).

DPCM 25 novembre 2016 “*Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» 2015-2016, di cui all'articolo 5 -bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto*

2013, n. 93, convertito nella legge 15 ottobre 2013, n. 119” (GU Serie Generale n.20 del 25.01.2017):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/01/25/17A00488/sg>.

DPCM 25 novembre 2016 “Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità previste dal paragrafo 4 del Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, di cui all’articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, per essere ripartite tra le regioni e le province autonome per la realizzazione delle quattro linee d’azione ivi previste, destinando le risorse nazionali in modo complementare rispetto all’impiego di risorse proprie” (GU Serie Generale n.20 del 25.01.2017):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/01/25/17A00489/sg>.

DPCM 12 gennaio 2017 “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502” (GU Serie Generale n.65 del 18.03.2017):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/03/18/17A02015/sg>.

DPCM 24 novembre 2017 “Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza” (GU Serie Generale n.24 del 30.01.2018):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/30/18A00520/SG>.

DPCM 1 dicembre 2017 “Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l’anno 2017, di cui all’articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119” (GU Serie Generale n.166 del 19.07.2018): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/07/19/18A04835/sg>.

DPCM 25 settembre 2018 “Istituzione della Cabina di Regia del Piano Nazionale Strategico sulla violenza maschile contro le donne”:

<https://www.pariopportunita.gov.it/media/2015/decreto-costituzione-cabina-di-regia-2018.pdf>.

DPCM 8 ottobre 2018 “Integrazione della Cabina di Regia”:

[https://www.pariopportunita.gov.it/media/2345/integrazione-cabina-di-regia\\_8\\_10\\_2018.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2345/integrazione-cabina-di-regia_8_10_2018.pdf).

DPCM 25 ottobre 2018 “Rettifica Decreto Cabina di Regia”:

[https://www.pariopportunita.gov.it/media/2346/decreto-rettifica-cabina-di-regia\\_25\\_10\\_2018.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2346/decreto-rettifica-cabina-di-regia_25_10_2018.pdf).

DPCM 25 ottobre 2018 “Istituzione del Comitato Tecnico del Piano Nazionale Strategico sulla violenza maschile contro le donne”:

<https://www.pariopportunita.gov.it/media/2012/decreto-istitutivo-comitato-tecnico.pdf>.

DPCM 9 novembre 2018 “Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» anno 2018, di cui all’articolo 5 -bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119” (GU Serie Generale n.16 del 19.01.2019):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/19/19A00327/sg>.

DPCM 4 dicembre 2019 “Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità 2019, a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano” (GU Serie Generale n.24 del 30.01.2020):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/01/30/20A00684/sg>.

DPCM 13 novembre 2020 “Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» anno 2019, di cui agli articoli 5 e 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, per l’anno 2020” (GU Serie Generale n.5 del 08.01.2021):

- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/08/21A00010/sg>.
- DPCM 17 dicembre 2020 “*Reddito di libertà per le donne vittime di violenza*” (GU Serie Generale n.172 del 20.07.2021):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/07/20/21A04402/sg>.
- DPCM 16 novembre 2021 “*Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» - Annualità 2021* (GU Serie Generale n.308 del 29.12.2021):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/29/21A07636/sg>.
- Legge n. 328 del 8 novembre 2000 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” (GU Serie Generale n.265 del 13.11.2000 – Supplemento ordinario):
- <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2000/11/13/265/so/186/sg/pdf>.
- Legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001 “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*” (GU Serie Generale n.248 del 24.10.2001):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg>.
- Legge n. 7 del 9 gennaio 2006, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile* (GU Serie Generale n.14 del 18.01.2006):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/01/18/005G0307/sg>.
- Legge n. 248 del 4 agosto 2006 di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 223 del 4 luglio 2006 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale*” (GU Serie Generale n.186 del 11.08.2006 - Suppl. Ordinario n. 183):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/08/11/06A07618/sg>.
- Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*” (GU Serie Generale n.300 del 28.12.2007 - Suppl. Ordinario n. 285):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/12/28/007G0264/sg>.
- Legge n. 38 del 23 aprile 2009 di conversione del Decreto Legge n. 11 del 23 febbraio 2009 “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*” (GU Serie Generale n.95 del 24.04.2009):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/04/24/09A04793/sg>.
- Legge n. 191 del 23 dicembre 2009 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*” (GU Serie Generale n.302 del 30.12.2009 - Suppl. Ordinario n. 243):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-12-30&task=dettaglio&numgu=302&redaz=009G0205&tmstp=1262864296938>.
- Legge n. 77 del 27 giugno 2013 “*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):
- <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/07/01/13G00122/sg>.
- Legge n. 119 del 15 ottobre 2013 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge n. 93 del 14 agosto 2013 “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*” (GU Serie Generale n.242 del 15.10.2013):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/15/13G00163/sg>.
- Legge n. 107 del 13 luglio 2015 “*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*” (GU Serie Generale n.162 del 15.07.2015):
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>.

- Legge n. 71 del 29 maggio 2017 “*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*” (GU Serie Generale n.127 del 03.06.2017):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/3/17G00085/sg>.
- Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*” (GU Serie Generale n.302 del 29.12.2017):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>.
- Legge n. 4 dell'11 gennaio 2018, *Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici* (GU Serie Generale n.26 del 01.02.2018):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/2/1/18G00020/sg>.
- Legge n. 132 del 1° dicembre 2018 di conversione del Decreto Legge n. 113 del 14 giugno 2018 “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*” (GU Serie Generale n.281 del 03.12.2018):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18A07702/sg>.
- Legge n. 145 del 30 dicembre 2018, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (GU Serie Generale n.302 del 31.12.2018):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/31/18G00172/sg>.
- Legge n. 69 del 19 luglio 2019 “*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>.
- Legge n. 77 dell'8 agosto 2019 “*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*” di conversione del Decreto Legge n. 53 del 14 giugno 2019 (GU Serie Generale n.186 del 09.08.2019):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/08/09/19A05128/sg>.
- Legge n. 160 del 27 dicembre 2019, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (GU Serie Generale n.304 del 30.12.2019- Suppl. Ordinario n. 45):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>.
- Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020 “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (GU Serie Generale n.128 del 19.05.2020 - Suppl. Ordinario n. 21):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>. Convertito con modificazioni dalla Legge n. 77 del 17 luglio 2020 (Suppl. Ordinario n. 25, relativo alla G.U. 18.07.2020, n. 180):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/18/20G00095/sg>.
- Legge n. 178 del 30 dicembre 2020, “*Ripubblicazione del testo della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», corredato delle relative note* (GU Serie Generale n.13 del 18.01.2021 - Suppl. Ordinario n. 3):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/18/21A00174/sg#:~:text=178%2C%20recante%3A%20%20C%20ABilancio%20di,322%20del%2030%20dicembre%202020>.
- Legge n. 134 del 27 settembre 2021 “*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. 237 del 04.10.2021):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/10/04/21G00146/sg> .
- Legge n. 156 del 9 novembre 2021 di conversione del Decreto-legge n. 121 del 10 settembre 2021 “*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali*” (GU Serie Generale n.267 del 09.11.2021):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/09/21A06656/sg> .
- Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*” (GU Serie Generale n.310 del 31.12.2021 - Suppl. Ordinario n. 49):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg>.
- Legge n. 53 del 5 maggio 2022, “*Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere*” (GU Serie Generale n.120 del 24.5.2022):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/24/22G00062/sg>.
- Legge n. 168 del 24 novembre 2023 “*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*” (GU Serie Generale n.275 del 24.11.2023):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/11/24/23G00178/sg>.
- ONU (1979), *Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, trad. it. in CIDU (2011), op. cit.
- Parlamento europeo (2021), *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull’impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini* (2019/2166(INI)):  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406_IT.html).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, “*Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall’articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014*” (Rep. Atti n. 146/CU del 27 novembre 2014) (GU Serie Generale n.40 del 18.02.2015):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/02/18/15A01032/sg>.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, “*Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali di modifica dell’Intesa n. 146/CU del 27 novembre 2014, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio*” (Rep. Atti n. 146/CU del 14 settembre 2022):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/11/25/22A06691/sg>.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, “*Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sui requisiti minimi dei centri per uomini autori di violenza domestica e di genere*” (Rep. Atti n. 184/CSR del 14 settembre 2022):  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/11/25/22A06691/sg>.

## Atti, delibere, relazioni, piani e linee guida

Comitato di esperti in materia economica e sociale (2020), *Iniziative per il rilancio. Italia 2020-2022*: [https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato\\_rapporto.pdf](https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf).

Comitato interministeriale per gli affari europei 2020, *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationitalia, 15 settembre 2020*: <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-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>.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2016), *Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention. Seventh periodic report of States parties due in 2015. Italy* (CEDAW/C/ITA/7): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/004/09/PDF/N1600409.pdf?OpenElement>.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017), *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy* (CEDAW/C/ITA/CO/7). Trad. it. *Osservazioni conclusive relative al VII Rapporto periodico dell'Italia* al link: [http://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2017/09/osserv\\_conclusive\\_cedaw\\_10\\_092017\\_italia\\_tradnonufficiale.docx](http://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2017/09/osserv_conclusive_cedaw_10_092017_italia_tradnonufficiale.docx).

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2021), *List of issues and questions prior to the submission of the eighth periodic report of Italy* (CEDAW/C/ITA/QPR/8): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/062/79/PDF/N2106279.pdf?OpenElement>.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2022), *Eighth periodic report submitted by Italy under article 18 of the Convention, due in 2022*. Date received 7 March 2022 (CEDAW/C/ITA/8): [https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhs\\_gA84bcFRy75ulvS2cmS%2F%2Bg5RiZfdQyDBB5wYUCOeTcNalFJ3HTGaXPS74Co2L21Sec7vOzeHuUrqHkSLxlgE6qi5Vi%2BoF2euN6QLoMxqHm7](https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhs_gA84bcFRy75ulvS2cmS%2F%2Bg5RiZfdQyDBB5wYUCOeTcNalFJ3HTGaXPS74Co2L21Sec7vOzeHuUrqHkSLxlgE6qi5Vi%2BoF2euN6QLoMxqHm7).

Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2018), *Relazione finale*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 5 marzo 2018 (Doc. XXII-bis n. 9): [https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/femminicidio/DocXXII-bis\\_9.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/femminicidio/DocXXII-bis_9.pdf).

Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2020a), *Relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19"*. Approvata dalla Commissione nella

seduta del 26 marzo 2020 (XXII-bis, n. 1):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1149433.pdf> .

- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2020b), *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (XXII-bis, n. 3): <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/353297.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2021a), *Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021 (XXII-bis, n. 4):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/361580.pdf>.
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2021b), *Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata"*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 12 ottobre 2021 (XXII-bis, n. 5):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/364467.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2021c), *Relazione sulle mutilazioni genitali femminili*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 27 ottobre 2021 (XXII-bis, n. 6):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/365233.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2021d), *La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 18 novembre 2021 (XXII-bis, n. 7): <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/366054.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022a), *Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 16 febbraio 2022 (XXII-bis, n. 8): <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/368125.pdf>.
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022b), *Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*. Approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere nella seduta del 20 aprile 2022 (XXII-bis, n. 10):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022c), *Relazione su linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 settembre 2022 (XXII-bis, n. 12):  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/420884.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022d), *Relazione Donne, violenza e salute*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 settembre 2022 (XXII-bis, n. 13):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/420886.pdf> .
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022e), *Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 settembre 2022 (Doc. XXII-bis n. 14.):  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/420887.pdf>.
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022f), *Relazione finale sull'attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul*



*femminicidio*. Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 settembre 2022 (XXII-bis, n. 15): <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/420984.pdf>.

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 antiviolenza e le case rifugio* (19/109/CR07/C8): <http://www.regioni.it/download/news/598585/>.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 23 aprile 2020, “*Documento per la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, in merito alle misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19*” (20/61/CR6/C8): <http://www.regioni.it/download/news/610747/>.

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, 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/>.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 7 maggio 2020, “*Proposta di accordo politico tra il governo e la conferenza delle regioni e delle province autonome misure per rispondere alle esigenze delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza e delle case rifugio*”(20/75/CR7/C8): <http://www.regioni.it/conferenze/data-20200507/>).

Consiglio Superiore della Magistratura, Delibera del 3 novembre 2021, *Pratica num. 411/VV/2019 - Risultati del monitoraggio sull’applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*: <https://www.csm.it/documents/21768/87316/risoluzione+monitoraggio+violenza+di+genere+%28delibera+3+novembre+2021%29/f54b046d-85d5-33d0-6675-b5f46be51993>.

Consiglio Superiore della Magistratura, Delibera del 9 maggio 2018, *Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*: <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzione+sulle+linee+guida+in+tema+di+organizzazione+e+buone+prassi+per+la+trattazione+dei+procedimenti+relativi+a+reati+di+violenza+di+genere+e+domestica/4799cbdc-4af8-a794-f908-e1b38b7bc1fa>.

Consiglio Superiore della Magistratura, Delibera del 4 giugno 2020, *Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull’applicazione delle “Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica” negli uffici di merito nel periodo d’emergenza sanitaria*: <https://www.csm.it/documents/21768/87316/monitoraggio+violenza+di+genere+%28delibera+4+giugno+2020%29/3e69af1c-a084-4159-3d32-46aee4c96455>.

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* (d.l. n. 93/2013): <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2018/11/violenza-di-genere4.pdf>.

- Corte dei Conti (2018), *Deliberazione 4 aprile 2018 n. 7/2018/G, recante “Gli esiti dell’attività di controllo svolta nel 2016”* (dicembre 2017), pg. 69-70: [https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1523970297780\\_Delib\\_7\\_2018\\_G.pdf](https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1523970297780_Delib_7_2018_G.pdf).
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152#>.
- European Commission, *European Structural and Investment Funds*: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/).
- European Commission, *NextGenerationEU*: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu).
- European Commission, *The Recovery and Resilience Facility*: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).
- Governo italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationitalia*: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- 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)*. Received by GREVIO on 22 October 2018: <https://rm.coe.int/grevio-state-report-italy/16808e8133>.
- GREVIO (2020), *Rapporto di Valutazione di base. Italia*: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2191/primo-rapporto-grevio-sullitalia-2020.pdf>.
- Ministero della Giustizia (2020), *Il Rapporto: un anno di “Codice Rosso”*: [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/codicerosso\\_rapporto\\_24nov2020.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/codicerosso_rapporto_24nov2020.pdf).
- Ministro per le pari opportunità e la famiglia (2019), *Relazioni sullo stato di utilizzo delle risorse stanziare per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza. Anni 2017 e 2018*. Comunicata alla Presidenza il 12 luglio 2019: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2384/relazione-al-parlamento-12-luglio-2019.pdf>.
- Ministro per le pari opportunità e la famiglia (2021), *Relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziare per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza*. Comunicata alla Presidenza il 26 marzo 2021: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2382/relazione-al-parlamento-26-marzo-2021.pdf>.
- Ministro per le pari opportunità e la famiglia (2022), *Relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziare per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza*. Comunicata alla Presidenza il 30 giugno 2022: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2383/relazione-al-parlamento-30-giugno-2022.pdf>.
- MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2017a), *Piano nazionale per l'educazione al rispetto*: [https://www.noisiamopari.it/file/documenti/EDUCAZIONE\\_AL\\_RISPETTO/Piano\\_Nazionale\\_ER\\_4.pdf](https://www.noisiamopari.it/file/documenti/EDUCAZIONE_AL_RISPETTO/Piano_Nazionale_ER_4.pdf).
- MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2017b), *Linee Guida Nazionali (art. 1 comma 16 L. 107/2015) “Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della*

violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione”: [https://www.noisiamopari.it/file/documenti/EDUCAZIONE\\_AL\\_RISPETTO/Linee guida Comma16 finale 26-10-signed.pdf](https://www.noisiamopari.it/file/documenti/EDUCAZIONE_AL_RISPETTO/Linee_guida_Comma16_finale_26-10-signed.pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità (2015), *Relazione alle camere sullo stato di utilizzo da parte delle Regioni delle risorse stanziare ai sensi dell'art. 5 bis del decreto legge del 14 agosto 2013, n. 93 convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119*: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1961/relazione-al-parlamento-ex-art-5bis-per-le-annualita-2013-2014.pdf>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità (2021), *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*: [https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia parita- genere.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita_genere.pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010), *Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking* (DPCM 11.11.2010): [http://www.progettisociali.it/uploads/File/piano nazionale antiviolenza.pdf](http://www.progettisociali.it/uploads/File/piano_nazionale_antiviolenza.pdf).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015), *Piano d'azione contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017* (DPCM 7.07.2015): <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1954/piano-nazionale-violenza-2015-2017.pdf>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*, adottato il 23 novembre 2017: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1953/piano-nazionale-violenza-2017-2020.pdf>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2019), *Piano operativo del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. Versione aggiornata al 23 luglio 2019: <https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/2019/07/Piano-operativo-2017-2020.pdf>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, adottato il 18 novembre 2021: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1952/piano-nazionale-violenza-2021-2023.pdf>.

## Bibliografia

Aa.Vv. (2018), *Report on the procedures of the civil court and the juvenile court concerning the custody of children in cases of domestic violence*: <https://rm.coe.int/italian-report-on-procedure-of-the-civil-court-eng/168093337e>.

Action Aid (2018), *Trasparenza e accountability. I fondi nazionali antiviolenza 2015-2017*: [https://www.actionaid.it/app/uploads/2018/11/Rapporto-Fondi-Antiviolenza\\_11\\_2018.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2018/11/Rapporto-Fondi-Antiviolenza_11_2018.pdf).

Action Aid (2019), *Trasparenza e accountability. Monitoraggio fondi statali Antiviolenza 2019*: [https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/11/Monitoraggio\\_fondi\\_antiviolenza\\_2019.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/11/Monitoraggio_fondi_antiviolenza_2019.pdf).

Action Aid (2020), *Tra retorica e realtà. Dati e proposte sul sistema antiviolenza in Italia*: [https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/Monitoraggio-antiviolenza\\_2020.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/Monitoraggio-antiviolenza_2020.pdf).

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](https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2021/11/Monitoraggio_antiviolenza_2021.pdf).

Action Aid (2022), *Diritti in bilico. Reddito, casa e lavoro per l'indipendenza delle donne in fuoriuscita dalla violenza*: [https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2022/11/Diritti\\_in\\_Bilico\\_2022.pdf](https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2022/11/Diritti_in_Bilico_2022.pdf).

- Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo-AIDOS, End FGM European Network-End FGM EU (2018), Joint Shadow Report – ITALY: <https://rm.coe.int/aidos-end-fgm-eu-joint-shadow-report-italy/16808eaaa6>.
- BeFree Cooperativa Sociale (2018), Written contribution by BeFree Cooperativa Sociale sulla violenza contro le donne, il traffico di esseri umani e la discriminazione: <https://rm.coe.int/grevio-report-draft-be-free/16808ebe57>.
- Busi B., Pietrobelli M. e Toffanin A.M. (2021), *La metodologia dei centri antiviolenza e delle case rifugio femministe come «politica sociale di genere»*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, pp. 23-38.
- 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: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/testi/aco173.htm>.
- Cardano M. (2011), *La ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna.
- Centro Diritti Umani Università di Padova (2018), *Approfondimento. Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015: realizzazione e realizzabilità di un Piano d'azione nazionale*, in “Annuario italiano dei diritti umani”, Parte II: XXIX- XL: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/database/Annuario-italiano-dei-diritti-umani-2018/1199>.
- Cipriani R. (1997), *Sociologia e ricerca biografica*, cit. in Bichi R. (2000), *La società raccontata*, Franco Angeli, Milano.
- Commissioni Pari Opportunità di Fnsi (Federazione Nazionale Stampa italiana) e Usigrai (il sindacato dei giornalisti Rai), Associazione GiULiA Giornaliste, Sindacato giornalisti Veneto (2017), *Manifesto delle giornaliste e dei giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione contro ogni forma di violenza e discriminazione attraverso parole e immagini*: <https://www.fnsi.it/upload/70/70efdf2ec9b086079795c442636b55fb/od8d3795eb7d18fd322e84ff5070484d.pdf>.
- Consiglio d'Europa (2011b), *Relazione esplicativa della convenzione del consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul 11 maggio 2011*: <https://www.irpps.cnr.it/wp-content/uploads/2022/02/Rapporto-esplicativo-della-Convenzione-del-Consiglio-dEuropa-sulla-Prevenzione-e-la-lotta-contro-la-violenza-nei-confronti-delle-donne-e-la-violenza-domestica.pdf>.
- D.i.re (2021), *Il (non) riconoscimento della violenza domestica nei Tribunali civili e per minorenni*: <https://www.direcontrolviolenza.it/wp-content/uploads/2021/07/D.i.Re-Il-non-riconoscimento-della-violenza-domestica-compressed.pdf>
- De Pascale L., Carbone C. (2021), *Violenza sulle donne e intersezionalità: la capacità di risposta degli interventi a supporto dell'empowerment socio-economico*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, pp. 87-106.
- Demurtas P., Misiti M. (a cura di) (2021), *Violenza contro le donne in Italia. Ricerche, orientamenti e buone pratiche*, Guerini Scientifica, Milano.
- Demurtas P., Misiti M., Toffanin A. (2021), *Contrastare la violenza sulle donne. Attori, processi e pratiche di un campo in evoluzione*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4.
- Demurtas P., Misiti M., Toffanin A. (2021), *Il contrasto alla violenza sulle donne: attori, processi e pratiche di un campo in evoluzione*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, pp. 9-22.
- Demurtas P., Peroni C. (2021), *Una convergenza impossibile? Gli interventi per autori di violenza in Italia tra resistenze e istanze innovatrici*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, pp. 39-54.

- Differenza Donna (2021), *Contributions for the list of issues and questions for the 8<sup>th</sup> periodic report of the state of Italy to the Cedaw Committee*. Submitted February 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdJISi5zgLceVbgT1cd3BQdXO6ViiQtOWIsAz7t+KsAZ1t7gLzIqBVmZnVeIEBGswmg==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdJISi5zgLceVbgT1cd3BQdXO6ViiQtOWIsAz7t+KsAZ1t7gLzIqBVmZnVeIEBGswmg==).
- Fondazione Pangea (2019), *Osservatorio 2019 sui discorsi e linguaggi d'odio "Hate Speechs"*: <https://www.retecontrolodio.org/cmswp/wp-content/uploads/2021/04/Fondazione-Pangea-Onlus-Misoginia.pdf>.
- Fondazione Pangea Onlus - REAMA network, UDI - Unione Donne in Italia, Associazione Nazionale Volontarie Telefono Rosa Onlus, Italian section of the Women's international League for Peace and Freedom (WILPF Italia), Forum of Mediterranean Women Journalists (FMWJ) (2021), *Joint submission to the UN CEDAW Committee*. Submitted February 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdCrOfT69HAtInGnbYGUMFUHYoyiDrgXJtr+9Sbuz1ohXEkSABID/uPaMWnOF3/k2TA==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdCrOfT69HAtInGnbYGUMFUHYoyiDrgXJtr+9Sbuz1ohXEkSABID/uPaMWnOF3/k2TA==).
- Forum Italiano sulla Disabilità (FID) (2021), *Written submission to the committee containing specific references to women and girls with disabilities and proposed list of issues prior to reporting*. Submitted January 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdCzHYsE/tb2rYzVV7IlJEqIEGwqz0H1RKziURkBz49MgedKLywIiePEALA Kxxkc4/Q==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdCzHYsE/tb2rYzVV7IlJEqIEGwqz0H1RKziURkBz49MgedKLywIiePEALA Kxxkc4/Q==).
- Forum Italiano sulla Disabilità - FID (2018), *Written submission to Grevio in relation to the report submitted by Italy*: <https://rm.coe.int/report-of-the-italian-forum-for-disability/1680902dc7>.
- Forum Italiano sulla Disabilità - FID (2023), *Upcoming recommendations of the Committee of the Parties in respect of Italy. Shadow report to the Istanbul Convention monitoring mechanism*: <https://rm.coe.int/final-fid-report-to-istanbul-convention-monitoring-mechanism-grevio/1680aad39c>.
- Gagliardi F., Molteni L. (2021), *Il monitoraggio degli interventi contro la violenza sulle donne: nodi critici e proposte*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2020: 177-191.
- Gagliardi F., Molteni L. (2021), *Dotarsi di un sistema nazionale di monitoraggio delle politiche: un impegno non più rinviabile*, in Misiti M., Demurtas P. (2021), *op. cit.*: pag. 221-238.
- Gagliardi F., Molteni L. (2021), *La valutazione del Piano Nazionale strategico contro la violenza maschile sulle donne*, in Demurtas P., Misiti M. (2021), *op. cit.*: pag. 239-254.
- Gadda A., Mauri A. (2021a), *Le collaborazioni territoriali di centri antiviolenza e case rifugio*, in Demurtas P., Misiti M. (a cura di), *op. cit.*: pp. 139-157.
- 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 Being*: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806edf35>.
- Human Rights Watch-Italia (2021), *Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) on Italy's periodic report for the 80th CEDAW Pre-Session March 2021*. Submitted February 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdArBcMgCYmVxZSFrqYBvqouufoZm+wTpNfezsC1JlOgMx3WQ5DN3FjiqTfvo+Q1ZWg==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDJqhUdArBcMgCYmVxZSFrqYBvqouufoZm+wTpNfezsC1JlOgMx3WQ5DN3FjiqTfvo+Q1ZWg==).

- Istat (2018), *Indagine sui centri anti violenza. Anno 2017*: <https://www.istat.it/it/archivio/224083>.
- Istat (2020), *I centri anti violenza. Principali risultati dell'indagine condotta nel 2019*: <https://www.istat.it/it/files/2020/10/Report-centri-anti-violenza-28102020-1.pdf>.
- Istat (2021), *Le richieste di aiuto durante la pandemia. I dati dei centri anti violenza, delle Case rifugio e delle chiamate al 1522 (Anno 2020)*, disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files/2021/05/Case-rifugio-CAV-e-1522.pdf>.
- Istat (2022), *Il sistema della protezione per le donne vittime di violenza Anni 2021 e 2022*: <https://www.istat.it/it/files/2023/08/2023-03-08-statreportprotezione-Istat-Dpo.pdf>
- Istat (2023a), *I centri anti violenza e le donne che hanno avviato il percorso di uscita dalla violenza*: <https://www.istat.it/it/archivio/291270>
- Istat (2023b), *Le reti territoriali dei Centri anti violenza: approccio, definizioni e linee guida*: <https://www.istat.it/it/files/2023/11/Le-reti-territoriali-dei-CAV-approccio-definizioni-linee-guida-15-11-2023.pdf>
- Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re (2018), *Implementation of the Istanbul Convention in Italy. Shadow Report of women's NGOs*: <https://rm.coe.int/grevio-report-women-s-ngo/16808eaaa5>. Traduzione italiana Donne in Rete contro la violenza, *L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne, ottobre 2018*: [https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/10/GREVIO.Report.Ital\\_finale-1.pdf](https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/10/GREVIO.Report.Ital_finale-1.pdf).
- Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re (2021), *Italy's Compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Submitted February 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDjQhUdO1RonQbFbcz/2bmP4YatI+NjTOJSZAxCSex8rSjVUR34IlvuyPoHokgkM8DHEoPQ==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDjQhUdO1RonQbFbcz/2bmP4YatI+NjTOJSZAxCSex8rSjVUR34IlvuyPoHokgkM8DHEoPQ==).
- 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>.
- Lega Internazionale delle Donne per la Pace e la Libertà (WILPF) (2021), *Submission to the CEDAW Committee*. Submitted February 2021: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDjQhUdAZs1D2Mr6U/yttEC/qBqMXrh3KR1u1hRf02o/xkZFzHBhwsGcK/4jff8ZYMHF7iNQ==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ohr7fN74RP9hzRnDjQhUdAZs1D2Mr6U/yttEC/qBqMXrh3KR1u1hRf02o/xkZFzHBhwsGcK/4jff8ZYMHF7iNQ==).
- Lotti M.R. (2022), *Le reti territoriali anti violenza come azione di sistema per facilitare i percorsi di uscita dalla violenza*: <https://www.istat.it/it/files/2022/11/Le-Reti-territoriali-contro-la-violenza-alle-donne-1.pdf>.
- Martini A. (2006), *Cinque modi di interpretare la valutazione*, in Martini A., Costabella L., Sisti M., *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Ufficio Stampa ed. Editoria Formez.
- Martini A., Sisti M. (2007), *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, Informaires, n.33, Dicembre.
- Merlo G. (2014), *La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti*, Carocci, Roma.
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano.
- Pasian P., Proia F. (2021), *I centri anti violenza nelle politiche regionali: eterogeneità e prospettive*, la Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, pp. 55-68: [https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2022/04/RPS-2021-3\\_4-Pasian-e-Proia.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2022/04/RPS-2021-3_4-Pasian-e-Proia.pdf).

- Piattaforma Italiana CEDAW: Lavori in corsa (2018), *Rapporto Ombra CEDAW 2016-2017*: <https://www.aidos.it/wp-content/uploads/2017/06/RapportoOmbraCEDAW2017.pdf>.
- Rete RELIVE-Relazioni libere da violenze (2018), *Implementation of the Istanbul Convention in Italy Shadow Report on Perpetrator Programs*, January 2019: <https://rm.coe.int/edited-version-2-italy-grevio-shadow-report-on-perpetrator-programs-an/168090e007>.
- Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (1999), *Evaluation. A Systematic Approach*, 6<sup>a</sup> ed., Sage, Thousand Oaks, Ca.
- Sisti M. (2007), *La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese*, in Formez, Dipartimento per la Funzione Pubblica, I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013, Quaderno 59: 89-112.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Stame N. (2022), *Tra possibilismo e valutazione: Judith Tendler e Albert Hirschmann*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D. (a cura di) (2009), *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N., Lo Presti V. (2015), *Positive Thinking and learning from evaluation: Why focusing on what works will increase learning from monitoring and evaluation*, Transaction, New Brunswick NJ.
- Tendler J. (1992), *Progetti ed Effetti*, Liguori, Napoli.
- Toffanin A.M., Pietrobelli M., Gadda A. e Misiti M. (2020a), *VAW Policy Regimes in Italy: An Analysis Across Regional Governments and Women's Centres*, «Journal of Mediterranean Knowledge-JMK», vol. 5, n. 1, pp. 47-72.
- Un.i.Re - Università in Rete Contro la violenza di genere-UNIRE (2018), *The role of the Italian University System in the implementation of the Istanbul Convention*: <https://rm.coe.int/unire-comments-and-recommendation-italy-2019/1680941fdd>.
- Un.i.Re - Università in Rete Contro la violenza di genere-UNIRE (2023), *Comments and Recommendations on the responses provided by the Italian Authorities to the Committee*: <https://rm.coe.int/unire-comments-on-italian-reporting-form-2023/1680aae92f>.
- UVAL (2005), *Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa*: [https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo\\_Coesione/main/Uval/Documenti\\_metodologici/5.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/main/Uval/Documenti_metodologici/5.pdf);
- UVAL (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*: [http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/muval\\_22\\_valutazione\\_impatto.pdf](http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/muval_22_valutazione_impatto.pdf).
- UVAL, INEA, ISFOL (2004), *Indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e la ricerca sul campo*: [http://www.regione.molise.it/nvi/NucleoValutazioneInvestimenti.nsf/0/60f09526c0odfo2ac1256f1f00397013/\\$FILE/Indicazioni%20oper%20le%20domande%20di%20valutazione.pdf](http://www.regione.molise.it/nvi/NucleoValutazioneInvestimenti.nsf/0/60f09526c0odfo2ac1256f1f00397013/$FILE/Indicazioni%20oper%20le%20domande%20di%20valutazione.pdf).
- UVI - Ufficio Valutazione Impatto Senato della Repubblica (2018), *Relazione finale della Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere*: [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/SommComm/o/01066513/index.html?part=doc\\_dc-allegato\\_a](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/SommComm/o/01066513/index.html?part=doc_dc-allegato_a).
- Walby S., Towers J. e Francis B. (2014), *Mainstreaming domestic and gender-based violence into sociology and the criminology of violence*, «The Sociological Review», vol. 62, pp. 187-214.
- Weiss C. (2007), *La valutazione sulla teoria: passato, presente e futuro*, in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.

## Sitografia

**Piattaforma delle Nazioni Unite sulle Convenzioni per i Diritti Umani sottoscritte dall'Italia:** <https://www.ohchr.org/en/countries/italy#status-reporting--86>. La piattaforma presenta tutta la documentazione storica relativa alle Convenzioni internazionali, i patti e i protocolli sottoscritti dall'Italia, ivi compresa la CEDAW. Nella sezione "Reporting Status" è riportato lo storico di tutte le procedure attivate per il monitoraggio e la valutazione delle obbligazioni assunte con la ratifica delle Convenzioni. In particolare, per la CEDAW, sono compresi i rapporti dell'Italia e del Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne e le comunicazioni delle organizzazioni della società civile dal 1991 al 2022.

**Piattaforma europea sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica:** <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?>. La piattaforma presenta tutta la documentazione storica relativa alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011, aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul ed entrata in vigore il 1 agosto 2014. In particolare, presenta gli esiti delle valutazioni che il GREVIO sull'aderenza ai principi della Convenzione da parte degli Stati aderenti.

**Dipartimento per le Pari Opportunità, Violenza di genere:** <http://www.pariopportunita.gov.it/contro-la-violenza-sessuale-e-di-genere/>. Sezione del sito internet del DPO riferita al fenomeno della violenza di genere. Presenta le principali notizie sul tema, alcuni approfondimenti sulla normativa e sui Piani Nazionali e i principali output elaborati, gli Accordi e i protocolli di Intesa sottoscritti dal Dipartimento, la documentazione relativa al numero verde 1522, le campagne di comunicazione realizzate e alcune procedure attivate nell'ambito delle politiche governative.

**Banca dati Istat sulla violenza contro le donne:** <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>. Banca dati documentale e delle indagini statistiche realizzata dall'Istituto Nazionale di Statistica nell'ambito dell'accordo sottoscritto con il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio. Fornisce una visione di insieme sul fenomeno della violenza maschile sulle donne, attraverso l'integrazione di dati provenienti da varie fonti quali Istat, Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministeri, Regioni, Centri antiviolenza, Case rifugio ed altri servizi come il numero di pubblica utilità 1522. Vengono messi a disposizione documenti sulle politiche italiane ed europee di contrasto alla violenza, sulla prevenzione, sulle attività formative nelle scuole e presso gli operatori, oltre che report statistici e di analisi e un datawarehouse sulla violenza contro le donne (<http://dati-violenzadonne.istat.it/>).

**Progetto ViVA- Monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne:** <https://viva.cnr.it/>. Portale del progetto ViVA – *Valutazione e Analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*, nato dall'Accordo di collaborazione sottoscritto il 19 giugno 2017 tra il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPO) e l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-IRPPS), rinnovato l'11 aprile 2022. Il portale organizza tutta la produzione scientifica realizzata dall'Istituto nell'ambito dei due accordi, ovvero i deliverable consegnati al DPO, le pubblicazioni, gli interventi a convegni e seminari. Prevede, inoltre, la redazione e invio di una newsletter per garantire la diffusione della conoscenza sul tema del contrasto alla violenza di genere.

**Banca dati LARA:** <https://lara.viva.cnr.it/>. Banca Dati aggiornata semestralmente, che raccoglie leggi, regolamenti e atti amministrativi regionali relativi alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne disponibili presso gli archivi regionali ed adottati a partire dal 2001,



salvo atti specifici ancora in vigore emanati prima del 2001. LARA è stata ideata e realizzata dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (CNR ISSIRFA) del Consiglio Nazionale delle Ricerche, nell’ambito del progetto VIVA coordinato dall'Istituto delle Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (CNR IRPPS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche. LARA vuole essere uno strumento: di supporto a chi fa ricerca su questo tema; di sostegno a chi, a qualunque titolo, è impegnato nella pianificazione e nella attuazione di attività di contrasto alla violenza contro le donne, comprese le attività a supporto dei minori coinvolti e quelle rivolte agli uomini autori di violenza.

## Riferimenti alle pubblicazioni ViVa

### 1° edizione, 2018-2021

Aa.Vv., Policy Brief, *Le case rifugio*.

Boffo S., Gagliardi F., Molteni L. (2019), Deliverable 5 - *Rapporto di valutazione ex-ante del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*.

Busi B., Gadda A., Mauri A., Pietrobelli M., Toffanin A. (2021), Deliverable n.13A - *Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard quali-quantitativi per i servizi specialistici e generali. I centri antiviolenza e le reti territoriali*.

Demurtas P. (a cura di) (2019), Deliverable n.9 - *Relazione sull'indagine di campo. La funzionalità operativa del sistema d'offerta territoriale dei servizi specialistici e generali*.

Demurtas P., Mauri A., Menniti A. (2019), Deliverable n.8 - *I servizi specialistici e generali a supporto delle vittime di violenza Mappature e note di accompagnamento*.

Demurtas P., Peroni C. (2021), Deliverable n.13B - *Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard quali-quantitativi per i servizi specialistici e generali. I programmi di intervento rivolti agli autori di violenza*.

Demurtas P., Peroni C. (a cura di), Policy Brief - *I programmi di trattamento per autori di violenza contro le donne*.

Demurtas P., Peroni C., Mauri A., Pietrobelli M., Toffanin A.M., *Rapporto n.2 - I programmi per autori di violenza. Quadro di sintesi dei risultati della rilevazione*.

Falcone V. (2018), Deliverable n.4 - *Raccolta e analisi comparativa delle leggi regionali in materia di violenza maschile contro le donne, ai fini dell'attuazione operativa del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*.

Gagliardi F. (2018), *Piano delle valutazioni delle WP5 e WP6 del programma esecutivo dell'Accordo DPO e CNR - IRPPS in materia di monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*.

Gagliardi F., Molteni L. (2018), Deliverable n.1 - *Relazione sugli strumenti adottati dai soggetti istituzionali per il monitoraggio del sistema di assistenza e supporto alle vittime della violenza di genere*.

Gagliardi F., Molteni L. (2019a), Deliverable n.6 - *Linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne. Prima stesura*.

Gagliardi F., Molteni L. (2019b), Deliverable n.10 - *Linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne. Seconda stesura, CNR-IRPPS*.

- Gagliardi F., Molteni L. (2019c), Deliverable 11 - *Primo rapporto di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.*
- Gagliardi F., Molteni L. (2021a), Deliverable n. 12 - *Rapporto finale di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.*
- Gagliardi F., Molteni L. (2021b), Deliverable n. 14 - *Relazione in itinere sul Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.*
- Menniti A., Demurtas P., Mauri A., Pietrobelli M., Toffanin A.M, Rapporto n.1 - *I servizi specializzati antiviolenza. Quadro di sintesi dei risultati della rilevazione.*
- Misiti M. (a cura di), Policy Brief - *I centri antiviolenza in Italia nel 2017. Le rilevazioni Istat e CNR del 2018.*
- Oddone C. (2018), Deliverable n.2 – *Buone pratiche di programmazione attuativa nell'ambito dei Piani d'azione nazionale contro la violenza. Esempi da Austria, Francia, Spagna e Portogallo.*
- Pietrobelli M. (2018), Deliverable n.3 – *Servizi specializzati e generali: uno studio sugli standard, CNR-IRPPS.*
- Toffanin A.M. (2019), Deliverable n.7 – *La ricerca sulla violenza maschile contro le donne. Una rassegna della letteratura.*

## **2° edizione, in corso**

- Busi B., Demurtas P., Peroni C. (2022), *Relazione di accompagnamento all'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome relativa ai requisiti minimi dei Centri per uomini autori o potenziali autori di violenza di genere.*
- Busi B., Demurtas P., Pietrobelli M. (2022), *Relazione di accompagnamento alla nuova Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.*
- Molteni L., Demurtas P. (2023), *Il processo di elaborazione della Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023.*
- Molteni L., Demurtas P. (in corso di redazione), *La Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023: punti di forza e criticità.*
- Proia F., Demurtas P. (2022), *Relazione contenente le schede regionali sugli atti normativi e i dispositivi di governance regionale in materia di contrasto alla violenza maschile contro le donne.*
- Proia F. (2023), *LARA. Leggi e atti regionali antiviolenza. Database su normativa e atti regionali in tema di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne. Nota di accompagnamento.*

## ALLEGATI

### Gli strumenti di indagine

#### Traccia per l'approfondimento con le Amministrazioni centrali

In data 11 aprile 2022 il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche hanno sottoscritto un Accordo di collaborazione di durata triennale finalizzato alla definizione del quadro informativo a supporto della strategia nazionale di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne, oltretutto alla valutazione dei Piani Nazionali finora adottati, in attuazione degli impegni assunti dall'Italia a seguito della ratifica della Convenzione per la prevenzione e il contrasto alla violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), con LN 27 giugno 2013, n.77.

In attuazione di detto Accordo, IRPPS-CNR sta realizzando il progetto "ViVa – Analisi e Valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne" che, tra le varie linee di attività, prevede il coinvolgimento dei/delle referenti dei Ministeri competenti nella valutazione finale del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

Più nello specifico, la valutazione finale del PSN 17-20 si propone di soddisfare un'esigenza conoscitiva riguardo a come gli interventi promossi e finanziati a valere del Piano si sono realizzati (analisi delle realizzazioni), cosa gli interventi hanno prodotto (analisi valutativa dei risultati e degli effetti) e se e quanto gli interventi siano stati in grado di produrre i cambiamenti auspicati. Il confronto con le Autorità responsabili della programmazione e attuazione degli interventi del Piano è, pertanto, indispensabile innanzitutto per effettuare una ricostruzione degli interventi realizzati e dei risultati raggiunti, valorizzando l'impegno del Governo nella lotta contro la violenza sulle donne e, in secondo luogo, per condividere, anche a partire dalle criticità e dai punti di forza di tali interventi, indicazioni utili per una programmazione più efficace ed efficiente delle politiche nazionali sul tema.

1. Con riferimento al periodo temporale del Piano (2017-2020): in questi tre anni, quale è stato l'impegno del suo Ministero/Dipartimento nell'ambito della prevenzione e contrasto alla violenza di genere? [*in termini anche di strategia, obiettivi ecc.*]
2. Quali sono le motivazioni che hanno sollecitato il Ministero a impegnarsi su questi aspetti?
3. Ci può descrivere come/in cosa si è concretizzato l'impegno del suo Ministero/Dipartimento?/ Cosa è successo, cosa è avvenuto? [*Si tratta di azioni/interventi innovativi e/o sperimentali? O in qualche modo riprendono delle azioni/interventi già intrapresi in passato? In questo caso, vi sono e se sì quali degli elementi di novità? Sono ancora in corso le azioni?*]
4. Cosa ha funzionato?
5. Avete incontrato delle difficoltà/rallentamenti nella realizzazione degli interventi? Se sì, quali? A quali fattori possono essere attribuibili?

6. Quali strategie avete messo in campo per superarle? Queste strategie sono state in grado di migliorare la qualità degli interventi e, per quelli conclusi, i loro risultati?
7. Quali sono i principali risultati che avete raggiunto?  
Guardando nel loro insieme gli interventi realizzati:
  - a. Quali sono stati i punti di forza delle azioni che avete messo in atto? (se non fosse già emerso)
  - b. Quale è la sostenibilità (in termini di mantenimento nel tempo dei risultati conseguiti) degli interventi attuati? Quali sono gli elementi/le condizioni che possono garantire la sostenibilità?
  - c. Quali le prospettive future?
8. Nel caso di risultati non conseguiti, quali sono, secondo voi, le ragioni che ne hanno impedito il raggiungimento?"
9. Quali sono gli apprendimenti di natura gestionale ed organizzativa (quali buone pratiche) che possono essere dedotti dall'esperienza maturata?
10. Un elemento di attenzione delle politiche in Italia in generale e anche delle politiche anti violenza è quello delle disuguaglianze/eterogeneità/frammentarietà territoriali. In che modo avete tenuto conto di questi elementi? In quale fase (i.e.: programmazione; implementazione; valutazione dei risultati)? E con quali scelte decisionali?"
11. Il PSN, e a discendere il Programma operativo, che funzione/ruolo hanno avuto rispetto al vostro impegno in questi anni nella prevenzione e contrasto alla violenza di genere?
12. In particolare, il sistema di governance del Piano che funzione ha saputo incidere in questo senso? E in che modo?
13. Più nello specifico, il PSN 2017-2020 ha previsto la costituzione di due organismi di governance: la Cabina di Regia (ovvero la funzione di livello politico di programmazione, coordinamento, monitoraggio e verifica del PSN, presieduta dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità con la partecipazione dei Ministeri interessati e del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali) il Comitato Tecnico, un organismo deputato a coadiuvare la Cabina di Regia nell'attuazione del Piano, del suo monitoraggio e della valutazione.
  - a. Che cosa ha funzionato di questo assetto? Quali sono, dal suo punto di vista, i punti di forza e successi manifestatisi, riconducibili a questa strutturazione della governance?
  - b. Quali le criticità che si sono ravvisate? Hanno determinato inefficienze e ritardi (o altre criticità/ricadute negative criticità) nell'attuazione del Piano?
  - c. Infine: gli assetti di governance adottati per la gestione del Piano sono stati in grado di garantire una chiara assegnazione e definizione delle funzioni?
14. Ha dei suggerimenti su come migliorare la governance e l'attuazione delle politiche nazionali contro la violenza sulle donne?

## Traccia per l'approfondimento con le Amministrazioni regionali

### ***Nell'ambito della valutazione in itinere del PSN 2017-2020***

1. Quali sono i punti di forza e criticità delle azioni in corso di realizzazione sul Piano Strategico (ivi compresi gli interventi a valere sull'art. 5bis)?
2. Come giudica il **livello di integrazione** tra la pianificazione nazionale e quella territoriale?
  - Evidenziare criticità e punti di forza
  - Evidenziare eventuali differenze tra vecchia e nuova programmazione
  - Quali strategie possono essere messe in campo per migliorare il livello di integrazione tra le politiche?
3. Come giudica i **meccanismi di governance** messi in campo per creare politiche integrate e coordinate?
  - Dispositivi di governance a livello regionale
  - Evidenziare criticità e punti di forza
  - Evidenziare eventuali differenze tra vecchia e nuova programmazione
  - Quali strategie possono essere messe in campo per migliorare la capacità di governance?

### ***Nell'ambito della valutazione finale del PSN 2017-2020***

Nell'ambito del nuovo Accordo che IRPPS-CNR ha sottoscritto con il DPO, è prevista la valutazione finale del Piano Nazionale Strategico sulla violenza contro le donne 2017-2020.

A differenza del lavoro che abbiamo fatto insieme alle Regioni nell'ambito del precedente Accordo, ovvero la ricostruzione dettagliata delle azioni realizzate a valere sul DPCM 2015-2016 (art. 5), ci siamo concentrati in questa sede sulle azioni programmate dalle Regioni sui DPCM dal 2017 al 2021 attraverso un'analisi desk degli atti regionali che vi hanno dato attuazione, cercando di contestualizzare le scelte programmatiche entro i singoli contesti normativi. Avremmo quindi l'esigenza, innanzitutto, di condividere con voi alcune riflessioni che riguardano le peculiarità dei sistemi regionali, per poi focalizzarci su una questione che già nella precedente valutazione era emersa come dirimente: ovvero, se e come si realizza un'integrazione tra i livelli di governo (essendo lo Stato intervenuto solo di recente nella pianificazione e attuazione degli interventi) e quali sono le contaminazioni (in positivo o negativo) tra i due livelli<sup>155</sup>.

Precisiamo che, per entrambi gli obiettivi che ci siamo dati, il nostro focus è il Piano Nazionale, dunque in particolare il PSN 2017-2021. Le Regioni sono costituzionalmente titolari delle politiche anti-violenza, per cui il vostro è un osservatorio privilegiato da cui necessariamente si deve partire per comprendere se e come si stanno realizzando le politiche integrate e coordinate auspicate dalla Convenzione di Istanbul e quali sono le condizioni che potrebbero agevolare questa realizzazione.

#### *Primo focus. Risorse DPCM 2017-2021 e strategie regionali*

1. Le chiederemmo, innanzitutto, di soffermarsi brevemente su quali sono state le scelte programmatiche della Regione sia rispetto ai fondi trasferiti dal DPO a valere sull'art. 5 bis che rispetto ai fondi trasferiti a valere sull'art. 5. Ci interessa capire, in generale:
  - Cosa è avvenuto?

---

<sup>155</sup> Per le Province Autonome di Trento e Bolzano si è escluso l'approfondimento relativo all'impiego dei fondi previsti dalla LN 119/2013.

- Cosa ha funzionato?
  - *(partire dai profili regionali elaborati, personalizzando caso per caso)*
2. Per approfondire meglio: l'erogazione delle risorse a valere sull'art. 5bis ha presupposto delle decisioni/scelte *(quali: chi ha diritto di percepire le risorse, con quali criteri – es, competitivi/non competitivi, con quali modalità - direttamente/indirettamente agli enti gestori)* che hanno contribuito a definire il sistema anti violenza regionale. Saremmo interessate a comprendere meglio la vision sottesa a tali scelte (e come si collegano ad assetti già preesistenti, come quello delle politiche sociali).
  3. In relazione all'art. 5: abbiamo visto che la Regione si è concentrata sui seguenti interventi: *[dettagliarle, secondo quanto emerge dal profilo elaborato]*.
    - a. Quali considerazioni hanno condotto a queste scelte?
    - b. Si collocano in continuità e/o costituiscono un'innovazione rispetto a quello che la Regione ha finora fatto?
    - c. Sono complementari a quelle che la Regione realizza su altri fondi oppure supplementari? Detto altrimenti: la Regione avrebbe comunque attuato gli interventi senza questi fondi?
  4. Quali sono i punti di forza delle azioni che la Regione ha messo in campo con le risorse statali? (in particolare, in termini di risultati raggiunti - anche inattesi - oppure di innovazioni che avete sollecitato nei territori)
  5. Avete riscontrato buone pratiche territoriali/ci potete descrivere uno/due esempi di buone pratiche sul territorio regionale (sia rispetto all'art. 5 che all'art. 5bis)?
    - a. Quali sono gli elementi che la fanno ritenere una buona pratica?
  6. Quali le criticità incontrate? Quali strategie/azioni sono state messe in campo per superare queste criticità?

### *Secondo focus. Governance*

1. Per passare al secondo focus del nostro incontro, siamo interessate a capire un po' meglio come è strutturato il sistema anti violenza regionale. Ci può descrivere i dispositivi di governance su cui si fonda il sistema regionale?  
*[quali: a. cabine di regia, tavoli tecnici, osservatori, altre modalità di condivisione con gli stakeholders di carattere anche informale; b. Reti; c. Sistemi di accreditamento/registri CAV, CR]*
2. Il sistema anti violenza regionale in Italia ha preceduto il livello nazionale e questo vale anche per la sua regione .... *[contestualizzare secondo le informazioni emerse nell'analisi desk]*
  - a. Come il sistema anti violenza che ha appena descritto dialoga/si relaziona con quello nazionale?
  - b. Secondo lei, il sistema nazionale, nel suo strutturarsi, come ha dialogato con i sistemi regionali costruiti negli anni? Quali sono state le dinamiche?
  - c. E al contrario: che ricadute (sia positive che negative) hanno le indicazioni/interventi nazionali sul sistema regionale?
3. Quale è il riverbero dei Piani nazionali a livello regionale? Le indicazioni contenute nel PSN hanno un peso/sono prese in considerazione nella pianificazione strategica regionale e/o nella programmazione? In che modo?

4. Una delle riflessioni che era discesa dal confronto con voi nella precedente valutazione del Piano Straordinario aveva riguardato la forte eterogeneità territoriale nell'offerta non solo di servizi di protezione ma, più in generale, di azioni che possono riguardare altre priorità – quali ad esempio la sensibilizzazione, la formazione degli operatori, i servizi per maltrattanti, ecc. A vostro parere, in questi anni, in che modo i Piani e più in generale la policy nazionale hanno tenuto conto di questi elementi?
  - a. Sono stati efficaci nel rispondere all'obiettivo di garantire l'esigibilità dei diritti su tutto il territorio? Se sì, in quali ambiti?
  - b. Su quali invece occorrerebbe investire maggiormente per raggiungere questo obiettivo? E con quali possibili modalità?
  
5. Infine, le politiche anti violenza, per diventare politiche strutturali, di cosa necessiterebbero?
  - a. In che modo il livello nazionale sta facilitando questo processo?
  - b. Quali aspetti sarebbe importante che venissero affrontati a livello nazionale?

## Traccia per l'approfondimento con le organizzazioni femminili

### ***Nell'ambito della valutazione in itinere del PSN 2017-2020: il focus "sperimentale"***

Nell'ambito dell'Accordo DPO-IRPPS sono previste la valutazione finale del Piano Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e la valutazione in itinere del nuovo Piano Strategico 2017-2020, in corso di realizzazione.

L'obiettivo della valutazione è, in sintesi, 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 hanno indicato come limite per l'espressione di un giudizio corretto, in questa sede 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.

Vi elenchiamo le criticità che abbiamo isolato leggendo con attenzione i vostri rapporti, articolandole secondo gli assi di intervento della Convenzione di Istanbul. L'elenco, ovviamente, può non essere esaustivo in quanto, nel frattempo, possono essersi generate criticità ulteriori (ad esempio, in seguito all'introduzione di nuove norme nel codice civile o penale); quindi sentitevi libere, nella discussione, di integrarlo come ritenete opportuno. Vi chiediamo quindi di commentare le criticità indicate; vi lasciamo la massima libertà di scelta sulle priorità e, anche, di dialogo tra di voi, fermo restando che l'obiettivo è quello di comprendere se le criticità permangono oppure sono state superate.

#### *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 il 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

#### *Le politiche legate alla punizione degli autori di violenza*

12. 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 cour, sia rispetto a fasce particolari della popolazione femminile (migranti, richiedenti asilo, donne con disabilità)
13. 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

#### *Monitoraggio e valutazione*

14. 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
15. La mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche contro la violenza di genere



### *La governance del sistema di prevenzione, protezione e contrasto*

16. 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
17. 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
18. 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
19. 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.

### *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.)

### ***Nell'ambito della valutazione finale del PSN 2017-2020: il focus con le componenti del Comitato Tecnico del PSN***

Come sapete, IRPPS-CNR, nell'ambito dell'Accordo stipulato con il DPO nel 2017 e in quello più recente stipulato nel 2022, ha avuto il mandato di effettuare la valutazione dei tre piani nazionali approvati in seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul (15-17, 17-20 e 21-23).

In questa fase siamo impegnate nella valutazione finale del PSN 17-20 e, nello specifico, siamo interessate ad approfondire il vostro punto di vista rispetto al tema del coinvolgimento delle organizzazioni femminili nelle politiche antiviolenza, anche nell'ambito degli organismi di governance del Piano.

Come è stato evidenziato dal rapporto di valutazione del GREVIO (2020), sebbene il principio della partecipazione delle organizzazioni di donne e dei centri antiviolenza alla elaborazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza maschile sia stato riconosciuto a livello legislativo dall'articolo 5, comma 1 della legge 119/2013, il dialogo tra autorità nazionali e associazioni non è garantito all'interno di un quadro stabile e istituzionalizzato. Il Grevio ha quindi vivamente esortato le autorità italiane a:

- rafforzare il sostegno e il riconoscimento alle ONG indipendenti di donne, riconoscendo il valore e la competenza che apportano in termini di approccio di genere alla violenza contro le donne e di favorire la fiducia delle vittime e di promuovere i loro diritti umani;
- rafforzare il quadro istituzionale e locale in termini di consultazione e cooperazione con le ONG di donne per progettare, monitorare, valutare e attuare misure e politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne, anche all'interno del sistema di asilo.

Oggi vorremmo approfondire insieme a voi proprio questi due aspetti, quello della partecipazione delle organizzazioni di donne specializzate nella prevenzione e nel contrasto alla violenza alla definizione e attuazione delle politiche a livello nazionale, intrecciandolo a quello della governance prevista dal PSN 2017-2020.

In questo senso, vorremmo cominciare a confrontarci partendo dal particolare, per poi arrivare a delle raccomandazioni di ordine più generale.

1. In riferimento al funzionamento del Comitato tecnico – ai lavori del quale molte di voi hanno partecipato in rappresentanza delle proprie associazioni/organizzazioni – dal vostro osservatorio privilegiato, quali sono stati i punti di forza di questo organismo, la cui funzione prevista era proprio quella di consentire una governance efficace del Piano? Quali le criticità? *[in riferimento, ad esempio, alle relazioni con la Cabina di Regia, al monitoraggio del Piano, all'identificazione delle aree tematiche da approfondire nella valutazione, o ad ogni altro aspetto rilevante]*
2. Rispetto alla progettazione e programmazione nazionale delle azioni, secondo voi, a quale livello dovrebbe essere garantita la partecipazione/il coinvolgimento delle organizzazioni donne e dei centri antiviolenza e come, ovvero attraverso quali procedure, dispositivi o organismi?
3. Rispetto alla fase di attuazione del Piano, in che misura i processi attivati dalle amministrazioni centrali sono stati in grado di valorizzare l'apporto delle associazioni che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne?
4. A vostro parere, quali possono essere le raccomandazioni da esprimere per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi, e la capacità di creare politiche integrate e coordinate?
5. Rispetto alle considerazioni fin qui emerse circa il ruolo delle organizzazioni della società civile nella programmazione e attuazione del Piano 2017-2020, nell'attuale programmazione 2021-2023 si sono verificati cambiamenti oppure le criticità e i punti di forza sono rimasti inalterati?

## Traccia per l'approfondimento con le organizzazioni sindacali

### ***Nell'ambito della valutazione finale del PSN 2017-2020: il focus con le componenti del Comitato Tecnico del PSN***

Come sapete, IRPPS-CNR, nell'ambito dell'Accordo stipulato con il DPO nel 2017 e in quello più recente stipulato nel 2022, ha avuto il mandato di effettuare la valutazione dei tre piani nazionali approvati in seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul (15-17, 17-20 e 21-23).

In questa fase siamo impegnate nella valutazione finale del PSN 17-20 e, nello specifico, siamo interessate ad approfondire il vostro punto di vista rispetto al tema del coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano, anche nell'ambito degli organismi di governance.

1. Punti di forza e criticità del Comitato tecnico (Piano 2017-2020), anche in riferimento alla funzione che doveva svolgere (monitoraggio del Piano, all'identificazione delle aree tematiche da approfondire nella valutazione), alle relazioni con Cabina di Regia e ogni altro aspetto per voi rilevante.
2. Sempre rispetto al Comitato Tecnico, sul nuovo PSN 2021-2023 si osservano cambiamenti? E se sì, quali?
3. Tornando al Piano 2017-2020, sia rispetto alla progettazione e programmazione nazionale delle azioni, sia rispetto alla fase di attuazione, in che misura i processi attivati dalle Amministrazioni Centrali sono stati in grado di valorizzare l'apporto degli stakeholders esperti sul tema (e, nello specifico, delle rappresentanze sindacali)?
4. A vostro parere, quali possono essere le raccomandazioni da esprimere per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi (soprattutto in riferimento ai luoghi di lavoro), e più in generale la capacità di creare politiche integrate e coordinate?

## Traccia per le interviste ai beneficiari dei finanziamenti

### ***Enti Pubblici che hanno affidato a terzi la realizzazione dell'intervento***

1. Ci può descrivere le caratteristiche principali dell'intervento che siete stati chiamati a programmare?
  - a. A quali criticità/problematiche avete voluto far fronte? [*comprendere se, e come, il finanziamento è stato occasione per affrontare nodi irrisolti sul territorio*]
  - b. Quali erano gli obiettivi prefissati da raggiungere? [*indagare se questi obiettivi sono relativi a: esigenze di contesto (in termini di innovazione rispetto all'esistente oppure di consolidamento di pratiche già avviate), esigenze stimolate emerse in relazione a Piani /DPCM / leggi regionali / linee di finanziamento già esistenti di altra natura; entrambi; altro*]
2. Con quali procedure avete identificato i soggetti chiamati a realizzare l'intervento? Quali erano i criteri principali stabiliti in tali procedure? [ad esempio: in termini di destinatari cui gli interventi si rivolgevano, di criteri per la loro selezione, di condizionalità, ecc.]
3. (Qualora in passato siano già state realizzate attività in questo ambito) La linea su cui è stato finanziato l'intervento ha favorito l'introduzione di elementi di novità nella definizione e progettazione dell'intervento?

- a. Qual è stato il valore aggiunto dell'intervento finanziato? (ad es. in termini di tematica da trattare, di costruzione o il rafforzamento di reti di tipo formale e informale, di risorse economiche aggiuntive ecc.)
4. Per quanto vi è dato di sapere, quali sono i punti di forza dei progetti che sono stati realizzati sul territorio grazie a questa linea di finanziamento? (ad esempio, in termini di risultati raggiunti - anche inattesi - oppure di innovazioni che avete sollecitato nei territori)
5. Per quanto vi è dato di sapere, quali sono gli elementi innovativi che i progetti finanziati hanno generato?
  - a. Tali innovazioni hanno beneficiato - e se sì, in che modo - delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale contro la violenza sulle donne 2017-2020 e/o delle indicazioni che la Sua Regione ha elaborato?
6. Avete riscontrato buone pratiche territoriali?
  - a. Ci potete descrivere uno/due esempi di buone pratiche?
  - b. Quali sono gli elementi che la fanno ritenere una buona pratica?
7. Quali sono le criticità che i soggetti attuatori hanno incontrato?
  - a. Quali strategie/azioni sono state messe in campo per superare queste criticità?
8. La linea di intervento ha favorito il coinvolgimento di nuovi attori presenti sul territorio?
  - a. Se sì, quali? E perché?
  - b. Come sono stati individuati gli attori da coinvolgere?
  - c. Quale è stato il valore aggiunto dato dal lavoro multi agency nell'attuare questo intervento?
9. È stato definito un protocollo operativo?
  - a. Il protocollo è l'esito del progetto o ne ha rappresentato il punto di partenza?
  - b. Può descrivere il processo che ha portato alla definizione del protocollo?
  - c. È stato osservato nelle pratiche quotidiane o è rimasto sulla carta?
  - d. Quale è il valore aggiunto della definizione del protocollo?
10. Cosa avete imparato nel processo di gestione dei fondi relativi a questo tipo di intervento?
  - a. Questo finanziamento ha attivato occasioni di apprendimento (per voi e gli altri attori coinvolti)?
  - b. L'intervento è stato finanziato con risorse legate al Piano nazionale antiviolenza 2017-2020. Ritiene che questo abbia influito sull'approccio degli attori coinvolti alla tematica specifica? Può farmi un esempio?
11. (se l'intervento non è proseguito) Cosa è rimasto (se è terminato) /cosa pensa che rimarrà in futuro dell'intervento (se non ancora terminato)?
  - a. Secondo lei l'intervento potrebbe essere riproposto in futuro, magari anche con altri finanziamenti? O potrebbe addirittura proseguire in modo autonomo, spontaneo?
  - b. Invece, a livello sociale e relazionale, crede che gli effetti positivi prodotti (e le relazioni attivate) potranno proseguire e mantenersi nel tempo?

12. (se l'intervento non è proseguito) Se dovesse realizzare di nuovo l'intervento, modificherebbe qualcosa? (di cosa necessiterebbe per una maggiore efficacia, per fornire una risposta più adeguata alle criticità che con il progetto si volevano affrontare)
13. (se l'intervento è proseguito) Come è proseguito?
  - a. Con quali risorse (proprie, provenienti da altri DPCM, da altre fonti)?
  - b. Per la sua prosecuzione è stato modificato qualcosa? Perché?
14. Avreste comunque programmato questo tipo di interventi senza i finanziamenti ricevuti?
15. Alla luce dell'esperienza maturata nella gestione dei fondi relativi all'intervento in parola, quali sono, secondo voi, le misure che il Governo, e la Regione, dovrebbero mettere in campo per favorire la realizzazione di interventi di questo tipo, una loro maggiore efficacia e la loro sostenibilità?

### ***Enti del Terzo Settore o di altra natura***

1. Ci può descrivere il progetto? Qual è stata l'idea progettuale originaria?
  - a. A quali criticità/problematiche avete voluto far fronte? [comprendere se, e come, il finanziamento è stato occasione per affrontare nodi irrisolti sul territorio]
  - b. Quali erano gli obiettivi prefissati da raggiungere? [indagare se questi obiettivi sono relativi a: esigenze di contesto (ad es., in termini di innovazione rispetto all'esistente oppure di consolidamento di pratiche già avviate), esigenze stimulate emerse in relazione a Piani /DPCM / leggi regionali / linee di finanziamento già esistenti di altra natura]
  - c. Quali le azioni previste?
2. [Qualora in passato siano già state realizzate attività in questo ambito] La linea su cui è stato finanziato il progetto ha favorito l'introduzione di elementi di novità nella progettazione e implementazione delle attività?
  - a. Qual è stato il valore aggiunto del progetto finanziato? [ad es., in termini di tematica da trattare, di costruzione o rafforzamento di reti di tipo formale e informale, di risorse economiche aggiuntive ecc.]
3. Quali azioni sono state realizzate?
  - a. A livello di contesto, si sono verificati cambiamenti che hanno inciso positivamente o negativamente sull'attuazione del progetto? Quali sono?
  - b. Che cosa ha funzionato meglio?
4. Rispetto alle attività previste, sono state apportate modifiche in corso d'attuazione? Quali in particolare?
  - a. Avete registrato difficoltà o rallentamenti? Come li avete fronteggiati?
5. La linea di intervento ha favorito il coinvolgimento di nuovi attori presenti sul territorio?
  - a. Se sì, quali? E perché?
  - b. Come sono stati individuati gli attori da coinvolgere?
  - c. Quale è stato il valore aggiunto dato dal lavoro multi agency nell'attuare questo intervento?
6. È stato definito un protocollo operativo?

- a. Il protocollo è l'esito del progetto o ne ha rappresentato il punto di partenza?
  - b. Può descrivere il processo che ha portato alla definizione del protocollo?
  - c. È stato osservato nelle pratiche quotidiane o è rimasto sulla carta?
  - d. Quale è il valore aggiunto della definizione del protocollo?
7. Se dovesse descrivere con due parole gli elementi innovativi del progetto, quali sceglierebbe?
    - a. Tali innovazioni hanno beneficiato - e se sì, in che modo - delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale contro la violenza sulle donne 2017-2020 e/o delle indicazioni che la Sua Regione ha elaborato?
  8. Cosa avete appreso dal progetto?
    - a. Questo finanziamento ha attivato occasioni di apprendimento (per voi e gli altri attori coinvolti)?
    - b. Il progetto è stato finanziato con risorse legate ai Piani nazionali antiviolenza, ritiene che questo abbia influito sull'approccio degli attori coinvolti alla tematica specifica? Può farmi un esempio?
  9. (se l'intervento non è proseguito) Cosa è rimasto (se è terminato) /cosa pensa che rimarrà in futuro del progetto (se non ancora terminato)?
    - a. Secondo lei il progetto potrebbe essere riproposto in futuro, magari anche con altri finanziamenti? O potrebbe addirittura proseguire in modo autonomo, spontaneo?
    - b. Invece, a livello sociale e relazionale, crede che gli effetti positivi prodotti (e le relazioni attivate) potranno proseguire e mantenersi nel tempo?
  10. (se l'intervento non è proseguito) Se dovesse realizzare di nuovo il progetto, modificherebbe qualcosa rispetto al progetto realizzato? [di cosa necessiterebbe per una maggiore efficacia, per fornire una risposta più adeguata alle criticità che con il progetto si volevano affrontare]
  11. (se l'intervento è proseguito) Come è proseguito?
    - a. Con quali risorse (proprie, provenienti da altri DPCM, da altre fonti)?
    - b. Per la sua prosecuzione è stato modificato qualcosa? Perché?
  12. Avreste comunque realizzato l'intervento senza i finanziamenti ricevuti?
  13. Alla luce dell'esperienza maturata nel progetto, quali sono, secondo voi, le misure che lo Stato, e la Regione, dovrebbero mettere in campo per favorire la realizzazione di interventi di questo tipo, una loro maggiore efficacia e la loro sostenibilità?



# VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NAZIONALI

## **Annesso 1**

**Le azioni realizzate dalle  
Amministrazioni centrali nell'ambito  
del Piano Strategico Nazionale sulla  
violenza maschile contro le donne  
2017-2020**

WP5 WP6



# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>227</b>
<b>1. ASSE 1 “PREVENZIONE” .....</b>	<b>232</b>
1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne.....	232
1.2 Rafforzare il ruolo strategico del sistema scolastico.....	244
1.3 Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale .....	259
1.4 Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne.....	284
1.5 Sensibilizzare il settore privato e i mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne.....	290
<b>2. ASSE 2 “PROTEZIONE E SOSTEGNO” .....</b>	<b>293</b>
2.1 Presa in carico.....	293
2.2 Percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa.....	300
2.3 Linea telefonica antiviolenza 1522.....	309
2.4 Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare.....	316
2.5 Rendere operativo il percorso di tutela per le donne che hanno subito violenza .....	323
<b>3. ASSE 3 “PERSEGUIRE E PUNIRE” .....</b>	<b>327</b>
3.1 Garantire la giusta tutela alle donne vittime di violenza e dei minori attraverso una efficace e rapida valutazione de gestione del rischio di letalità, gravità reiterazione e recidiva .....	327
3.2 Migliorare l’efficacia dei procedimenti giudiziari al fine di rendere giustizia a donna vittime di violenza e alle vittime di femminicidi nonché ai/alle minori vittime di violenza assistita e alle vittime collaterali di omicidi basati sul genere (orfani/e di femminicidi).....	350
<b>4. ASSE 4 “ASSISTENZA E PROMOZIONE” .....</b>	<b>353</b>
4.1 Rafforzamento, gestione, monitoraggio, valutazione e raccolta dati .....	353
<b>5. COOPERAZIONE.....</b>	<b>367</b>
5.1 Impegni internazionali.....	367
5.2 Impegni nazionali.....	389

## ANNESSE 1

### LE AZIONI REALIZZATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NELL'AMBITO DEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE SULLA VIOLENZA MASCHILE CONTRO LE DONNE 2017-2020

## Introduzione

Il rapporto presenta gli esiti di un lavoro di analisi degli interventi realizzati dalle Amministrazioni centrali nel periodo di vigenza del Piano Strategico contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020 (d'ora in poi, anche solo PSN 2017-2020 o Piano).

Le informazioni riportate in questa sede sono state ricavate da un'indagine ad hoc che ha coinvolto i Dipartimenti e/o Ministeri titolari degli interventi indicati nel Piano e nel successivo Programma Operativo<sup>1</sup>, finalizzata da un lato ad acquisire informazioni su quanto realizzato nell'ambito della prevenzione e del contrasto della violenza sulle donne, dall'altro lato a condividere, anche a partire dai punti di forza e dalle criticità evidenziate nel percorso di attuazione degli interventi, indicazioni utili per una programmazione più efficace ed efficiente delle politiche nazionali sul tema. L'indagine si è articolata su due step: nel primo, sono stati realizzati alcuni incontri con i referenti degli interventi, designati dalle Amministrazioni centrali; nel secondo, le informazioni acquisite sono state, laddove possibile, integrate con un'analisi desk della documentazione da questi fornita e/o acquisita tramite una ricerca nei portali Internet di ciascun Ministero.

Più nello specifico, in accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità sono stati innanzitutto coinvolti gli attuali referenti designati dai Ministeri per la partecipazione ai lavori dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con Decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 12 aprile 2022. In diversi casi, i referenti hanno a loro volta coinvolto dirigenti e funzionari dei Dipartimenti e/o Direzioni titolari degli interventi, al fine di pervenire ad un quadro il più possibile esaustivo. Gli incontri, realizzati in videoconferenza, hanno visto la partecipazione di 26 referenti delle seguenti Amministrazioni centrali<sup>2</sup>:

- Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dipartimento per le Politiche della Famiglia della PCM;
- Dipartimento Funzione Pubblica della PCM;
- Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della PCM<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Si utilizza in questa sede il termine "Programma Operativo", che nel documento approvato in realtà viene denominato "Piano operativo del Piano Nazionale Strategico", per comodità di esposizione e per evitare fraintendimenti tra i due Piani.

<sup>2</sup> Si rappresenta che alcune Amministrazioni centrali hanno cambiato denominazione rispetto a quella presente nel PSN e nel successivo Programma Operativo e che, nel testo del rapporto, si utilizzano indistintamente la vecchia e la nuova dicitura.

<sup>3</sup> Si rappresenta che nel periodo di pianificazione e programmazione operativa, l'ufficio era denominato Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità. La riorganizzazione è stata effettuata con DM 22 dicembre 2022:

- Ministero dell'Interno, ovvero Servizio interforze del Dipartimento per la Pubblica Sicurezza e Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato;
- Ministero della Difesa – Stato Maggiore della Difesa;
- Arma dei Carabinieri (che afferisce al Ministero dell'Interno per quanto attiene agli affari interni e al Ministero della Difesa per gli affari esteri);
- Ministero della Giustizia, ovvero Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ispettorato Generale del Bilancio);
- Ministero delle Imprese e del Made in Italy - MIMIT<sup>4</sup>;
- Ministero dell'Istruzione e del Merito – Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico<sup>5</sup>;
- Ministero della Salute – Segretariato Generale, Direzione Generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica, Direzione generale della Prevenzione Sanitaria e Direzione generale della Programmazione Sanitaria.

In seguito agli incontri con i referenti designati, per ciascuna Amministrazione (Ministero, Dipartimento o Direzione) le ricercatrici di IRPPS-CNR hanno redatto delle relazioni sulle azioni realizzate, beneficiando delle informazioni acquisite verbalmente e, in alcuni casi, della documentazione che è stata fornita. Inoltre, al fine di dettagliare il più possibile la descrizione degli interventi, l'analisi è stata completata con una ricerca desk nei portali dei singoli Ministeri. Le relazioni elaborate sono state successivamente condivise con i referenti intervistati per eventuali modifiche o integrazioni, concludendo il processo di indagine a metà settembre.

Rispetto alle Amministrazioni Centrali indicate quali soggetti titolari degli interventi nel Programma Operativo del PSN 2017-2020, si deve evidenziare l'impossibilità di coinvolgere nell'indagine alcune Direzioni/Dipartimenti, quali il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Università e della Ricerca e alcune direzioni del Ministero dell'Istruzione e del Merito, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione. Si rappresenta che per alcune di queste – CSM, MLPS e DLCI dell'Interno – l'analisi desk è stata comunque in grado di restituire informazioni di rilievo su quanto è stato realizzato.

Ulteriori indicazioni di tipo metodologico attengono innanzitutto al **periodo temporale** che si è considerato nella presentazione degli interventi. Il PSN 2017-2020 è stato approvato il 23 novembre 2017 e si sarebbe dovuto concludere, almeno formalmente, il 22 novembre 2020. Posto che l'approvazione del successivo PSN 2021-2023 è avvenuta quasi un anno dopo la scadenza formale, ovvero il 18 novembre 2021, in questa sede si

---

[https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/U\\_disabili/DM\\_22\\_dicembre\\_2022.pdf.pdf](https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/U_disabili/DM_22_dicembre_2022.pdf.pdf)

<sup>4</sup> Precedentemente denominato "Ministero dello Sviluppo economico" (MISE). Il cambio di denominazione è stato disposto con Decreto-Legge 11 novembre 2022, n. 173 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri": <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/11/11/22G00185/sg>.

<sup>5</sup> Si rappresenta che nel periodo di programmazione strategica e operativa del Piano esisteva un unico Ministero, il MIUR, che comprendeva anche l'università e la ricerca e che successivamente, con Decreto-Legge n. 1 del 9 gennaio 2020, convertito nella legge n. 12 del 5 marzo 2020, è stato riorganizzato in due ministeri separati, ovvero quello dell'Istruzione e Merito – MIM - e quello dell'Università e della Ricerca – MUR). Il Decreto è disponibile al seguente link: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-09&atto.codiceRedazionale=20A01520](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-09&atto.codiceRedazionale=20A01520).

considera quale periodo di vigenza anche quello di vacanza del Piano, compreso tra 23 novembre 2020 e il 17 novembre 2021. In alcuni casi, tuttavia, si è fatto riferimento anche al periodo immediatamente successivo per dare un'idea della coerenza e della continuità nel tempo degli interventi. Si deve, poi, precisare che, avendo come riferimento quanto è stato programmato nel Programma Operativo del PSN 2017-2020, reso pubblico per la prima volta nella versione aggiornata al 23 luglio 2019, sono presenti diverse azioni che, di fatto sono state programmate nel periodo di vigenza del precedente Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.

Ulteriori precisazioni riguardano la focalizzazione dell'indagine (ovvero sia degli incontri con le Amministrazioni centrali, sia dell'analisi desk) **non solo sulle azioni che erano state previste nel Programma Operativo, ma anche su quelle attuate indipendentemente da quest'ultimo**. Si è ritenuto opportuno ampliare il raggio dell'indagine allo scopo di integrare le misure programmate e attuate alla luce delle mutate condizioni di contesto e per valorizzare il contributo al raggiungimento delle finalità generali del Piano di alcuni interventi inizialmente non programmati. A questo proposito è utile ricordare che il periodo di programmazione attuativa e di realizzazione del Piano è stato accompagnato da circostanze imprevedibili che ne hanno compromesso la continuità:

- ✓ In primis, l'eccezionale impegno richiesto dalla gestione delle conseguenze della pandemia sanitaria da Sars-Cov-2. A questo proposito si ricorda che la dichiarazione dello stato di emergenza per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19 è stata assunta con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e che la sua conclusione è stata disposta con Decreto-Legge n. 24 del 24 marzo 2022. In particolare, il 2020 è stato un anno caratterizzato dalla necessità di fornire risposte immediate alle esigenze dettate dalla diffusione della pandemia Covid-19 che ha determinato un cambiamento radicale nell'agenda delle amministrazioni coinvolte nell'esercizio;
- ✓ In secondo luogo, dai continui avvicendamenti delle forze di governo: complessivamente, nel periodo di vigenza del Piano (ovvero, fino all'approvazione del successivo PSN 2021-2023) si sono avvicendati ben 4 governi: il governo Gentiloni, fino al 1° giugno 2018; il governo Conte I (fino al 4 settembre 2019); il Governo Conte II (fino al 13 febbraio 2021); il Governo Draghi (che, rimasto in carico fino al 22 ottobre 2022, ha accompagnato l'attuazione del Piano per circa 9 mesi).

Tali circostanze si sono riflesse in un evidente disallineamento tra le attività inserite nel Programma Operativo e quelle svolte/programmate dalle Amministrazioni, che peraltro è anche determinato dal mancato aggiornamento in itinere delle schede programmatiche previste al capo 5.2 "modalità attuative" del PSN 2017-2020 e del relativo Programma Operativo.

In merito agli interventi che si sono considerati, si deve precisare che il Piano, e il successivo Programma Operativo, presentano alcuni limiti derivanti da un quadro logico non sufficientemente definito e chiaro. La scarsa definizione del quadro logico ha implicato la **previsione di interventi di respiro molto ampio che insistono sull'empowerment delle donne** – come quelli relativi alla cooperazione internazionale – oppure sulla **violenza in generale** – come gli interventi proposti dal Ministero dell'Istruzione sul bullismo e cyberbullismo. Inoltre, la scarsa definizione del quadro logico ha comportato la **classificazione non corretta di alcuni interventi negli assi e**

**priorità previste dal Piano.** Nell'esposizione delle informazioni raccolte, in questa sede si mantiene la classificazione in assi e priorità originariamente proposta nel Programma Operativo del luglio 2019, salvo che per i nuovi interventi che si è avuto modo di censire, che vengono classificati in modo corretto.

Ulteriori considerazioni attengono al mandato assegnato al valutatore dal PSN 2017-2020 laddove, rispetto alla valutazione finale, intendeva *“soddisfare un'esigenza conoscitiva riguardo sia al come gli interventi promossi e finanziati [...] si sono realizzati (analisi delle realizzazioni); sia al cosa essi hanno prodotto (analisi valutativa dei risultati e degli effetti)”* per comprendere, in ultima istanza, *“se e quanto gli interventi attivati dal Piano siano stati in grado di produrre i cambiamenti auspicati aggredendo con positività il fenomeno della violenza contro le donne”*. Si deve a questo proposito evidenziare che il quadro informativo restituito in questa sede risente di due ulteriori criticità oltre a quelle già esposte, la prima delle quali si può ritenere “strutturale”:

- la prima è costituita dalla mancanza di un sistema di monitoraggio degli interventi realizzati e/o dall'attivazione di processi che potevano consentire, in itinere, di indirizzare le Amministrazioni sulle informazioni rilevanti da acquisire per valorizzare quanto svolto. Tale criticità è stata già rappresentata da IRPPS-CNR in diversi rapporti elaborati nell'ambito del precedente Accordo<sup>6</sup>, con particolare riferimento al precedente Piano 2015-2017, che presentava una struttura logica e un grado di complessità sensibilmente inferiori al PSN 2017-2020, sia rispetto alle priorità di intervento<sup>7</sup> e alle procedure attivate<sup>8</sup>, sia rispetto ai soggetti responsabili della sua attuazione<sup>9</sup>;
- la seconda criticità ha riguardato l'impossibilità di raggiungere, per alcune Amministrazioni, i referenti che avevano curato gli interventi nel corso della loro attuazione, visto l'elevato turnover del personale che ha interessato gli apparati centrali dello Stato nel periodo 2018-2023. Quest'ultima problematica ha influito non solo sulla possibilità di raggiungere le Amministrazioni precedentemente citate, ma anche sul tipo di informazioni (e il grado di dettaglio) che è stato possibile acquisire da alcune delle amministrazioni con cui si è concretizzato l'incontro<sup>10</sup>.

Pertanto, come si avrà modo di appurare, **per alcuni degli interventi promossi dalle Amministrazioni centrali le informazioni acquisite consentono di fotografare solo quanto programmato; per altri interventi le informazioni su quanto è stato effettivamente realizzato si rivelano comunque insufficienti ad effettuare un'analisi delle realizzazioni e degli effetti esaustiva. Infine, per una**

---

<sup>6</sup> Si vedano i rapporti di valutazione presenti sul sito internet del progetto ViVa, al seguente link: <https://viva.cnr.it/>.

<sup>7</sup> Il Piano ha infatti agito su 6 priorità d'intervento, riguardanti: la sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le donne; la diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne; la formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica; il potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza e di re-inserimento sociale; la costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno; l'Implementazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti.

<sup>8</sup> Ovvero: 4 avvisi pubblici, 1 riparto dei fondi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, 4 protocolli di intesa interministeriale (e relativi accordi), l'accordo con ISTAT e IRPPS-CNR per la realizzazione di indagini e l'implementazione della banca dati sul fenomeno, oltre all'attivazione di un percorso partecipato per la redazione delle *“Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria per le donne che subiscono violenza”* (approvate con DPCM del 24.11.2017).

<sup>9</sup> Ovvero, il Dipartimento per le Pari Opportunità, quale titolare del Piano, chiamato ad instaurare collaborazioni con alcune amministrazioni centrali (il MIUR e i Ministeri della Difesa e dell'Interno) e regionali (per quanto attiene ai fondi stanziati a valere sull'art. 5 della LN 119/2013).

<sup>10</sup> Tra le quali, anche l'approfondimento delle questioni valutative originariamente pianificate.

**larga parte degli interventi censiti non è stato possibile acquisire informazioni puntuali sugli stanziamenti finanziari, sugli impegni giuridicamente vincolanti e sulla spesa sostenuta.**

Pur con questi limiti, il rapporto presenta il valore aggiunto di restituire, per la prima volta, un quadro informativo sulle azioni programmate e realizzate dalle Amministrazioni centrali, posto che, si ricorda, le schede predisposte dalle Amministrazioni centrali in fase di programmazione operativa del PSN 2017-2020 non sono mai state rese note, né sono stati predisposti strumenti idonei a comunicare l'impegno del Governo sul tema.

Il rapporto organizza le informazioni acquisite secondo i 4 Assi e le 15 priorità di intervento in cui il PSN 2017-2020 è strutturato, cui si aggiungono gli obiettivi della cooperazione internazionale. All'interno del quadro logico del Piano, le priorità di intervento indicano le finalità specifiche che si suppone siano indispensabili a conseguire la finalità ultima, ovvero la riduzione/eliminazione della violenza di genere, in tutte le forme in cui essa si esprime. Questa struttura – che peraltro è coerente con la filosofia del PSN 2017-2020 laddove si presuppone una “responsabilità diffusa” da parte di tutte le articolazioni statali al conseguimento di tale finalità – consente, in ultima istanza, di comprendere quali siano le finalità che hanno maggiormente orientato l'azione e quali, invece, quelle a cui si è destinata un'attenzione minore.

## 1. ASSE 1 “PREVENZIONE”

L’Asse Prevenzione si propone di combattere le radici della cultura della violenza, le sue cause e le sue conseguenze, sviluppando strategie politiche volte all’educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento e all’ottenimento delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica come di quella privata, eradicando discriminazioni, stereotipi, minimizzazioni e giustificazionismi legati ai ruoli di genere e al sessismo, ovvero i fattori che producono le condizioni contestuali favorevoli alla perpetuazione della violenza maschile contro le donne.

Le priorità dell’asse Prevenzione rispondono all’esigenza di:

- ✓ sensibilizzare l’opinione pubblica e target di popolazione specifici sui temi dei ruoli di genere, degli stereotipi, del sessismo, della violenza, sulle discriminazioni di genere e l’accesso alle pari opportunità;
- ✓ rafforzare il ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione nell’ambito della prevenzione, riconoscimento e gestione di situazioni e/o segnali di violenza, diretti e/o indiretti, compresa la violenza assistita;
- ✓ formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale su fenomenologia, intercettazione, emersione, presa in carico, valutazione e gestione dei casi di violenza contro le donne;
- ✓ rafforzare l’impegno preventivo contro la recidiva attraverso percorsi di rieducazione degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza maschile contro le donne;
- ✓ sensibilizzare il settore privato e i mass media sull’influenza della comunicazione e della pubblicità su temi quali stereotipi di genere e sessismo e sui loro effetti sulla fenomenologia della violenza maschile contro le donne.

Nel PSN 2017-2020, l’Asse Prevenzione comprende un focus specifico sulle donne migranti – ivi comprese le richiedenti e le titolari di asilo o protezione internazionale – e sulla qualificazione dei servizi di presa in carico di tali target di popolazione.

### 1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne

Hanno contribuito a tale priorità di intervento le seguenti Amministrazioni centrali: il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero dell’Interno (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri), il Ministero della Difesa, il Ministero della Giustizia (DAP), il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Ministero della Salute.

**Il Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori dell’Avviso 20 luglio 2017 – Linea di intervento F;
2. Campagne di comunicazione contro la violenza maschile sulle donne, da diffondere a ridosso del 25 novembre;

3. Indagine IPSOS;
4. Realizzazione di azioni di sensibilizzazione per donne lavoratrici, finalizzate a diffondere informazioni per favorire l'accesso agli strumenti specifici di tutela apprestati;
5. Finanziamento di ulteriori interventi, in capo alle Regioni.

Dettagliando i diversi punti, si rileva innanzitutto che il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha previsto di proseguire con il sostegno dei progetti approvati a valere sull'*Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul*<sup>11</sup>, adottato in data 18 luglio 2017 e pubblicato il 20 luglio 2017, con il quale si è inteso promuovere e sostenere una serie di interventi progettuali, anche di carattere innovativo, volti a proseguire la strategia nazionale di completa e rigorosa attuazione di tutti gli obblighi nascenti dalla Convenzione di Istanbul e delle priorità del Piano straordinario mediante il potenziamento delle capacità di intervento dei servizi generali e specializzati e il più ampio coinvolgimento dei possibili beneficiari sui temi della violenza.

La *Linea F* di tale avviso ha finanziato **progetti di animazione, comunicazione e sensibilizzazione territoriale** rivolti alla prevenzione della violenza di genere mediante la realizzazione di campagne di comunicazione, educazione, attività culturali, artistiche e sportive, per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socioculturali, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini. La Linea ha agito, dunque, sul fronte della prevenzione finanziando interventi tesi ad aumentare la consapevolezza e la comprensione delle varie manifestazioni di tutte le forme di violenza e delle loro conseguenze sui bambini e le bambine, attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività.

Il presupposto è stato che la violenza contro le donne ha radici culturali e che, dunque, il superamento della violenza può essere raggiunto solo attraverso un cambiamento culturale, con un esplicito riferimento agli stereotipi e alle aspettative sul ruolo della donna nella società. Sono dunque state ammesse su questa linea le proposte finalizzate a sensibilizzare l'opinione pubblica, attraverso una comunicazione ed informazione rispettosa della figura femminile nelle diverse età - evitando la riproduzione di stereotipi di genere e di visioni degradanti del femminile, o di immagini che associno il rapporto sessuale alla violenza<sup>12</sup>.

Sempre con riferimento all'ambito comunicativo, dal 2017 al 2021 il DPO ha promosso annualmente – in concomitanza con il 25 novembre, Giornata internazionale per

---

<sup>11</sup> La documentazione è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/violenza-di-genere-bando-per-il-finanziamento-di-progetti-per-la-prevenzione-e-il-contrasto-del-fenomeno/>.

<sup>12</sup> Come si è avuto modo di evidenziare nell'Allegato 1 del Rapporto finale di valutazione del Piano Straordinario, la linea F ha visto l'approvazione di ben 119 progetti, per un impegno finanziario complessivo pari a € 11.735.456,76. Rimandando all'allegato citato per la descrizione delle caratteristiche dei progetti finanziati sulla linea F, si rappresenta in questa sede che per tutti i progetti finanziati a valere sull'avviso (dunque, di tutte le 6 linee di intervento) la complessità dei progetti e l'intervenuta sospensione dei termini ha determinato notevoli ritardi nella conclusione. Inoltre, in alcuni casi si è rilevato il mancato avvio delle attività progettuali da parte dei beneficiari (9 progetti) e in altri casi sono state riscontrate diverse carenze nella documentazione presentata dai beneficiari ai fini del pagamento dei contributi concessi. Dalle informazioni acquisite risulta dunque che a fronte di un impegno complessivo, su tutte le linee di intervento, di € 19.146.657,90, a fine esercizio 2021 risultavano erogati pagamenti pari ad € 7.260.799,47; i residui, pari a € 11.885.858,43, sono stati dichiarati perenti agli effetti contabili e reiscritti a bilancio. Ad esito della reiscrizione, nel 2022 è stata impegnata la somma di € 4.502.980,09. Non sono disponibili ulteriori informazioni finanziarie, né relative ai risultati dei progetti conclusi.



l'eliminazione della violenza sulle donne – una serie di campagne di comunicazione contro la violenza maschile sulle donne, operativamente realizzate dal DIE – Dipartimento per l'informazione e l'editoria (struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri che opera nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, alla promozione delle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali, ed al coordinamento delle attività volte alla tutela del diritto d'autore). Di seguito si riportano le principali informazioni relative alle campagne realizzate nel periodo in esame:

- *anno 2017*: campagna antiviolenza e antistalking 1522 - *Sblocca il coraggio*<sup>13</sup> diffusa sia attraverso i mezzi tradizionali (spot radio e tv, annunci stampa), sia attraverso il web e i social media, con l'apertura di canali Facebook, Instagram e YouTube al fine di raggiungere tutte le donne, ed in particolare quelle che subiscono violenza e stalking.

La campagna è stata pensata con due obiettivi principali: sensibilizzare le donne che subiscono violenza e stalking invitandole a riconoscere la condizione di violenza e promuovere il numero di pubblica utilità 1522, veicolando il messaggio che chiedere aiuto è sinonimo di forza e non di debolezza.

Sono stati realizzati due diversi spot, le cui protagoniste - una quarantenne e una ventenne - sono state "costruite" per aiutare le donne ad affrontare il tema e ad aprirsi, oltre che con le amicizie, anche le operatrici specializzate del 1522 "perché la violenza ha tante parole, ma le uniche a cui bisogna realmente prestare attenzione sono quelle che le donne hanno da dire".

- *anno 2018*: campagna *#lapartitaditutti* diffusa sulle reti Rai, sulla stampa, sulle emittenti televisive locali, sul web e sui social media con il messaggio "Per alcune donne avere una squadra è tutto" e testimonial le pallavoliste azzurre Paola Egonu e Cristina Chirichella.

L'obiettivo della campagna – rivolta all'intera platea femminile, ma più in generale alle nuove generazioni, al mondo della formazione e dell'istruzione – è stato quello di "uscire dallo stereotipo della donna vista come soggetto debole" e di sostenere "la possibilità di reagire con coraggio alle situazioni di difficoltà e di isolamento, facendo squadra".

Nel gioco di squadra – richiamo ad un impegno individuale e corale nel contrasto alla violenza sulle donne – rientra anche l'impegno dello Stato, che è al fianco delle donne vittime di violenza e non le lascia sole. Da qui l'invito a chiamare il numero di pubblica utilità 1522 rivolto a tutti, vittime e testimoni di violenza.

- *anno 2019*: campagna *#Liberapuoi*<sup>14</sup>, trasmessa dalle reti Rai e presentata dalla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, nel corso di una conferenza stampa alla quale hanno partecipato l'astronauta ESA Samantha Cristoforetti e la conduttrice tv Francesca Fialdini.

A conclusione della campagna *#Liberapuoi* il DPO ha organizzato un evento in diretta streaming, in collaborazione con la Casa internazionale delle donne, con l'intervento della ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, della giudice del

---

<sup>13</sup> Disponibile al seguente link: <https://informazioneeditoria.gov.it/it/attivita/comunicazione-e-informazione-istituzionale/le-campagne-di-comunicazione-del-governo/campagne-xvii-legislatura/1522-sblocca-il-coraggio-campagna-antiviolenza-e-antistalking/>.

<sup>14</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/liberapuoi-la-campagna-antiviolenza-2019/>.

Tribunale penale di Roma, Paola Di Nicola, del Capo della Polizia-Direttore generale della Pubblica Sicurezza, Franco Gabrielli, del direttore generale di Federcasse BCC, Sergio Gatti, della presidente di D.I.RE Donne in Rete contro la violenza, Raffaella Palladino, e della segretaria nazionale UDI Unione Donne in Italia, Vittoria Tola. La serata, moderata da Francesca Fialdini, giornalista e autrice Rai e testimonial della campagna, ha visto le performance delle artiste Fiorella Mannoia, Paola Turci e Anna Foglietta.

In continuità con tale campagna, ne sono state realizzate altre accumulate dal claim *#LiberaPuoi*, ovvero:

- *marzo 2020*: campagna social a sostegno delle donne vittime di violenza durante la difficile emergenza causata dall'epidemia da Covid-19, con l'obiettivo di promuovere il numero 1522 e far conoscere l'app 1522. Lo spot della campagna ha visto la partecipazione di Caterina Caselli, Paola Cortellesi, Marco D'Amore, Anna Foglietta, Fiorella Mannoia, Emma Marrone, Vittoria Puccini, Giuliano Sangiorgi, Paola Turci<sup>15</sup>;
- *aprile 2020*: campagna diffusa sulle reti Rai e sui canali social del DPO con il claim "La porta per uscire dalla violenza si può sempre aprire. Libera puoi". Lo spot della campagna, attraverso i volti e le voci di nove artisti - Caterina Caselli, Paola Cortellesi, Marco D'Amore, Anna Foglietta, Fiorella Mannoia, Emma Marrone, Vittoria Puccini, Giuliano Sangiorgi e Paola Turci – ha voluto ricordare alle donne che in qualunque momento è possibile denunciare e chiedere aiuto attraverso il numero gratuito antiviolenza e stalking 1522 e l'app 1522;
- *novembre 2021*: campagna istituzionale Libera puoi diffusa sulle reti Rai (spot tv) e sui social media strutturata in uno spot che mostra una successione di vedute cittadine sulle quali resta fisso il numero "1522". Le immagini sono accompagnate da diverse voci femminili telefoniche che si susseguono, esemplificando le possibili interazioni che si possono verificare con il servizio telefonico. In chiusura, una carrellata di volti femminili accompagna la call to action: "Il 1522 è al tuo fianco per uscire dalla violenza. Chiama il 1522, riprendi in mano la tua vita. Libera puoi"<sup>16</sup>.
- *anno 2020*: due campagne di sensibilizzazione nell'ambito del progetto CREATIVE - cofinanziato dalla Commissione Europea - di cui:
  - una campagna rivolta agli uomini, realizzata in collaborazione con la Federazione Italiana Giuoco Calcio e la Nazionale di Calcio<sup>17</sup>, diffusa attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo a partire dal 10 novembre, che ha visto come testimonial alcuni campioni dello sport (il Presidente della FIGC Gabriele Gravina, il Commissario Tecnico Roberto Mancini e i calciatori della Nazionale) uniti nel condannare la violenza e nel richiamare tutti ad un impegno di squadra per "dire basta ad ogni violenza contro le donne";

---

<sup>15</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/coronavirus-bonetti-una-nuova-campagna-libera-puoi-per-le-donne-vittime-di-violenza/>.

<sup>16</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.informazioneeditoria.gov.it/it/attivita/comunicazione-e-informazione-istituzionale/le-campagne-di-comunicazione-del-governo/campagne-xviii-legislatura/campagna-di-comunicazione-contro-la-violenza-sulle-donne-2021-libera-puoi/>.

<sup>17</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/violenza-sulle-donne-la-figc-e-gli-azzurri-al-fianco-del-dipartimento-per-le-pari-opportunita-per-una-nuova-campagna-rivolta-agli-uomini/>.

- una campagna rivolta a tutta la popolazione, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento culturale riguardo i temi della violenza contro le donne attraverso il linguaggio e i valori universali dello sport e con un'assunzione di responsabilità collettiva, che ha visto come testimonial campioni del calcio, uniti nel claim "No alla violenza contro le donne"<sup>18</sup>.

Il tema del collegamento tra violenza di genere, stereotipi e pregiudizi, è centrale anche in un ulteriore intervento attuato dal DPO, che in data 19 ottobre 2018 ha indetto, mediante trattativa diretta tramite MePa – Mercato elettronico della Pubblica amministrazione, una procedura di affidamento diretto sotto soglia avente come oggetto la realizzazione "di una **indagine volta a fornire elementi sull'attuale quadro di disparità di genere in Italia** attraverso l'analisi dei principali ambiti sociali in cui la stessa si realizza, con una particolare attenzione al tema della violenza"<sup>19</sup>.

Il 29 ottobre 2018 è stato stipulato un contratto con l'IPSOS – Istituto di Ricerca Sociale, il quale ha svolto un'indagine in tre fasi (qualitativa, quantitativa e desk) con un focus sulla violenza di genere che ha previsto interviste a 1.300 persone di età compresa tra i 16 e i 70 anni<sup>20</sup>.

I risultati dell'indagine, consegnati al Dipartimento per le Pari Opportunità entro la data prevista del 20 novembre 2018, sono contenuti nel Report *Stereotipi e diseguaglianze di genere in Italia: indagine Ipsos per il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri*<sup>21</sup> dal quale, per quanto riguarda il focus sulla violenza, emerge:

- con riferimento alla tematica nel suo complesso: una discreta sensibilità dell'opinione pubblica in tema di violenza (con il 57% degli/delle intervistati/e che ritiene che se ne parli troppo poco);
- con riferimento a strumenti e misure utilizzati dallo Stato italiano per contrastare la violenza sulle donne: una scarsa conoscenza e fiducia (con solo il 29% degli/delle intervistati/e che conosce strumenti e misure e oltre il 70% che le ritiene inefficaci);
- con riferimento al versante economico: un diffuso accordo sull'idea di un fondo statale per le donne vittime di violenza a garanzia della loro indipendenza economica (con l'83% degli/delle intervistati/e che si dichiara favorevole).

Il PSN 2017-2020 prevedeva, inoltre, la realizzazione di campagne per donne lavoratrici vittime di violenza domestica (con una specifica attenzione alle donne lavoratrici immigrate), finalizzate a diffondere informazioni per **favorire l'accesso agli strumenti specifici di tutela apprestati**; prevedeva, inoltre, azioni di informazione e formazione rivolte ai datori di lavoro delle donne lavoratrici che usufruissero dei suddetti strumenti di tutela.

Tali interventi non hanno avuto declinazione nel Programma Operativo; ciononostante, in data 18 novembre 2020 è stato sottoscritto, tra la Ministra per le Pari

<sup>18</sup> Disponibile al seguente link: <https://informazioneeditoria.gov.it/it/attivita/comunicazione-e-informazione-istituzionale/le-campagne-di-comunicazione-del-governo/campagne-xviii-legislatura/creative-no-alla-violenza-contro-le-donne/>.

<sup>19</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2230/determina-a-contrarre-compressed.pdf>.

<sup>20</sup> Il contratto ha un importo totale di € 39.000,00 (interamente liquidati al momento della redazione del presente allegato).

<sup>21</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Indagine\\_Ipsos\\_sintesi.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Indagine_Ipsos_sintesi.pdf).

Opportunità, la Ministra per la Pubblica amministrazione e la Rete Nazionale dei CUG – Comitati Unici di Garanzia<sup>22</sup>, un *Protocollo di Intesa*<sup>23</sup> con la finalità di attuare un’ampia azione di sistema per l’emersione e il contrasto del fenomeno della violenza intra ed extra familiare a danno delle donne, dando così piena attuazione alla Direttiva 2/2019 dei Dipartimenti per la funzione pubblica e per le Pari opportunità<sup>24</sup>. In tal senso, esso prevede l’adozione di azioni condivise per recepire e fare emergere le segnalazioni di violenza di genere attraverso: materiale informativo da divulgare al personale, iniziative formative per i dipendenti, casella di posta elettronica dedicata al ricevimento di segnalazioni, numero telefonico dedicato, coinvolgimento del “Nucleo di ascolto organizzato” ove istituito, coinvolgimento della Consigliera di fiducia ove presente, monitoraggio sulle situazioni di violenza/molestie.

I CUG, presenti in ogni pubblica amministrazione, in attuazione del Protocollo, svolgono il ruolo di “antenne” per la percezione dei fenomeni di violenza di genere nelle amministrazioni all’interno delle quali sono costituiti, fornendo immediate informazioni alle vittime che dovessero rivolgerglisi, dando indicazioni sui centri antiviolenza di prossimità, al fine di favorire l’incontro tra la vittima e i soggetti che possono tutelarla. Inoltre, si impegnano ad essere promotori di formazione specifica all’interno delle amministrazioni, sostenendo anche quella promossa dagli stessi DPO e DFP attraverso il Portale della Rete nazionale dei CUG<sup>25</sup>.

È stabilito che la durata del Protocollo sia legata al perdurare dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione sul territorio nazionale del Covid-19, e per almeno un biennio, rimandando ad una eventuale successiva intesa per ampliare e ridefinire gli ambiti di intervento.

Infine, il Dipartimento per le Pari Opportunità, in collaborazione con le Regioni, ha programmato e attuato azioni volte a conseguire la finalità generale, indicata nell’art. 5 della LN 119/2013, di accrescere la consapevolezza della popolazione (o di specifici target di popolazione) sulle radici della violenza sulle donne. Tali azioni sono sostenute attraverso il riparto dei fondi alle Regioni, avvenuto con DPCM del 4 dicembre 2019 (successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020), del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021. Si rimanda all’Annesso 2 al Rapporto di valutazione per il dettaglio degli interventi programmati.

Anche il **Dipartimento per le politiche della famiglia** della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha promosso negli anni, come anticipato, la realizzazione di campagne

---

<sup>22</sup> I “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” (CUG) sono stati istituiti ai sensi dell’art. 57 del Decreto legislativo n.165 del 2001 con l’obiettivo di assicurare, nell’ambito di lavoro, parità e pari opportunità di genere, garantendo l’assenza di qualunque forma di violenza morale o psicologica e di discriminazione. Il Dipartimento per le pari opportunità e il Dipartimento della funzione pubblica e svolgono attività di monitoraggio, coordinamento e assistenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

<sup>23</sup> Disponibile al seguente link:

[https://portalecug.gov.it/sites/default/files/attachments/2020-11/Protocollo%20di%20intesa%20Min.%20Dadone%20\\_Min%20Bonetti\\_CUG-signed.pdf](https://portalecug.gov.it/sites/default/files/attachments/2020-11/Protocollo%20di%20intesa%20Min.%20Dadone%20_Min%20Bonetti_CUG-signed.pdf)

<sup>24</sup> La direttiva, recante “Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche”, ha inteso sottolineare il forte legame tra le dimensioni di pari opportunità, benessere organizzativo e *performance* delle amministrazioni che non può prescindere dal contrasto a qualsiasi forma di discriminazione e di violenza, anche solo morale o psichica sui lavoratori. Il testo è disponibile al seguente link:

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_n\\_2.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf)

<sup>25</sup> Il Portale CUG è disponibile al seguente link: <https://portalecug.gov.it/>

di sensibilizzazione per diffondere una maggiore conoscenza del servizio di pubblica utilità 114 – *Emergenza infanzia*, servizio multicanale gestito dall’Associazione S.O.S. Il Telefono Azzurro Onlus e co-finanziato dal Dipartimento stesso, attraverso il quale è possibile segnalare situazioni di disagio o pericolo riguardanti bambine e bambini o ragazze e ragazzi. Le campagne, che si inscrivono nell’ambito degli interventi di contrasto alla violenza e ai maltrattamenti ai danni dei minori (anche in tempo di emergenza Covid-19), sono state realizzate grazie al supporto tecnico dell’Istituto degli Innocenti di Firenze e hanno previsto:

- *anno 2020*: uno spot, tv e radiofonico, con il claim *Non aspettare. Riscrivi la tua storia*, diffuso sulle reti Rai (spot tv e radio) e sui canali web e social del Dipartimento e rivolto ad un target preferenziale formato da bambini e adolescenti, famiglie, educatori, operatori sociosanitari, amministratori, media ed opinione pubblica. Lo spot ha affidato la narrazione alla voce di una ragazzina ricordare che i casi di violenza sui minori si possono segnalare in qualunque momento e chiedere aiuto è possibile sempre attraverso il numero telefonico 114, gratuito e attivo 24 ore al giorno, o attraverso l'app, per chat e per WhatsApp<sup>26</sup>;
- *anno 2021*: uno spot rivolto a preadolescenti e adolescenti (fascia d’età 13-17) e diffuso esclusivamente *online*, per meglio raggiungere il target individuato, tramite banner pubblicitari e un piano di sponsorizzazioni sulle principali piattaforme e social network: Facebook, Instagram, TikTok, Spotify, YouTube e Google Ads. Lo spot ha raccontato, utilizzando un linguaggio cartoon simile a quello delle animazioni in stile manga, il disagio provocato in un ragazzino da casi di violenza subita e assistita, che può essere superato grazie alla richiesta d’aiuto rivolta agli operatori del numero 114. Il claim dello spot è stato: *Esci dal buio. Chiedi aiuto*<sup>27</sup>.

A tali campagne, specificatamente dedicate al 114, se ne sono aggiunte altre relative a fenomeni “catturati” dal servizio 114, nell’ambito delle quali esso viene sempre comunicato e richiamato.

Le campagne di comunicazione sono state realizzate a valere su fondi diretti del Dipartimento, che ha fornito anche gli elementi fondamentali dei brief per la contestualizzazione della campagna (anche grazie allo studio dei report che periodicamente pervengono dal gestore del servizio) e individuato i focus tematici. Il brief viene inviato al DIE, deputato per norma alle campagne informative.

Le campagne di sensibilizzazione hanno impegnato anche il **Ministero dell’Interno** ovvero, in particolare, la Polizia di Stato e l’Arma dei Carabinieri.

Nel dettaglio, la **Direzione Centrale Anticrimine del Dipartimento della Pubblica Sicurezza** ha realizzato in modo continuativo una campagna di sensibilizzazione della popolazione alla violenza di genere, denominata *Questo non è amore*. A partire da luglio 2016, la campagna è stata affiancata dall’iniziativa *Progetto Camper – Il camper della Polizia di Stato contro la violenza di genere*, avente la finalità di creare un contatto diretto con un’equipe multidisciplinare specializzata, pronta sia a raccogliere le testimonianze di chi ha timore accedere agli uffici delle Forze dell’Ordine per sporgere denuncia sia a fornire

---

<sup>26</sup> Disponibile al seguente link: <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/campagne-di-comunicazione-istituzionale/le-storie-dei-bambini-e-degli-adolescenti-non-sono-sempre-belle-2020/>

<sup>27</sup> Disponibile al seguente link: <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/campagne-di-comunicazione-istituzionale/esci-dal-buio-chiedi-aiuto/>

informazioni sui possibili strumenti di tutela contro questi reati. Piazze, scuole, università, centri commerciali e mercati sono diventati teatro di momenti di incontro che hanno spesso consentito di far emergere un dolore sommerso.

L'equipe multidisciplinare è composta da un medico/psicologo della Polizia di Stato o dei Centri Antiviolenza, da un operatore esperto della sezione specializzata della Squadra Mobile, da un operatore della Divisione Anticrimine e/o dell'Ufficio Denunce dell'U.P.G.S.P., da un rappresentante della rete antiviolenza locale e da altri referenti di enti particolarmente attivi nell'ambito delle attività di prevenzione e contrasto del fenomeno nel singolo territorio. È, inoltre, presente un funzionario delle squadre mobili del territorio interessato per l'immediata informazione all'A.G. per i fatti costituenti reato. Dopo una prima sperimentazione in 14 territori provinciali (Sondrio, Brescia, Bologna, Arezzo, Macerata, Roma, L'Aquila, Pescara, Matera, Campobasso, Cosenza, Palermo, Siracusa, Sassari), l'iniziativa è stata estesa su tutto il territorio nazionale.

Nel novembre 2017 *Questo non è amore* è diventata una campagna di informazione e sensibilizzazione permanente che impegna le questure di tutte le province d'Italia con iniziative di vario genere (eventi, convegni, dibattiti, incontri) finalizzate ad accrescere la consapevolezza sul delicato problema della violenza fisica, psicologica, economica e digitale contro le donne. Gli obiettivi prioritari della campagna sono quelli di creare un contatto diretto e anonimo tra le donne e una equipe di operatori specializzati pronti a raccogliere le richieste di aiuto e, contestualmente, svolgere un'opera di sensibilizzazione, affrontando il fenomeno anche sotto il profilo psicologico e culturale. Ogni anno, la campagna si è rinnovata con opuscoli informativi finalizzati a fare il punto sul fenomeno sotto un profilo quantitativo tramite i dati in possesso delle forze di polizia sull'attività di repressione dei reati di maltrattamenti, stalking, violenza sessuale ed omicidio, nonché sull'attività di prevenzione promossa dalla Polizia di Stato per contribuire, attraverso gli strumenti dell'informazione, dell'educazione e dell'ascolto, ad un cambiamento culturale su un tema che rappresenta un indice fondamentale di civiltà di una società. L'opuscolo contiene, inoltre, storie di donne fuoriuscite dalla spirale delle violenze e di poliziotti che hanno saputo ascoltarle e supportarle<sup>28</sup>.

Sempre nell'ambito delle iniziative di sensibilizzazione della popolazione generale, la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, in data 28 aprile 2021<sup>29</sup>, ha sottoscritto un *Protocollo di intesa* con Fipe-Confcommercio Federazione Italiana Pubblici Esercizi e il Gruppo Donne Imprenditrici di Fipe-Confcommercio, successivamente rinnovato il 22 maggio 2022. Finalità del protocollo è stata quella di promuovere iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione, a livello territoriale, idonee a diffondere la conoscenza e l'approfondimento delle tematiche afferenti alla violenza basata sul genere e agli strumenti di tutela delle vittime, comprese le misure di prevenzione del Questore e i dispositivi di pronto intervento adottati dalla Polizia di Stato. L'intesa è nata dalla comune esigenza di incrementare i livelli di sicurezza delle donne, individuando modalità nuove ed efficaci per diffondere la cultura di genere, nel solco già tracciato con la campagna *Questo non è amore*, raggiungendo in maniera sempre più capillare le donne non solo nella sfera privata, ma anche nel luogo dell'attività lavorativa e nei luoghi pubblici.

---

<sup>28</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.poliziadistato.it/articolo/385fbc9ea4964521883582>.

<sup>29</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo\\_intesa\\_polizia\\_di\\_stato\\_fipe.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo_intesa_polizia_di_stato_fipe.pdf).

Il Protocollo ha previsto lo sviluppo di incisive modalità di diffusione della cultura di genere, promuovendola anche all'interno dei pubblici esercizi con iniziative rivolte sia al personale femminile che alle clienti, al fine di contribuire a incrementare i livelli di sicurezza delle persone e degli stessi esercizi, che rappresentano la più ampia rete di presidio territoriale di cultura, socialità e tradizione presenti in Italia. Destinatarie attive dell'iniziativa sono le oltre 300.000 imprese che aderiscono alla FIPE, ovvero bar, ristoranti, pizzerie, gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari ma anche aziende di ristorazione collettiva, grandi catene di ristorazione multi-localizzata, sale gioco, buffet di stazione, aziende di catering e banqueting.

Il Protocollo di Intesa ha prodotto come principali output:

- Una campagna di comunicazione, di carattere preventivo e informativo, denominata *#SicurezzaVera*, finalizzata a promuovere i servizi a protezione delle donne e le attività dedicate all'accoglienza delle donne vittime di violenza sul territorio nazionale;
- Formazione e orientamento ai titolari e lavoratori dei pubblici esercizi sulla cultura di genere e sulle tematiche legate alla violenza di genere e agli strumenti di tutela delle vittime, per diffondere e incrementare i livelli di sicurezza delle donne clienti, titolari e lavoratrici, in stretta collaborazione con la Polizia di Stato. Il percorso formativo è stato costruito dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, in collaborazione con il Gruppo Donne Imprenditrici di FIPE-Confcommercio, ed è stato incentrato sulle tematiche afferenti alla violenza di genere e agli strumenti a tutela delle vittime. Partendo dal quadro di riferimento normativo relativo alla violenza di genere e dalla sua evoluzione nel tempo, sono state illustrate tutte le forme di violenza cui una donna può essere soggetta, spiegandone definizioni, fenomenologia e applicazioni pratiche, le principali misure di contrasto (ammonimento del questore, l'applicativo Scudo<sup>30</sup>, i numeri verdi da contattare o il comportamento da adottare in caso si fosse a propria volta vittima di violenze) e gli strumenti per far comunicare le donne in pericolo con le forze dell'ordine;
- corsi di aggiornamento, workshop, momenti di formazione all'interno dei luoghi di lavoro.

In seguito alla predisposizione della campagna di comunicazione e del format del percorso formativo, fruibile *online*, le azioni di sensibilizzazione hanno avuto luogo nel 2022 in 20 città italiane, per poi estendersi in altre 18 città nel 2023<sup>31</sup>.

Il Progetto *#SicurezzaVera* è stato esteso alle Associazioni, federate alla FIPE, EGP-FIPE Esercenti Giochi Pubblici e SILB-FIPE Associazione italiana Imprese di Intrattenimento da Ballo e di Spettacolo, mediante protocolli firmati, rispettivamente, il 22 novembre 2022 e il 26 aprile 2023.

Anche l'**Arma dei Carabinieri** ha realizzato in modo sistematico campagne di informazione e comunicazione finalizzate sia a prevenire la violenza, agendo a livello simbolico sull'immaginario sociale, sia a far conoscere in modo capillare l'attività svolta sui territori e gli strumenti a disposizione delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di

---

<sup>30</sup> Per maggiori informazioni relative all'applicativo Scudo si rimanda a quanto descritto nell'ambito della **priorità 3.1** e della **priorità 4.1.1**.

<sup>31</sup> Il sito internet del progetto è disponibile al seguente link: <https://www.sicurezzavera.it/>.

violenza assistita per effettuare segnalazioni o sporgere denunce o querele. Tali campagne sono state basate sulla realizzazione di cortometraggi, video promozionali e vettoriali sui social, così come dépliant, volantini e foto promozionali distribuite nelle caserme di tutte Italia e affissi in diversi luoghi ad alta visibilità come piazze, stazioni ferroviarie, ecc. sia in occasione delle giornate del 25 novembre e dell'8 marzo sia, ciclicamente, sui social (Facebook, Twitter, YouTube e Instagram) e sulle pagine web dell'Arma dei Carabinieri. Si deve evidenziare che l'attività di informazione e comunicazione è stata particolarmente ampia – essendo stata realizzata sia a livello nazionale che a livello territoriale, con iniziative specifiche ideate e promosse dalle singole compagnie o caserme di Carabinieri – e presenta un carattere di continuità nel tempo.

Sulle azioni di informazione finalizzate a migliorare le conoscenze sulla normativa e sulle modalità operative di intervento dei Carabinieri, inoltre, il sito web istituzionale dell'Arma propone un'intera sezione su quanto previsto dal Codice Rosso<sup>32</sup> per gli atti persecutori, il bullismo e il cyberbullismo, i maltrattamenti contro familiari e conviventi, il cosiddetto Revenge Porn e la violenza sessuale, suddivisi in F.A.Q. che rimandano ad opuscoli i quali spiegano di cosa si tratta, chi può essere la vittima, chi può essere l'autore, a chi ci si può rivolgere, cosa fare, i reati correlati e cosa succede in seguito alla denuncia. Sono, inoltre, resi disponibili due strumenti di autovalutazione elaborati dalla Sezione Atti Persecutori del Reparto Analisi Criminologiche del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche per rilevare i segnali del livello di violenza subita, denominati Violenzometro e il Bullizzometro. Il Violenzometro si riferisce alla violenza di genere in un rapporto di coppia, mentre il Bullizzometro è utile ai giovani per rilevare i segnali di atti di bullismo e cyberbullismo. Ognuno contiene consigli utili per chiedere supporto e aiuto in base al livello di violenza riscontrata<sup>33</sup>.

Il **Ministero della Difesa** ha rivolto le attività comunicative e di sensibilizzazione al proprio interno, elaborando un prodotto mirato a diffondere la cultura delle pari opportunità e della non discriminazione di genere presso tutto il personale civile e militare afferente (oltre 200.000 persone) e alle relative famiglie con l'obiettivo di: sensibilizzare sulla tematica, incrementando la capacità di intercettare la violenza nella vita privata oltre che in ambito professionale; diffondere informazioni utili ad affrontare direttamente o indirettamente situazioni di violenza; prevenire e ridurre i comportamenti devianti di discriminazione e violenza.

A tal fine, il Ministero ha chiesto alle Forze Armate - Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri – di introdurre una clip video interpretata da personale militare (femminile e maschile) per sensibilizzare tutto il personale rispetto al contrasto degli stereotipi di genere e agli stereotipi sulla declinazione stessa di violenza, mostrando come la violenza non sia solo fisica, ma sia spesso (anche) psicologica, economica, ecc. assumendo forme subdole che non necessariamente sono evidenti di primo acchito.

La clip video, prodotta dagli Uffici Pubblica Informazione e Comunicazione di Esercito, Marina, Aeronautica e Arma dei Carabinieri, è stata diffusa a tutto il personale afferente al Ministero attraverso la rete intranet e in occasione di convegni pubblici.

---

<sup>32</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/consigli/codice-rosso/codice-rosso>.

<sup>33</sup> Disponibili al seguente link: <https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/consigli/codice-rosso/codice-rosso/test-di-autovalutazione>.



Inoltre, il Ministero della Difesa ha realizzato **un sondaggio sul personale dell'Amministrazione Difesa, mirato a rilevare la percezione delle discriminazioni, degli stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e della violenza maschile contro le donne.** Il sondaggio, di natura esplorativa, è stato progettato con l'obiettivo di rilevare ed analizzare il modo in cui il personale si pone di fronte a violenza, stereotipi e discriminazioni, facendo riferimento al proprio vissuto personale e professionale e riflettendo su quelle che sono le opportunità offerte in ambito lavorativo al realizzarsi di condizioni di parità. La finalità ultima è quella di attivare azioni organizzative a supporto del processo decisionale per interventi mirati a prevenire devianze comportamentali alimentate da stereotipi sessisti e da una cultura patriarcale oltre che ad agire sul sistema formativo della Difesa.

Nell'ambito del sondaggio sono state raccolte 5.000 interviste, i cui esiti sono in fase di analisi grazie alla collaborazione attivata con il Dipartimento di Psicologia dell'Università degli studi di Milano Bicocca. Nella fase di realizzazione del sondaggio è stata rilevata una criticità legata alla numerosità delle domande, sulla quali si è dunque deciso di intervenire prima della riproposizione, al fine di garantire una maggiore percentuale di risposte valide per tutti i quesiti. Un'ulteriore criticità è inoltre stata legata al fatto che, pur essendo anonimo, il questionario è stato necessariamente somministrato attraverso canali interni al Ministero.

Per quanto riguarda il **Ministero della Giustizia**, si segnala che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i Provveditorati regionali e gli istituti penitenziari hanno contribuito alla diffusione di una cultura delle pari opportunità e della non violenza sulle donne tramite la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e comunicazione, organizzate soprattutto in occasione del 25 novembre. Rispetto alle azioni positive realizzate a livello centrale, si deve anticipare che la Polizia Penitenziaria si è dotata fin dal 1999 di un Comitato Pari Opportunità (PDC in data 23 febbraio 1999 ai sensi dell'art. 20 co.1 del DPR 395/95) per la diffusione sul luogo di lavoro della cultura del rispetto e per il contrasto della violenza sulle donne: il Comitato organizza ogni anno giornate di lavoro finalizzate ad affrontare temi strettamente correlati alla violenza di genere, per contribuire alla crescita professionale degli operatori del settore. Si tratta di eventi nei quali viene diffuso il patrimonio conoscitivo costruito attraverso gli studi e le ricerche svolte dal DAP e sono condivise e valorizzate le esperienze realizzate nelle varie articolazioni territoriali contro la violenza sulle donne.

Fra questi, si cita la giornata di lavoro del 23 novembre 2017 *Percorsi per una rete contro la violenza sulle donne*, che ha coinvolto professionisti esperti e responsabili dei servizi esterni nella discussione delle esperienze di trattamento dell'abusante nel contesto penitenziario e in misura penale esterna, del punto di vista delle vittime di violenza e dei familiari di donne vittime di femminicidio, con una particolare focalizzazione sui sex-offenders e sugli strumenti di valutazione del rischio elaborati nel contesto internazionale. Il Comitato delle pari opportunità ha, inoltre, invitato le Direzioni delle strutture penitenziarie ad esporre nell'intera giornata del 25 novembre, all'ingresso esterno, una scarpa di colore rosso insieme ad un cartello con una frase riferita alla ricorrenza, come segno visibile alla cittadinanza dell'attenzione che la Polizia penitenziaria e tutti gli operatori riservano alla tutela delle vittime di violenza e al trattamento degli autori. L'iniziativa

**Scarpette rosse** ha avuto un notevole impatto su tutto il territorio nazionale; le immagini pervenute dai moltissimi istituti che hanno aderito sono state riprodotte in un poster che viene utilizzato nelle altre iniziative locali sul tema.

I due monitoraggi espletati dall'Ufficio II della DGDT durante il periodo di riferimento del Piano hanno evidenziato anche la diffusione, presso gli istituti penitenziari, di iniziative di sensibilizzazione rivolte all'intera popolazione detenuta, con la finalità di incidere sulla persistenza di una cultura maschilista che tende a svalutare la figura femminile. I monitoraggi hanno rilevato lo svolgimento, durante il 2018, di iniziative ed eventi presso 52 Istituti, alcuni dei quali consistenti in attività strutturate (spettacoli teatrali, cineforum, proiezione di video seguite da dibattito, ecc.) destinate anche ai soggetti non coinvolti in reati di violenza contro le donne o alle donne detenute, potenzialmente esposte a rischi di vittimizzazione, per rafforzarne gli strumenti critici ed orientativi.

Anche il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** ha contribuito al conseguimento degli obiettivi di sensibilizzazione della popolazione, comunicazione e informazione sulla violenza di genere attraverso seminari specifici per il personale e, più in generale, con occasioni di formazione per lo sviluppo di una cultura per l'uguaglianza di genere. I seminari hanno subito un'interruzione nel 2020 a causa del Covid e sono ripresi nel 2021. Nello specifico sono stati realizzati alcuni seminari sulla violenza nei luoghi di lavoro e sui percorsi di inserimento lavorativo come strumento per il contrasto della violenza, ovvero:

- *Potere e discriminazioni sui luoghi di lavoro* (3 giugno 2019);
- *Violenza di genere: l'inclusione economica delle donne come strumento di prevenzione e reinserimento delle vittime* (29 novembre 2019)<sup>34</sup>: un momento di riflessione sull'importanza dell'inclusione economica come strumento di prevenzione e reinserimento delle donne vittime di violenza.

Tra le iniziative di sensibilizzazione della popolazione si devono, inoltre, citare:

- l'adesione del Ministero alla Campagna ONU *Sedici giorni di attivismo contro la violenza di genere (#orangetheMEF)*: la campagna ha previsto l'illuminazione arancione della facciata principale dell'edificio del MEF come simbolo per la promozione della prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne, nel periodo 25 novembre (Giornata internazionale della violenza contro le donne) – 10 dicembre 2020 (Giornata internazionale dei diritti umani), per sottolineare che la violenza di genere costituisce una violazione dei diritti umani. In occasione di questa iniziativa è stata data evidenza nella homepage del sito web istituzionale<sup>35</sup> al numero

---

<sup>34</sup> Si fa presente che l'attività di sensibilizzazione è proseguita anche nel periodo di vigenza del Piano 2021-23. Da un lato, è stato mantenuto il focus sull'ambito lavorativo; dall'altro si sono inclusi temi come la violenza omo-transfobica. In particolare, sono stati realizzati i seguenti seminari:

- seminario *Non c'è alcun rifugio dentro di me* (2021);
- seminario *violenza in ambito lavorativo* (2022);
- attività di sensibilizzazione in occasione della Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia (2022);
- seminario sulla violenza economica (2022).

Infine, il Mef ha realizzato una campagna pubblicitaria sul 1522.

Inoltre, è in fase di progettazione uno **sportello di ascolto relativo a esperienze di vittimizzazione** rivolto al personale del MEF, con il supporto del CUG, rivolto sia alle esperienze relative alla violenza domestica che alle molestie sessuali nei luoghi di lavoro (2022).

<sup>35</sup> Disponibile al seguente link: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it).

verde anti violenza e stalking 1522. È stata, inoltre, dedicata agli “orange days” una intera sezione del sito web istituzionale del MEF nella quale saranno pubblicati dati, riflessioni, articoli di approfondimento, notizie e interviste per informare e sensibilizzare sul tema della violenza di genere;

- la pubblicizzazione del 1522 sulle piattaforme *online* gestite dal Ministero (come il MePa).

Infine, il **Ministero della salute** ha dedicato un’attenzione costante e continuativa, in modo specifico durante il lockdown e in occasione delle giornate celebrative dedicate alle Donne e alla salute della Donna (8 marzo, 23 aprile) e della Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne (25 novembre), al tema della sensibilizzazione. In particolare, attraverso il proprio sito web istituzionale<sup>36</sup> il Ministero della salute ha diffuso comunicati e contenuti informativi dedicati, volti alla sensibilizzazione, alla promozione della salute e alla corretta informazione sui servizi disponibili, al fine di mantenere alta l’attenzione rispetto al fenomeno della violenza contro le donne. Quest’attività è stata svolta assicurando il raccordo con analoghe iniziative di comunicazione a cura dell’Istituto Superiore di Sanità (Poster “*Se sei vittima di violenza ... non sei obbligata a rimanere a casa*”), dell’ISTAT e del DPO.

## 1.2 Rafforzare il ruolo strategico del sistema scolastico

La priorità di intervento relativa al rafforzamento del ruolo strategico del sistema istruzione e formazione ha previsto la realizzazione di interventi finalizzati a migliorare le competenze degli studenti e del personale delle scuole sia in tema di violenza contro le donne, sia rispetto alle disparità di genere e, dunque, alle radici strutturali della violenza contro le donne.

La cornice normativa entro cui tali azioni si inseriscono è data dalla Legge n. 107/2015 (c.d. Buona scuola), che ha attribuito alla scuola il compito di contribuire allo “*sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell’educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell’assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri*”. Inoltre, l’art.1, comma 16, della Buona scuola stabilisce che il Piano triennale dell’offerta formativa deve assicurare l’attuazione dei principi di pari opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l’educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni.

Hanno contribuito a tale priorità di intervento le seguenti Amministrazioni centrali: il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Miur e il Ministero dell’Interno (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri).

---

<sup>36</sup> Disponibile al seguente link:

<https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?lingua=italiano&id=4498&area=Salute+donna&menu=societa>.

Nel dettaglio, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Sostegno ai progetti degli Istituti decretati vincitori *dell'Avviso per la realizzazione di iniziative educative in ambito scolastico* per l'attuazione del punto 5.2 "educazione" del "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" (Avviso 11 novembre 2016);
2. Protocollo d'intesa interistituzionale denominato "PA.ri si cresce".

Nell'ambito del rafforzamento del ruolo strategico delle scuole, il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha previsto il **sostegno ai progetti finanziati a valere sul precedente Piano 2015-2017**, nell'ambito *dell'Avviso pubblico per la realizzazione di iniziative in ambito scolastico*, adottato l'8 novembre 2016 e pubblicato il 14 novembre 2016. L'avviso ha previsto il finanziamento di iniziative orientate all'inserimento di un approccio di genere nella pratica educativa e didattica e alla formazione del personale della scuola e dei docenti. Più nello specifico, si è posto i seguenti obiettivi:

- a. promuovere il rispetto reciproco;
- b. sensibilizzare ed educare le nuove generazioni per prevenire fenomeni di violenza, aggressività, bullismo e cyberbullismo;
- c. promuovere l'apertura al dialogo per conoscere e superare i conflitti interpersonali;
- d. realizzare contenuti innovativi e sperimentali per prevenire e combattere il fenomeno della violenza nell'ambito scolastico e tra le nuove generazioni in generale;
- e. favorire la creazione di una rete di scuole per implementare lo scambio e il confronto di conoscenze ed esperienze sviluppando ulteriormente l'educazione al rispetto del prossimo;
- f. favorire il benessere nelle relazioni interpersonali attraverso un ambiente accogliente e inclusivo.

L'Avviso si è rivolto alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, singole o organizzate in reti di scuole. In seguito alle procedure di selezione delle proposte, sono state approvate 90 proposte progettuali. I progetti si sarebbero dovuti concludere il 25 novembre 2017, tuttavia per molti istituti scolastici sono state evidenziate criticità legate da un lato al ritardo con il quale i beneficiari, nonostante i reiterati solleciti, hanno trasmesso la documentazione necessaria alla liquidazione (con la conseguente perenzione amministrativa delle somme), dall'altro lato alla verifica della regolarità del DURC dei beneficiari, che nel caso degli istituti scolastici è particolarmente problematica per questioni strettamente procedurali. Le liquidazioni delle somme, pertanto, sono state molto lente<sup>37</sup>.

Non sono disponibili ulteriori informazioni sugli esiti dei progetti finanziati; per una descrizione delle loro caratteristiche si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto finale di valutazione del Piano Straordinario 2015-2017.

Con riferimento al secondo intervento attuato dal DPO, in data 8 marzo 2021, i Ministri per la pari opportunità, per la Pubblica amministrazione e dell'Istruzione e la Rete dei CUG<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> L'Avviso ha previsto uno stanziamento di € 5.000.000,00, con un successivo impegno di € 4.981.697,17. Al 31 dicembre 2021, risultavano erogati € 4.538.915,59, a fronte di un importo ancora da erogare pari a € 442.781,58.

<sup>38</sup> Il Forum Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia è una rete di CUG di diverse amministrazioni spontaneamente costituita, nata come "azione positiva" per uno scambio di esperienze, competenze e buone prassi tra amministrazioni ed enti diversi tra loro al fine rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia.

hanno sottoscritto un **Protocollo d'intesa interistituzionale denominato PA.ri si cresce**<sup>39</sup> con l'obiettivo di mettere a disposizione delle scuole primarie e secondarie le migliori competenze ed esperienze maturate nelle amministrazioni pubbliche per formare le studentesse e gli studenti alla cultura delle pari opportunità e del rispetto verso l'altro. Più nello specifico, il protocollo si è proposto di:

- favorire, attraverso una specifica formazione sul tema della parità di genere, del rispetto della persona e del benessere organizzativo, l'educazione alla cittadinanza delle giovani generazioni a partire dai principi universali dell'uguaglianza di genere e del contrasto ad ogni forma di discriminazione, allo scopo di prevenire allarmanti fenomeni di violenza, anche solo psicologica, che si manifestano fra i più giovani, attraverso il bullismo e cyberbullismo, inquinando l'ambiente scolastico e sociale, con conseguenze a volte gravissime;
- mettere a disposizione, attraverso tra la collaborazione fra amministrazioni pubbliche, le competenze professionali e le esperienze maturate dai CUG sui temi delle pari opportunità, attraverso testimonianze, video e momenti formativi, nella consapevolezza che mediante la scuola i giovani possano consolidare i valori del rispetto e della valorizzazione delle diversità;
- promuovere l'immagine della Pubblica Amministrazione come datore di lavoro esemplare nella costante e rinnovata attenzione al tema della promozione delle pari opportunità e del rispetto delle differenze;
- valorizzare, con il coinvolgimento dei dipendenti pubblici, il ruolo dei CUG, attraverso l'utilizzo del Portale nazionale gestito dal Dipartimento della funzione pubblica<sup>40</sup>, nella consapevolezza della loro importante funzione per il cambiamento nelle organizzazioni e nella società.

Il Protocollo ha previsto che i circa 200 Comitati unici di Garanzia istituiti nelle amministrazioni pubbliche, rafforzati con le direttive del 4 marzo 2011 e n. 2/2019 e riuniti nella Rete nazionale CUG, fornissero supporto - informativo e formativo - per realizzare negli istituti scolastici interventi di carattere culturale, in collaborazione con il personale scolastico, volti a favorire la crescita educativa e una formazione al rispetto contro ogni forma di discriminazione.

Il Protocollo ha previsto inoltre l'impegno delle Parti a definire i progetti formativi, anche in chiave di prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, individuando contenuti, modalità attuative, esperte/i da coinvolgere.

Per la realizzazione e il monitoraggio dell'iniziativa, il Dipartimento della funzione pubblica ha messo a disposizione il Portale CUG, piattaforma digitale utilizzata dalle amministrazioni e dai Comitati come luogo di scambio di buone pratiche e spazio di apprendimento reciproco. Il Dipartimento per le Pari Opportunità si è impegnato a promuovere il protocollo attraverso campagne informative, seminari, webinar e tutti i canali istituzionali di comunicazione allo scopo di sensibilizzare e divulgare i progetti e le iniziative, mentre il Ministero dell'istruzione si è impegnato a sensibilizzare gli Uffici scolastici regionali e gli Istituti scolastici sull'importanza dell'adesione alle iniziative.

---

<sup>39</sup> Il protocollo è disponibile al seguente link:

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/protocollo\\_dfp\\_dpo\\_istruzione\\_retecug\\_8mar21.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/protocollo_dfp_dpo_istruzione_retecug_8mar21.pdf).

<sup>40</sup> Disponibile al seguente link: <https://portalecug.gov.it>

Il **MIUR**, ai sensi dell'articolo 1 della c.d. Buona scuola, ha adottato le Linee Guida Nazionali *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione* e, successivamente, un *Piano Nazionale per l'educazione al rispetto*, a valere sul quale sono attivate azioni per promuovere nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione al rispetto, per contrastare ogni forma di violenza e discriminazione e favorire il superamento di pregiudizi e disuguaglianze, secondo i principi espressi dall'articolo 3 della Costituzione italiana.

Inoltre, sempre nell'ambito del Piano Nazionale per l'educazione al rispetto e della sua attuazione, il Ministero:

- ha istituito un *Osservatorio per l'educazione delle nuove generazioni al rispetto dell'altro, alla prevenzione della violenza contro le donne e di ogni forma di emarginazione*, il quale - grazie al confronto costruttivo con organizzazioni non profit, università ed enti locali e al supporto di esperte ed esperti, che da anni sono impegnati nei territori e che hanno competenza ed esperienza su questi temi - costituisce un luogo di consultazione in merito alle attività e agli interventi rivolti alle scuole in questo settore e affianca il Ministero nella sua azione di formazione in un'ottica di apertura all'esterno e di dialogo produttivo;
- ha siglato, nel febbraio 2018, un *Protocollo d'Intesa Superamento degli stereotipi di genere che influenzano i percorsi formativi ed alimentano fenomeni discriminatori*<sup>41</sup>, di durata triennale, con la Consigliera Nazionale di Parità presso il Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali, che ha previsto la costituzione - presso il MIUR - di un Comitato paritetico per la promozione di attività specifiche su questi temi e il coinvolgimento delle Consigliere di parità territoriale e delle strutture periferiche del Ministero dell'Istruzione;
- ha redatto e diffuso, nello stesso mese, le *Linee Guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo del MIUR* (Decreto Ministeriale n. 137 del 20 febbraio 2018)<sup>42</sup>.

Con riferimento specifico al PSN e al successivo Programma Operativo, il MIUR ha realizzato i seguenti interventi:

1. Sostegno a progettualità nelle scuole di ogni ordine e grado per la promozione della parità tra i sessi e la lotta alle discriminazioni;
2. Avviso a manifestare interesse alla collaborazione per la realizzazione di iniziative sul tema della parità di genere;
3. Aggiornamento delle Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo;
4. Iniziative di sensibilizzazione;
5. Iniziative per la promozione delle pari opportunità e il cambiamento culturale sugli stereotipi di genere;
6. Indicazioni per azioni positive sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca.

---

<sup>41</sup> Disponibile al seguente link:

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/P.I.+MIUR+Consigliera+Nazionale+Parita%60.pdf/a1adec4f-fef9-43bb-a284-5a4888d8540a?version=1.0&t=1517337444178>

<sup>42</sup> Disponibili al seguente link:

[https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee\\_Guida\\_+per\\_l\\_uso\\_del\\_genere\\_nel\\_linguaggio\\_amministrativo\\_del\\_MIUR\\_2018.pdf/3c8dfbef-4dfd-475a-8a29-5adc0d7376d8?version=1.0](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee_Guida_+per_l_uso_del_genere_nel_linguaggio_amministrativo_del_MIUR_2018.pdf/3c8dfbef-4dfd-475a-8a29-5adc0d7376d8?version=1.0)

**Il sostegno a progettualità nelle scuole di ogni ordine e grado** per la promozione della parità tra i sessi e la lotta alle discriminazioni è avvenuto nella forma di Bandi, emanati a valere su:

- a. Piano nazionale per l'educazione al rispetto - Rispetta le differenze<sup>43</sup>;
- b. Programma Operativo Nazionale (PON) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento (2014-2020)<sup>44</sup>.

A valere sul *Piano nazionale per l'educazione al rispetto - Rispetta le differenze*, nel periodo in esame sono stati emessi complessivamente 4 avvisi pubblici. Nello specifico:

• *Anno 2018*: Avviso Piano Nazionale per l'Educazione al Rispetto – D.M. 851/2017 Art. 11 emanato con Decreto Dipartimentale n.88 del 2 febbraio 2018<sup>45</sup>.

L'avviso, finalizzato a realizzare una procedura di selezione e di finanziamento delle iniziative educative proposte da istituzioni scolastiche ed educative statali di ogni ordine e grado sul Piano Nazionale per l'Educazione al Rispetto, si è rivolto a tutte le istituzioni scolastiche ed educative statali di ogni ordine e grado (sia in forma singola che in rete) prevedendo l'individuazione di una scuola polo nazionale. L'obiettivo della "produzione e diffusione di materiali e l'organizzazione e promozione di eventi nazionali e regionali" è stato articolato in numerosi ambiti di intervento, tra cui in particolare - per quanto qui di interesse:

- Attività di promozione dell'educazione al rispetto nelle scuole, con particolare riferimento ad iniziative per la parità di genere, lotta alla violenza contro le donne e a tutte le forme di discriminazione;
- Attività volte allo sviluppo di iniziative di sensibilizzazione sui temi della comunicazione e del linguaggio non ostile e di promozione di una cittadinanza digitale attiva e consapevole;
- Attività per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo;
- Attività per la formazione del personale docente sulle tematiche relative al superamento delle disuguaglianze e dei pregiudizi;
- Rafforzamento della campagna di comunicazione "Rispetta le differenze";
- Organizzazione di eventi nazionali e regionali sui temi oggetto dell'Avviso.

• *Anno 2019*: Bando Piano nazionale per la promozione della cultura della legalità (Prot. n.1444 del 5 aprile 2019)<sup>46</sup>.

L'Avviso, finalizzato ad "agevolare la definizione di un percorso didattico organico in tema di educazione alla legalità, coerente con lo sviluppo personale degli alunni e aderente

---

<sup>43</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Piano+Nazionale+ER+4.pdf/7179ab45-5a5c-4d1a-b048-5d0b6cda4f5c?version=1.0>.

<sup>44</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec\\_pro](https://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec_pro).

<sup>45</sup> L'Avviso, la cui dotazione finanziaria è stata di € 800.000,00, è disponibile al seguente link: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/PN+ED+RISPETTO\\_DD\\_88.02-02-2018-1.pdf/d5ed3134-5a49-48c1-9f86-f2c20e494e57](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/PN+ED+RISPETTO_DD_88.02-02-2018-1.pdf/d5ed3134-5a49-48c1-9f86-f2c20e494e57).

<sup>46</sup> L'Avviso, la cui dotazione finanziaria è stata di € 2.000.000,00, con un massimale di 400.000 per singolo progetto, è disponibile al seguente link: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/400076/piano+nazionale+ed.+legalit%C3%A0.pdf/bbbcb78f-d8d5-3086-9253-3f9074cc52dd?t=1554723633298>.

all'evolversi dei programmi didattici all'interno dei diversi ordini e gradi di scuola, anche attraverso l'analisi e la valutazione delle principali attività realizzate negli ultimi anni dal sistema scolastico e dei materiali prodotti" si è rivolto a tutte le istituzioni scolastiche ed educative statali di ogni ordine e grado, singole o organizzate in reti di scuole.

L'Avviso ha previsto diverse tematiche di intervento, tra cui - per quanto qui di interesse - la conoscenza della Costituzione come strumento di coesione sociale e di guida per una cittadinanza attiva e responsabile e l'educazione al rispetto per contrastare ogni forma di violenza e discriminazione e favorire il superamento di pregiudizi e disuguaglianze, secondo i principi espressi dall'articolo 3 della Costituzione.

• *Anno 2019*: Avviso assegnazione fondi di cui al DM 741/2019 (Prot. n. 1352 del 17 settembre 2019)<sup>47</sup>.

Il bando, ripartito su 9 linee di intervento, ne ha prevista una esplicitamente dedicata al "Piano Nazionale per la prevenzione dei fenomeni di violenza domestica" (Articolo 3)<sup>48</sup>, finalizzata ad agire sul potenziamento delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza domestica in danno degli studenti delle istituzioni scolastiche ed educative statali secondarie di secondo grado. Le istituzioni scolastiche, anche con il coinvolgimento del mondo dell'associazionismo, delle case-famiglia e degli enti operanti sul territorio, sono pertanto state invitate a presentare proposte progettuali nei seguenti ambiti:

- azioni e interventi tesi a coinvolgere le istituzioni scolastiche, gli studenti, i docenti genitori in percorsi progettuali volti ad individuare e affrontare casi in cui gli studenti risultano vittime di episodi di violenza familiare;
- promozione di una campagna nazionale di comunicazione, anche in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia in attuazione del Protocollo d'Intesa sottoscritto nel 2018.

• *Anno 2020*: Bando per la diffusione della educazione alla cittadinanza attiva della legalità e del rispetto quali tematiche fondamentali per la formazione di una coscienza critica del senso di responsabilità e della partecipazione consapevole alla vita sociale culturale ed economica del Paese ivi incluso il rispetto ambiente della salute di corretti stili di vita anche alla luce dell'esperienza acquisita con la emergenza sanitaria ancora in atto - emanato con Decreto Dipartimentale n.34 del 07 luglio 2020<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> L'Avviso, la cui dotazione finanziaria è stata di € 11.350.000, ripartiti su 9 linee di intervento (una delle quali esplicitamente dedicata al "Piano Nazionale per la prevenzione dei fenomeni di violenza domestica", con una dotazione finanziaria complessiva di € 1.000.000), è disponibile al seguente link:

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/2159038/Avviso+n.+1352+del+17-09-2019+assegnazione+fondi+di+cui+al+DM+7412019.pdf/f56922f6-9a6f-9110-93de-3686fae254a0?version=1.0&t=1568886687197>.

<sup>48</sup> Le altre linee di intervento sono le seguenti: Piano Nazionale per la prevenzione del fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, Orientamento scolastico e contrasto alla Dispersione scolastica, Piano nazionale per la Partecipazione alla vita scolastica e la promozione dell'educazione alla cittadinanza attiva, Forum nazionale delle associazioni degli studenti e dei genitori, Azioni di promozione per la memoria della Shoah, Fondo per le emergenze educative, Ricorrenze nazionali e internazionali, Promozione dell'Intercultura.

<sup>49</sup> Il Bando, la cui dotazione finanziaria è stata di € 800.000,00, con un massimale di € 100.000 per singolo progetto, è disponibile al seguente link:

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/2432359/Decreto+Dipartimentale+n.34+del+07+luglio+2020.pdf/3d77b2c1-f563-aa43-ad87-0749e4685376?version=1.1&t=1594219410218>.



Il Bando si è rivolto a Istituzioni scolastiche singole o organizzate in reti di scuole per la realizzazione di progetti in numerosi ambiti di intervento, tra cui in particolare - per quanto qui di interesse:

- attività di promozione dell'educazione al rispetto della parità di genere ed alla condanna delle discriminazioni;
- attività volte allo sviluppo di iniziative di sensibilizzazione sui temi della comunicazione e del linguaggio non ostile;
- attività per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

In seguito all'istituzione<sup>50</sup> e alla successiva modifica<sup>51</sup> della Commissione per la valutazione dei progetti pervenuti in risposta all'avviso, è stata definita la graduatoria sulla base della quale sono risultati finanziabili integralmente solo n. 11 progetti. Tuttavia, valutata l'opportunità di distribuire le risorse disponibili in modo da poter garantire a più istituzioni scolastiche la realizzazione delle progettualità presentate (art. 9 dell'Avviso) con Decreto Dipartimentale n.46 del 29 luglio 2020<sup>52</sup> si è stabilito di assegnare le risorse economiche disponibili alle prime 23 posizioni della graduatoria richiamata in premessa, con la seguente specifica: i progetti che hanno meritato un punteggio da 100 a 90 sono stati finanziati integralmente, i progetti che hanno meritato un punteggio da 89 a 80 sono stati finanziati per il 50% dell'importo richiesto.

Ulteriore fonte di finanziamento alle scuole per la realizzazione di progetti inerenti al nostro ambito è stato il Programma Operativo Nazionale (PON) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: *Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento (2014-2020)*<sup>53</sup>, qui considerato unicamente per quanto riguarda il periodo 2017-2021.

A quanto risulta dall'indagine desk, nel 2018 è stato emanato un avviso di ampio respiro relativo all'Inclusione sociale e lotta al disagio (Prot. 4395/2018)<sup>54</sup>, che ha avuto come obiettivo quello di riequilibrare e compensare situazioni di svantaggio socioeconomico, in zone particolarmente disagiate, nelle aree a rischio e in quelle periferiche - proseguendo le indicazioni di cui al Decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 27 aprile 2016, n. 273 e del successivo Avviso pubblico Inclusione sociale e lotta al disagio (Prot. n. 10862 del 16 settembre 2016) - finanziando le sotto azioni e i moduli riconducibili all'Asse I - Istruzione, azione 10.1.1. del PON. Nell' specifico, all'articolo 4, esso ha incluso nelle possibili tipologie di intervento (moduli) le "iniziative per il contrasto alla violenza nei contesti scolastici, promozione della parità di genere e lotta alla discriminazione e al bullismo".

Le scadenze previste dall'Avviso per l'inserimento dei progetti nel sistema GPU e la trasmissione dei progetti firmati digitalmente tramite il SIF - Sistema informativo Fondi -

---

<sup>50</sup> Decreto Prot. AOODPPR n. 37 del 21-07-2020.

<sup>51</sup> Decreto Prot. AOODPPR n. 41 del 22-07-2020.

<sup>52</sup> Disponibile al seguente link:

<https://miur.gov.it/documents/20182/2432359/Decreto+Dipartimentale+n.+46+del+29+luglio+2020.pdf/34cce559-76d8-339e-efaa-04a9104a5c86?version=1.0&t=1596645529465>.

<sup>53</sup> Disponibile al seguente link:

[https://www.miur.gov.it/documents/20182/881790/ponkit\\_brochure\\_2017.pdf/72a2c343-3c24-4a98-8924-a6e5a23a1aa7](https://www.miur.gov.it/documents/20182/881790/ponkit_brochure_2017.pdf/72a2c343-3c24-4a98-8924-a6e5a23a1aa7).

<sup>54</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.istruzione.it/pon/avviso\\_inclusione\\_2ed.html](https://www.istruzione.it/pon/avviso_inclusione_2ed.html).

inizialmente fissate per il 9 e 16 maggio 2018 - sono state oggetto di due successive proroghe (Prot. 10843 del 07 maggio 2018 e Prot. 12283 del 28 maggio 2018) fino al termine ultimo fissato rispettivamente per il 31 maggio e per il 5 giugno 2018, mentre il termine per il completamento della scheda iniziale da parte delle istituzioni scolastiche beneficiarie è stato prorogato al 30 novembre 2020, in considerazione dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19 e tenuto conto delle difficoltà riscontrate dalle istituzioni scolastiche nella delicata fase di avvio delle attività didattiche ordinarie (Prot. 28851 del 30 settembre 2020).

Facendo seguito all'Approvazione e pubblicazione delle graduatorie provvisorie dei progetti (Prot. 28787 del 24 settembre 2019), con Prot. 33215 del 06 novembre 2019 è avvenuta la Pubblicazione delle graduatorie definitive regionali.

Infine, il 19 dicembre 2019 sono state concesse le Autorizzazioni all'avvio dei progetti, rispetto ai quali non sono stati resi disponibili rapporti di monitoraggio.

Secondo quanto si è appreso dai dati diffusi dal Comitato di Sorveglianza, 1.491 scuole su 3.040 (il 49%) hanno scelto in fase di candidatura il Modulo sopra citato per un totale di 2.169 moduli su 19.992 (il 10,8%).

### **Indire: le azioni in collaborazione con MIUR e DPO**

Nel contesto degli interventi realizzati a valere sul PON Scuola, Indire – in collaborazione con il MIUR - ha realizzato l'indagine *Educazione alla parità tra i sessi, azioni di contrasto alla diffusione degli stereotipi e della violenza di genere*, pubblicata con nota del ministero del 10/04/2018 (Prot. 0009314), che si è proposta di rilevare a livello quantitativo la diffusione sull'intero territorio nazionale della sensibilità alle tematiche del genere e di individuare buone pratiche. Il lavoro è stato articolato su più livelli: realizzazione di un'indagine rivolta alle scuole statali di ogni ordine e grado sui progetti di educazione di genere, per promuovere l'educazione alla parità tra i sessi, contrastare la diffusione degli stereotipi di genere e prevenire la violenza; analisi degli interventi formativi che le scuole hanno progettato aderendo ad Avvisi emanati proprio nell'ottica di investire nella cultura del rispetto e in particolare nell'educazione di genere anche per contrastare l'abbandono scolastico; attuazione di studi di caso (di prossima realizzazione) al fine di osservare la concreta esecuzione e la messa in campo degli interventi, il loro impatto sugli studenti, le metodologie didattiche impiegate<sup>55</sup>.

Inoltre, nel 2019, ha preso il via il progetto *Gender School – Affrontare la violenza di genere*, nato dalla collaborazione tra l'Indire e il DPO con l'obiettivo di realizzare di un programma di educazione alla parità e al rispetto delle differenze di genere, allo scopo di superare gli stereotipi che riguardano il ruolo sociale, la rappresentazione e il significato dell'essere donne e uomini, ragazze e ragazzi, bambine e bambini.

Il progetto si è sviluppato attraverso l'erogazione di un piano educativo, base per la costruzione di relazioni non discriminatorie tra ragazzi e ragazze, uomini e donne, sulla base di percorsi e azioni formative e informative, sensibilizzando gli studenti in un'ottica di anticipazione e di prevenzione dei contrasti. Esso ha inoltre previsto lo sviluppo di attività di analisi e di ricerca, oltre alla realizzazione di un portale dedicato.

La grande quantità di richieste pervenute ha richiesto una proroga al 30 settembre 2019 della scadenza per l'inserimento delle iscrizioni sull'ambiente *online* predisposto<sup>56</sup>; l'erogazione della formazione ha avuto inizio il 18 settembre 2019.

<sup>55</sup> Disponibile al seguente link: [https://pon20142020.indire.it/portale/wp-content/uploads/2021/03/VI\\_Volume\\_R.pdf](https://pon20142020.indire.it/portale/wp-content/uploads/2021/03/VI_Volume_R.pdf).

<sup>56</sup> Raggiungibile al seguente link: <https://gomp.iuline.it>.

Inoltre, come accennato, nel 2019 il MIUR ha adottato un **Avviso a manifestare interesse alla collaborazione per la realizzazione di iniziative sul tema della parità di genere** (Prot. 1286 del 27 marzo 2019)<sup>57</sup>.

L'avviso, rivolto alle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado interessate alla presentazione di “progettualità volte alla realizzazione di azioni integrate finalizzate alla creazione di una “cultura del rispetto” sul tema della parità di genere, tramite la comunicazione sul web e nelle scuole”, è stato emanato in accordo con quanto previsto dall'Agenda 2030, ed in particolare con il suo obiettivo n. 5 *Raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione di tutte le donne e le ragazze*, con particolare riferimento al punto 5.c che prevede di “adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli”. Esso ha individuato numerose azioni:

- Incontri con gli studenti finalizzati alla formazione relativa agli argomenti oggetto delle azioni progettuali;
- Creazione di una campagna di comunicazione, educazione e sensibilizzazione per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e dei comportamenti violenti;
- Creazione di contenuti e messaggi in grado di educare al rispetto dell'altro, alla parità tra i sessi, alla non discriminazione di genere;
- Creazione di materiale originale di diffusione delle tematiche progettuali destinato ai giovani e agli adulti;
- Campagna di sensibilizzazione sul tema della violenza di genere rivolto direttamente ai giovani, con particolare attenzione alle giovani donne e alle studentesse;
- Campagna di sensibilizzazione sul tema della violenza di genere rivolta agli adulti, affinché siano responsabili e attenti nei comportamenti e nell'educazione;
- Creazione di una rubrica informativa dedicata al progetto, che conterrà news, approfondimenti, interviste, pillole video, link e contatti utili per una informazione globale sul tema, al fine di dare ai giovani spunti di riflessione e punti di riferimento nel mondo della “rete” esistente a supporto delle vittime della violenza;
- Creazione di una sezione per i giovani su un giornale *online*, dedicato alle scuole e agli studenti delle redazioni scolastiche, dove studenti e docenti potranno in autonomia, ma con il controllo dei giornalisti professionisti, inserire articoli e prodotti sugli argomenti del progetto;
- Campagna di informazione rivolta agli studenti e riguardante la presenza di servizi sul territorio preposti a supportare le vittime;
- Creazione di una “rete” di sostegno e protezione;
- Informazione sui casi “sommersi” di violenza perpetrata all'interno delle mura domestiche o da parenti e amici;
- Diffusione di attività e messaggi a conclusione del progetto;
- Promozione di un'educazione “generazionale” e di un'educazione peer-to-peer;
- Promozione di attività volte ad abolire i comportamenti discriminatori in base al sesso;

---

<sup>57</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/367210/AVVISO+parit%C3%A0+di+genere-+ptot.+1286+del+27-03-2019.pdf/52282cf1-9eb0-2e7f-8460-32a0b0740856?t=1554367208118>.

- Promozione di attività volte a sensibilizzare sul tema dell'emarginazione e della violenza
- Attività volte a coinvolgere attivamente tutto il territorio e soprattutto i giovani e le famiglie, oltre che il mondo istituzionale;
- Attivazione di un servizio di supporto *online*, al quale i ragazzi, i docenti e i genitori potranno rivolgersi.

Per l'intero progetto, da realizzarsi in collaborazione con un istituto scolastico "con conclamata capacità organizzativa e gestionale", è stato previsto un finanziamento massimo di € 160.000,00.

Oltre che su tali interventi, pur non essendo strettamente connessi con il tema della violenza di genere, si deve valorizzare l'impegno del MIUR nell'**Aggiornamento delle Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo**, come previsto dalla legge 71/2017 *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*.

Con Decreto n. 18 del 13/01/2021 e relativa nota (Prot. n. 842 18/02/2021) sono state emanate le *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di Bullismo e Cyberbullismo*<sup>58</sup> con lo scopo di dare continuità alle Linee di Orientamento emanate nell'ottobre 2017<sup>59</sup> e di fornire dei principi guida ai quali attenersi per la realizzazione di iniziative nelle scuole, finalizzate a promuovere un uso positivo e consapevole delle tecnologie digitali da parte dei più giovani, e/o a prevenire e contrastare situazioni di rischio *online*. Tale documento si è inoltre posto come "parametro di riferimento" per le scuole chiamate a:

- valutare la rispondenza delle proposte di attività di sensibilizzazione/formazione da parte di associazioni e/o istituzioni alle esigenze di qualità contenute nel documento;
- verificare di aver implementato una serie di misure volte a garantire la tutela dei minori nel caso di insorgenza di problematiche e ad assicurare la tempestiva individuazione e presa in carico.

Esso ha individuato:

- a. le ragioni per intervenire sui fenomeni di bullismo e cyberbullismo;
- b. le procedure operative;
- c. le azioni efficaci della Scuola, suddividendole in "prioritarie" e "consigliate";
- d. la necessità di interventi a molteplici livelli: Prevenzione primaria o universale, prevenzione secondaria o selettiva e prevenzione terziaria o indicata, esemplificando - per ciascun livello - possibili azioni;
- e. il ruolo e la funzione di Team Antibullismo e Team per l'Emergenza.

Il documento è disponibile sulla piattaforma ELISA<sup>60</sup>, dedicata alla formazione e-learning degli insegnanti sulle strategie antibullismo.

<sup>58</sup> Il documento è disponibile al seguente link:

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/o/Linee+di+orientamento+per+la+prevenzione+e+il+contrasto+dei+feno+meni+di+bullismo+e+cyberbullismo-2021.pdf/37003208-7571-0e5f-7730-63fbof86a0bd?version=1.0&t=1612883126202>

<sup>59</sup> Il documento è disponibile al seguente link: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/o/Linee+Guida+Bullismo++2017.pdf/4df7c320-e98f-4417-9c31-910ofd63e2be?version=1.0>.

<sup>60</sup> Raggiungibile al seguente link: <https://www.piattaformaelisa.it/linee-di-orientamento-per-la-prevenzione-e-il-contrasto-del-bullismo-e-cyberbullismo/>.

Il Ministero dell'Istruzione e del Merito promuove e sostiene, inoltre, interventi di sensibilizzazione nelle scuole. In particolare, in occasione della Giornata internazionale dei diritti delle donne, il Ministero invita annualmente, attraverso una circolare, le scuole di ogni ordine e grado, nell'ambito della propria autonomia didattica ed organizzativa, ad approfondire i temi legati alla parità di genere e alla lotta alle discriminazioni. Inoltre, nel rispetto dell'autonomia scolastica, gli istituti di ogni ordine e grado realizzano interventi e incontri di sensibilizzazione durante la settimana Nazionale contro la violenza e la discriminazione: per promuovere questa attività, in occasione del 25 novembre ogni anno il Ministero emana una nota per invitare tutte le scuole<sup>61</sup>, ad approfondire il tema, anche attraverso la presentazione di progetti e/o la visione di spot informativi, e/o coinvolgendo le associazioni studentesche e il forum nazionale delle associazioni di genitori. Non da ultimo, in occasione della Giornata internazionale contro l'omofobia (17 maggio), il Ministero invia a tutte le scuole una nota di sensibilizzazione per contrastare ogni forma di atteggiamento pregiudiziale basato sull'orientamento sessuale. Si evidenzia che diverse esperienze hanno trovato visibilità sul portale noisiamopari.it.

Tra gli interventi di sensibilizzazione, di particolare significatività è il **Progetto Generazioni Connesse – Safe Internet Center Italy** <sup>62</sup>, co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma *Connecting Europe Facility* (CEF). Si tratta di un programma attraverso il quale la Commissione promuove strategie finalizzate a rendere Internet un luogo più sicuro per gli utenti più giovani, promuovendone un uso positivo e consapevole. Il progetto è coordinato dal MIUR, in partenariato con Ministero dell'Interno-Polizia Postale e delle Comunicazioni, Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Save the Children Italia, Telefono Azzurro, Università degli Studi di Firenze, Università degli studi di Roma La Sapienza, Skuola.net, Cooperativa E.D.I. e Movimento Difesa del Cittadino e Agenzia Dire con lo scopo di dare continuità all'esperienza sviluppata negli anni, migliorando e rafforzando il ruolo del Safer Internet Centre Italiano, quale punto di riferimento a livello nazionale per quanto riguarda le tematiche relative alla sicurezza in Rete e al rapporto tra giovani e nuovi media.

Il progetto è rivolto a bambini, ragazzi, genitori e docenti ed è articolato in aree/linee di intervento:

- **SEGNALA** - Con il servizio Hotline, che si occupa di raccogliere e dare corso a segnalazioni, inoltrate anche in forma anonima, relative a contenuti pedopornografici e altri contenuti illegali/dannosi diffusi attraverso la rete.
- **HELP LINE** - La linea di ascolto 1.96.96 e la chat di Telefono Azzurro accolgono qualsiasi richiesta di ascolto e di aiuto da parte di bambini/e e ragazzi/e fino ai 18 anni o di adulti che intendono confrontarsi su situazioni di disagio/pericolo in cui si trova un minore.
- **AREA SCUOLE** - Con un percorso guidato che consente di: riflettere sul proprio approccio alle tematiche legate alla sicurezza *online* e all'integrazione delle tecnologie digitali nella didattica; usufruire di strumenti, materiali e incontri di formazione; dotarsi di una Policy di e-safety riconosciuta dal MIUR. Il Progetto Generazioni Connesse ha, inoltre, attivato una piattaforma *online* dedicata ai temi del Progetto e

---

<sup>61</sup> L'invio della nota è diventato consuetudine anche nel periodo 21-23.

<sup>62</sup> Il sito del progetto è: <https://www.generazioniconnesse.it/site/it/home-page/>.

al percorso guidato per la realizzazione delle e-policy di Istituto, grazie agli webinar che supportano le scuole e i corsi *online*.

- AREA RAGAZZI - Con: una webserie per far riflettere i ragazzi sulla connessione tra sé stessi e il mondo, su emozioni, sentimenti ed incontri che si possono fare tutti i giorni, approfondimenti sulle aree a rischio (ad esempio il tema del cyberbullismo) e il “galateo” per i rapporti *online*.
- AREA BAMBINI - Sulle opportunità offerte dal mondo *online* e sui “nemici” che possono celarsi nella rete (i Super Errori<sup>63</sup>).
- AREA GENITORI - Dove è possibile consultare il Vademecum, che guida i genitori a conoscere e orientarsi nella gestione di alcune problematiche connesse all'utilizzo delle tecnologie digitali da parte dei figli.

Nell'ambito del progetto sono inoltre state predisposte attività formative *online* rivolte a:

- docenti: con un percorso formativo sui temi dell'Educazione Civica Digitale (ECD) con l'obiettivo di accrescere le competenze digitali e utilizzarle nella didattica;
- genitori e studenti della scuola secondaria di secondo grado: in occasione del mese sulla sicurezza in rete (a partire da febbraio 2020).

Infine, nell'ambito delle iniziative per la promozione delle pari opportunità e il cambiamento culturale sugli stereotipi di genere, il Programma Operativo del Piano 2017-2020 ha previsto la prosecuzione dell'iniziativa **Il mese delle STEM**.

Nel periodo in esame, nel quadro della strategia di attuazione del comma 16 della legge 107 e della promozione delle pari opportunità volte a contrastare anche gli stereotipi di genere, il Ministero dell'Istruzione ha avviato una serie di iniziative, tra cui Il mese delle Stem, nata in collaborazione con il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri con l'obiettivo di promuovere le discipline STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) nelle scuole di ogni ordine e grado, contrastando lo stereotipo di una presunta scarsa attitudine delle studentesse verso le discipline STEM (e il conseguente divario di genere in questi ambiti sia interno al percorso di studi che nelle scelte di orientamento prima e professionali poi).

Annualmente, in occasione dell'8 marzo, Giornata internazionale della donna, è stato emanato il concorso STEM: femminile plurale, che ha inteso incoraggiare in modo pari studentesse e studenti a sviluppare una lettura critica dei pregiudizi e degli stereotipi di genere riguardanti le materie scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche, nonché di incoraggiare le studentesse allo studio di tali materie.

Di seguito il dettaglio delle due edizioni tenutesi nel periodo 2017-2020<sup>64</sup>:

- a.s. 2017/2018, concorso bandito con nota Prot. AOODGSIP 1070 dell'8/3/2018<sup>65</sup>, scadenza 8 aprile 2018;
- a.s. 2018/2019, concorso bandito con nota Prot. AOODGSIP 988 dell'8/3/2019<sup>66</sup>, scadenza 8 aprile 2019.

<sup>63</sup> Al seguente link: <https://www.generazioniconnesse.it/site/it/super-errori/>

<sup>64</sup> Dopo l'interruzione dovuta all'epidemia da Covid-19, la III edizione del concorso di è tenuta nell'a.s. 2021/2022.

<sup>65</sup> I materiali relativi al concorso sono disponibili al seguente link: <https://www.miur.gov.it/-/8-marzo-il-mese-delle-stem>.

<sup>66</sup> L'elenco dei progetti vincitori è disponibile al seguente link:

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/1732892/STEM+femminile+plurale+-+vincitori.pdf/8d223f9b-10b4-1e30-9085-069b2364c082?version=1.0&t=1561969949942>.

Il concorso, rivolto a scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado (con la possibilità di partecipare per classe o in gruppi di classi), ha proposto la realizzazione di un progetto nella forma del video, della presentazione grafica o del saggio a scelta tra due aree tematiche, ovvero:

1. *Scienziate di ieri e di oggi*, per progetti su “una o più figure femminili che abbiano dato un contributo significativo alle discipline STEM, sia nel passato sia in epoca contemporanea, illustrando in maniera esaustiva tale contributo e valorizzandone il significato scientifico, storico e sociale, sfatando con ciò lo stereotipo di una scarsa predisposizione delle donne per le materie tecnico- scientifiche”;
2. *Il diritto di contare*, per progetti “sui pregiudizi e gli stereotipi basati sul sesso riguardanti le discipline STEM, analizzandone la valenza socioculturale e proponendone una lettura critica che contribuisca a superarli, in vista di un maggiore coinvolgimento delle studentesse nelle materie tecnico- scientifiche e di un progressivo azzeramento del divario di genere in questo campo, sia formativo sia professionale”

Per i progetti, da sottoporre attraverso l'apposita sezione del portale [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it) e oggetto di valutazione da parte di un'apposita commissione, è stato previsto un premio del valore di € 1.000,00 da attribuirsi ai progetti primi classificati in ognuna delle due aree tematiche per ciascun ordine di studi e da utilizzarsi “per organizzare iniziative di formazione nelle proprie istituzioni scolastiche sui temi oggetto del presente bando, anche in collaborazione con le associazioni afferenti l'Osservatorio nazionale per il monitoraggio e la promozione delle iniziative in ambito educativo e formativo sui temi della parità tra i sessi e delle violenze contro le donne”.

Nel 2018 l'iniziativa ha ricevuto il Premio P.A. sostenibile 100 progetti per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 nel corso del ForumPA 2018, tenutosi presso la Nuvola - Nuovo palazzo dei congressi di Roma.

Il monitoraggio delle attività è realizzato considerando il numero di scuole che partecipa alle iniziative, presentando progetti ed avviando e comunicando occasioni di sensibilizzazione. Nel sito internet <https://www.noisiamopari.it/site/it/mese-delle-stem/> sono valorizzate le iniziative avviate sul territorio in questo ambito.

Un ultimo intervento in capo al MIUR per quanto attiene alla presente priorità è la redazione, nel maggio 2018, del documento ***Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca***<sup>67</sup>, elaborato da un apposito gruppo di lavoro denominato “Genere e Ricerca”.

Il documento, partendo dalla considerazione dell'esistenza di una discriminazione di genere nel mondo professionale e del lavoro che può essere di tipo orizzontale (la distribuzione delle donne e degli uomini all'interno delle varie discipline), verticale (la distribuzione rispetto alla gerarchia dei ruoli) e territoriale, ha individuato:

- indicazioni per l'integrazione della dimensione di genere nella ricerca finanziata dal MIUR;

---

<sup>67</sup> Il documento è disponibile al seguente link:

[https://www.miur.gov.it/documents/20182/991467/Documento\\_+Indicazioni\\_azioni\\_positive\\_MIUR\\_su\\_temi\\_gener\\_e.pdf/23e81cb6-f15a-4249-9bd6-cf4fdcd113a8?version=1.0](https://www.miur.gov.it/documents/20182/991467/Documento_+Indicazioni_azioni_positive_MIUR_su_temi_gener_e.pdf/23e81cb6-f15a-4249-9bd6-cf4fdcd113a8?version=1.0) .

- indicazioni per atti di indirizzo rivolti alla CRUI, al CUN, alle Università e agli Enti pubblici di ricerca riguardanti le specificità di genere nei settori scientifico-disciplinari e i meccanismi di selezione del personale docente e ricercatore;
- indicazioni per la valutazione delle Università e degli Enti pubblici di ricerca;

per arrivare, in conclusione, a tradurre tali indicazioni in possibili provvedimenti e/o note d'indirizzo, tra cui i 10 più importanti sono stati così individuati:

1. nella ricerca finanziata dal MIUR, incentivare la presenza bilanciata di ricercatori e ricercatrici con adeguato punteggio;
2. incentivare la creazione e l'utilizzo di dati disaggregati per sesso nell'ambito della ricerca e dell'istruzione, e la creazione e l'utilizzo di nuovi dati disaggregati per sesso nei campioni utilizzati per gli studi scientifici;
3. nella ricerca finanziata dal MIUR, valorizzare l'indagine che includa il genere tra i contenuti e includa implicazioni di genere tra i risultati della ricerca, in modo tale da aprire nuovi spazi per la medicina di genere e per l'applicazione della tecnologia attenta alle differenze di genere;
4. mirare al bilanciamento per sesso nella composizione dei panels incaricati della selezione dei progetti di ricerca da finanziare, e provvedere alla formazione dei membri dei panel di entrambi i sessi alle problematiche specifiche della valutazione di genere; a questo scopo invitare Il Comitato Nazionale dei Garanti per la Ricerca (CNGR), competente ai sensi dell'art. 21 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e ss.mm.ii. ad incoraggiare (fatta eccezione per la ricerca liberamente proposta, nell'ambito di specifici programmi di ricerca, da singoli gruppi di ricerca) la presenza di ricercatori ed esperti di entrambi i sessi sia nei progetti di ricerca sia nei panel di valutazione, con l'auspicio di raggiungere nel termine di 5 anni dalla data del presente documento l'obiettivo di una presenza Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di ciascuno dei due sessi orientativamente pari al 40% e comunque non inferiore al 30%;
5. creare appositi repertori di esperti ed esperte nella valutazione di genere, eventualmente all'interno della banca-dati REPRISE, in grado anche di curare la formazione dei valutatori;
6. introdurre, nella maniera più consona a ciascuna disciplina, le specificità di genere nella declaratoria dei raggruppamenti disciplinari universitari;
7. dotare le Università dello strumento del bilancio di genere al fine di monitorare il proprio progresso verso obiettivi di parità;
8. utilizzare, tra i parametri per la valutazione degli Atenei, la presenza di strutture di ricerca sui temi di genere e di iniziative didattiche e formative, e attività di terza missione che abbiano il genere tra i contenuti;
9. monitorare l'attuazione del Piano Lauree Scientifiche 2017 – 2018 in relazione alle iniziative finalizzate all'orientamento delle studentesse verso le discipline STEM;
10. introdurre a tutti i livelli regolamentari e/o statutari possibili specifiche misure volte al riequilibrio delle componenti di genere in Organismi, commissioni, comitati, ecc.

Sempre in riferimento alla priorità di intervento 1.2, la **Polizia di Stato** e l'**Arma dei Carabinieri** hanno realizzato interventi di sensibilizzazione e di educazione alla legalità.



Nello specifico, la **Polizia di Stato** ha realizzato annualmente, con continuità, campagne di informazione e sensibilizzazione e di educazione alla legalità tramite le Questure, che sono entrate nelle scuole per fornire strumenti di conoscenza e di empowerment per gli stessi minori, sensibilizzando i giovani su diversi temi al centro dell'attenzione, ivi compreso il bullismo, l'uso di sostanze stupefacenti ed alcool, nonché l'utilizzo sicuro della rete internet. A partire dal 2018, nell'ambito del progetto "Scuole sicure" dedicato in generale alla legalità, alla prevenzione e contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti<sup>68</sup>, sono stato inseriti moduli dedicati al contrasto di violenza di genere, discriminazioni e stereotipi.

L'**Arma dei Carabinieri**, parimenti, ha assiduamente partecipato ad attività di sensibilizzazione svolte nelle scuole di ogni ordine e grado e rivolta soprattutto agli studenti. Parte di tali attività fa capo ai Comandi Compagnia e alle singole Stazioni Carabinieri (circa 5000 su tutto il territorio italiano). Tali attività, sulla base di un programma standardizzato predisposto dal Comando Generale, possono essere strutturate, in particolare per la specifica tematica sulla violenza di genere, secondo due modalità:

- da un lato, come interventi sul tema della legalità, comprensivi del tema della violenza di genere, del bullismo e del cyber-bullismo, per i quali sono utilizzati il Violenzometro e il Bullizzometro, diffusi anche attraverso segnalibri distribuiti nelle scuole e dotati di un QR-code tramite il quale è possibile accedere alla sezione dedicata sul sito web istituzionale dell'Arma dei Carabinieri;
- dall'altro lato come interventi specifici sul tema della violenza di genere, anche in accordo con il Ministero dell'Istruzione, in concomitanza con le iniziative portate avanti dai singoli istituti per il 25 novembre e collegati con interventi di comunicazione rivolti alla cittadinanza. Tali interventi utilizzano metodologie didattiche di tipo partecipativo, tramite le quali gli studenti sono chiamati a realizzare prodotti da diffondere in campagne di sensibilizzazione rivolte alla popolazione. Esempi di tali iniziative sono costituiti dal video contro la violenza di genere realizzato dai ragazzi dell'Ist. Tecnico Superiore G. B. Vaccarini di Catania, trasmesso sui social istituzionali e su 1200 schermi presenti in 125 stazioni ferroviarie e sul pannello multimediale della Stazione Cadorna a Milano nell'omonima piazza, e la fotografia (diffusa via social) e il logo pubblicitario realizzati dagli studenti dell'Ist. Tecnico Superiore C. Musatti di Dolo (VE) che è diventato parte integrante di una *video motion* (videografica) diffusa sui canali social dell'Arma, nella quale un "avatar Carabiniere donna" mette in guardia sui comportamenti che costituiscono forme di violenza e che spesso si ha la tendenza a sottovalutare.

Sono, inoltre, state realizzate attività di sensibilizzazione nelle università e nelle scuole italiane all'estero, anche in questo caso coinvolgendo istituti dei diversi ordini e gradi.

---

<sup>68</sup> Le iniziative sono finanziate tramite una quota del Fondo per la sicurezza urbana, istituito dall'art. 35-quater del Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n.113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n.132; vengono annualmente ripartite con Decreto del ministro dell'Interno ai Comuni, individuati in base alla popolazione residente.

### 1.3 Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale

La Convenzione di Istanbul impegna gli Stati a porre in essere misure atte a garantire una specifica formazione per le figure professionali che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica (art. 15). Il Piano, pertanto, ha previsto una apposita priorità di intervento che riconosce nella formazione professionale corretta, continua e capillare uno degli strumenti fondamentali di prevenzione della violenza e di effettiva protezione nell'ambito di un sistema di reti multi-agenzia.

Hanno contribuito a tale priorità di intervento le seguenti Amministrazioni centrali: il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'Interno (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione), il Ministero della Difesa, il Ministero della Giustizia (DAP), il MIUR e il Ministero della Salute.

Nel dettaglio, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di MGF nei Centri di prima accoglienza;
2. Linee guida nazionali per la formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza;
3. Finanziamento di ulteriori interventi, in capo alle Regioni.

Il PSN 2017-2020 e il successivo Programma Operativo hanno previsto uno specifico focus sulla violenza contro le donne migranti, trasversale a tutti gli Assi e priorità di intervento. Sul finire della precedente programmazione, il tema della formazione degli operatori e delle operatrici che lavorano a stretto contatto con donne che hanno subito le conseguenze di pratiche dannose, come le **MGF - Mutilazioni genitali femminili**, è stato oggetto di attenzione. In data 4 settembre 2017 il DPO ha pubblicato *l'Avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per la partecipazione alla procedura negoziata, ai sensi dell'art. 36, comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/2016, per l'affidamento di un servizio finalizzato alla predisposizione di apposite linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose, spesso giovani e giovanissime, provenienti dai Paesi a rischio di tali fenomeni per operatori del settore dei Cpsa (Centri di primo soccorso e accoglienza), Cda (centri di accoglienza) e dei Cara (centri di accoglienza per richiedenti asilo)*<sup>69</sup> con il duplice obiettivo di:

- facilitare l'emersione di tali fenomeni e promuovere idonei interventi di prevenzione e cura;
- fornire adeguati strumenti informativi e formativi a tutti gli operatori (figure professionali sanitarie, assistenti sociali, mediatori culturali, ecc.) che lavorano nei centri in cui sono accolte donne e ragazze richiedenti asilo o beneficiarie di protezione

---

<sup>69</sup> L'avviso, che ha previsto l'attivazione di una procedura negoziata dell'importo massimo di € 30.000,00 (trentamila/00) IVA esclusa a valere sui fondi della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, Cdr n. 8 - capitolo di spesa n. 534 Fondo per il contrasto e la repressione delle mutilazioni genitali femminili" (art. 4. Importo presunto del servizio), è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1564/611-avviso-1.pdf>

internazionale provenienti da paesi a rischio di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche tradizionali dannose.

Ad esito della procedura di valutazione dell'offerta ad opera della Commissione appositamente nominata (Decreto di nomina del 10 novembre 2017)<sup>70</sup> e del successivo affidamento, l'Associazione Parsec Ricerca e Interventi Sociali, la Coop. Sociale Parsec, l'Università di Milano-Bicocca, l'A.O. San Camillo Forlanini, Nosotras Onlus e l'Associazione Trama di Terre hanno redatto le *Linee guida*, articolate in 7 distinte sezioni (cui si aggiunge l'Introduzione su obiettivi e finalità):

1. Le mutilazioni genitali femminili;
2. I matrimoni forzati;
3. Particelle tradizionali dannose;
4. Consigli per operatori e operatrici;
5. Come identificare le vittime di MGF;
6. Matrimoni forzati e MGF come motivi per il riconoscimento della protezione internazionale;
7. Indicazioni per il Referral.

Le Linee Guida, pubblicate sul sito web istituzionale del DPO nella sezione Politiche e attività > Mutilazioni genitali femminili e matrimoni forzati/Tutela della vittime<sup>71</sup>, sono state rese disponibili in italiano, inglese e francese.

Le Linee Guida per il riconoscimento precoce delle vittime sono andate ad integrare quanto già previsto dalle precedenti *Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate le pratiche di Mutilazione genitale femminile per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche*, elaborate nel 2008 sulla base di quanto previsto dall'art. 4 L. n. 7/2006 dal Ministero della salute<sup>72</sup>.

Non sono disponibili informazioni sulle modalità di diffusione delle linee guida ai centri per l'accoglienza ordinaria e straordinaria e su eventuali azioni di formazione sul tema.

Nel dicembre 2018, inoltre, il DPO ha dato il via alle attività che hanno portato alla redazione della prima bozza di ***Linee guida nazionali per la formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza***, che (successivamente revisionata ed integrata) ha individuato:

- i target di riferimento della formazione, che deve essere rivolta ad operatori che agiscono o intendono agire nel sistema per intervenire, a vario titolo, nelle varie fasi del percorso di uscita delle donne dalle condizioni di violenza. In questo senso sono stati indicati i beneficiari diretti di questi interventi, quelli che, attraverso queste azioni formative condivise ed organizzate secondo standard minimi condivisi, vedranno accrescere le proprie competenze;

<sup>70</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1951/decreto-di-nomina-commissione-di-gara.pdf>.

<sup>71</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/mutilazioni-genitali-femminili-e-matrimoni-forzati/tutela-delle-vittime/>.

<sup>72</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_769\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_769_allegato.pdf)

- i soggetti responsabili dell'erogazione dell'attività formativa e i requisiti richiesti ai formatori, collegati ai vari contesti in cui presteranno l'attività formativa;
- i contenuti minimi necessari per svolgere un'azione formativa efficace;
- la tipologia di formazione, distinguendo la formazione professionale da quella pre lauream e post lauream, di aggiornamento e di specializzazione.
- luoghi, tempi e risorse dedicate alla formazione;
- l'attività di verifica di efficacia della formazione erogata;
- lo scambio di buone pratiche nei vari ambiti;
- gli strumenti amministrativi-operativi per facilitare e organizzare al meglio la formazione, ove si reputi necessario in supporto all'attività formativa, (ad esempio accordi di collaborazione tra amministrazioni e/o tra amministrazioni e soggetti privati; protocolli d'intesa).

Il lavoro sulle linee guida è ripreso il 30 marzo 2021, con la riunione del Tavolo di lavoro - costituito dal DPO - *Redazione delle Linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza*, cui hanno partecipato le Amministrazioni centrali, le Associazioni di settore, le Parti sociali, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'Istituto Nazionale di statistica. Con il supporto di Formez PA, è stata elaborata una bozza delle linee guida, non ancora diffusa.

Per quanto attiene al **Dipartimento per le politiche della famiglia**, si segnala che ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, in data 16 febbraio 2018 esso ha sottoscritto un accordo di collaborazione con l'Istituto degli Innocenti che, tra le altre, ha previsto la redazione delle *Linee guida per la formazione diffusa rispetto al tema degli orfani speciali*. Tali linee guida, redatte nell'aprile 2019, delineano un quadro di interventi finalizzato allo sviluppo di una strategia volta al potenziamento del sapere sul fenomeno e delle competenze professionali, richiamando un'adeguata conoscenza delle dinamiche connesse alla violenza di genere e ai rischi che essa rappresenta per il verificarsi di casi di femminicidio. Il documento individua tre livelli principali sui quali articolare una strategia di informazione/formazione:

1. Primo livello: Prevenzione primaria - Informazione diffusa;
2. Secondo livello: Prevenzione secondaria - Intervento in emergenza;
3. Terzo livello: Prevenzione terziaria o riduzione del danno - Trattamento a lungo termine.

Ad ottobre 2019, infine, un percorso tematico - di lettura e filmografico - sugli orfani di crimini domestici è stato pubblicato nella Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza, prodotta grazie alla collaborazione tra l'Istituto degli Innocenti di Firenze, il Centro nazionale di documentazione e analisi su infanzia e adolescenza e il Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.

Il percorso tematico è finalizzato all'aggiornamento professionale degli operatori e alla diffusione di conoscenza fra studiosi e amministratori che si occupano di politiche e servizi per l'infanzia e l'adolescenza ed è disponibile sul sito web istituzionale del Centro nazionale.

Il **Dipartimento della funzione pubblica** ha realizzato i seguenti interventi:

1. costituzione di una Piattaforma nazionale dei CUG ed erogazione di percorsi formativi mirati;

2. programma di formazione ed informazione per operatrici ed operatori del settore pubblico.

Partendo dall'esperienza del Forum dei CUG, Il Dipartimento della funzione pubblica si è proposto di costruire una **Piattaforma nazionale** dei Comitati finalizzata a garantire la piena operatività dei CUG nelle pubbliche amministrazioni per la promozione delle pari opportunità e il contrasto a ogni forma di violenza o discriminazione nei luoghi di lavoro pubblici. Ha, dunque, sottoscritto una Convenzione con Formez PA<sup>73</sup> finalizzata, tra gli altri obiettivi, alla creazione di un network nazionale dei CUG, coordinato dal DFP, attraverso uno spazio web funzionale sia alle attività di comunicazione per la divulgazione delle iniziative di informazione e formazione dei pubblici dipendenti promosse dal DFP, sia all'erogazione di moduli specialistici di formazione.

Nell'ambito di tale Convenzione, nel corso del 2020, è stato costruito il Portale CUG<sup>74</sup> con la funzione di consolidamento e rafforzamento della rete dei Comitati Unici di Garanzia (CUG): il portale si configura come punto di raccordo e condivisione, raccogliendo le informazioni relative alle attività svolte dai singoli Comitati, quali iniziative di formazione, congressi, seminari di approfondimento, nonché attraverso la diffusione di una newsletter periodica.

#### Portale CUG

In un'ottica di semplificazione degli oneri amministrativi richiesti, il portale offre un'area riservata ai CUG e alle amministrazioni pubbliche, per l'assolvimento in via telematica delle comunicazioni previste dalla direttiva n. 2/2019 (Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche), la cui implementazione è di competenza sia del Dipartimento della funzione pubblica sia del Dipartimento per le Pari Opportunità. L'analisi dei dati raccolti attraverso tale procedura ha prodotto una reportistica interna, che viene valutata con l'obiettivo di sviluppare i contenuti della direttiva stessa, anche in conseguenza delle intervenute modifiche normative. In particolare, si evidenzia da un lato l'innovazione apportata dall'art. 6 del DL n. 80/2021 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia), che ha introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO): il PIAO va infatti ad assorbire il Piano triennale di Azioni Positive previsto dall'articolo 48 del DL n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna). Dall'altro si ricordano le previsioni delle linee guida sulla Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, adottate in attuazione dell'art. 5 del DL n. 36/2022, redatte dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento delle Pari Opportunità.

Sempre nell'ambito della Convenzione con il Formez PA, si è collocata la realizzazione di un **modulo di formazione generalista** rivolto a tutti i dipendenti pubblici sui temi della violenza di genere, sia fisica che psicologica, inclusi il mobbing e le molestie sul posto di lavoro, con un target potenziale di circa 3.000.000 di persone.

<sup>73</sup> La Convenzione, di durata biennale e dell'importo massimo di € 400.000,00, è scaricabile al seguente link: <https://monitoraggioprogetti.formez.it/Home/StampaConvenzione/19019RO15>.

<sup>74</sup> Disponibile al seguente link: <https://portalecug.gov.it/>.

Il corso di formazione, denominato *Riforma-Mentis*, si è proposto di promuovere la cultura del rispetto, della parità di genere e delle pari opportunità nei luoghi di lavoro. La stessa denominazione del corso è stata scelta in riferimento alla necessità di un cambiamento culturale, perseguibile attraverso la sensibilizzazione di lavoratori e lavoratrici sulle conseguenze psicologiche, organizzative e legali degli stereotipi sessisti e delle molestie sul luogo di lavoro. Realizzato su piattaforma Moodle con il formato grafico del cartoon, privilegiando quindi uno stile comunicativo diretto e un approccio pragmatico, il corso ha avuta una durata complessiva di 1h ed è stato organizzato in tre moduli formativi: il primo, dedicato alle molestie sul luogo di lavoro, che ha compreso esempi pratici relativi alle definizioni e alla normativa di riferimento; il secondo, incentrato sulle strategie individuali di risposta; il terzo, relativo alle strategie organizzative di contrasto e gestione dei casi di molestie. Particolare attenzione è stata dedicata all'elaborazione e alla revisione dei testi: in questo senso Dipartimento della funzione pubblica e Formez PA hanno costituito un gruppo di lavoro che ha coinvolto figure esperte in materia, quali avvocati e consulenti del lavoro. Presentato per la prima volta durante un incontro che si è svolto il 15 giugno 2022 nell'ambito di FORUM PA, l'evento annuale dedicato alla modernizzazione della pubblica amministrazione<sup>75</sup>, il corso è stato poi promosso a cascata dal Dipartimento della funzione pubblica con la collaborazione dei CUG alle singole amministrazioni pubbliche ed erogato attraverso la piattaforma di formazione di Formez Pa a partire dal luglio 2022. Questa prima edizione ha ottenuto l'iscrizione di circa 2000 dipendenti pubblici, ai quali è stato rilasciato un attestato di partecipazione, previo superamento di una prova di apprendimento al termine del corso.

Nell'ottica di raggiungere il maggior numero di dipendenti possibile e alla luce dell'ampia richiesta di partecipazione, la principale criticità rilevata ha riguardato la necessità di superare le limitazioni tecniche della piattaforma di erogazione del corso per adeguarla all'ampiezza della potenziale platea (circa 3 milioni di lavoratori e lavoratrici).

In prospettiva futura, il Dipartimento intende reperire le risorse finanziarie per sviluppare ulteriori edizioni del corso di formazione *Riforma-Mentis*, aggiornando ove necessario i contenuti, ridefinendone eventualmente le modalità di individuazione dei partecipanti e sviluppando applicativi tecnici e modalità di erogazione che consentano la più ampia partecipazione della potenziale platea.

Gli interventi in capo al **Ministero dell'Interno** sono i seguenti:

1. Realizzazione di moduli formativi tesi a favorire l'integrazione operativa e il rafforzamento di rete delle Forze dell'Ordine nell'ottica di una continua e costante attenzione alla qualificazione del proprio personale che entra in contatto con le vittime di violenza contro le donne (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri);
2. Identificazione e *referral* delle persone sopravvissute alla violenza di genere nel contesto della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione).

La **Polizia di Stato** ha dedicato un'attenzione privilegiata alla violenza di genere, e da diversi anni ha implementato proprie strategie di prevenzione e contrasto, costantemente

---

<sup>75</sup> Al seguente link: <https://www.forumpa.it/manifestazioni/forum-pa-2022/una-nuova-cultura-contro-le-molestie-sul-lavoro-presentazione-del-corso-on-line-riforma-mentis/>.

riviste su input delle innovazioni normative adottate dal legislatore, in linea con i principi dettati dalle Convenzioni internazionali e nel quadro della struttura di governance delineata dai Piani Nazionali Antiviolenza. L'esigenza di specializzazione, costantemente sottolineata in diversi consessi, ha sollecitato la Polizia di Stato a dedicare un'attenzione particolare alla formazione e all'addestramento dei funzionari e degli operatori di ogni ordine e ruolo<sup>76</sup>, con le seguenti finalità:

- a. accrescere i livelli di professionalità di tutto il personale della Polizia di Stato per la gestione della violenza di genere nelle sue molteplici sfaccettature, attraverso la sensibilizzazione di tutti gli operatori di polizia
- b. consentire la diffusione omogenea delle più recenti indicazioni e buone prassi in tema di approccio al fenomeno della violenza di genere, incluse adeguate conoscenze degli strumenti di prevenzione disponibili per la tutela delle vittime, delle procedure operative di primo intervento e delle metodiche di valutazione del rischio.

Le azioni di formazione, finanziate sul capitolo 2021 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per la Pubblica Sicurezza, sono così articolate:

- ✓ *Formazione per i funzionari della Polizia di Stato*, affidata alla Scuola Superiore di Polizia, unica struttura formativa che cura la formazione, per i corsi di base e per quelli di specializzazione, di tutti gli appartenenti alla carriera dei funzionari che espletano funzioni di polizia, funzione tecniche, nonché medici e medici veterinari. L'attività formativa è volta ad accrescere i livelli di professionalità dei funzionari, attraverso una sempre più incisiva sensibilizzazione nei confronti delle donne vittime di violenza.

La violenza di genere, già dal 2013, costituisce oggetto di specifica ed approfondita attenzione nell'ambito dell'offerta formativa erogata dalla Scuola Superiore di Polizia. In particolare, il piano didattico dei corsi di formazione iniziale per Commissari che espletano funzioni di polizia ricomprende moduli professionali a cura di esperti dell'Amministrazione in servizio presso gli Uffici Centrali e Territoriali che svolgono attività di polizia giudiziaria, all'interno dei quali, tra l'altro, vengono affrontati i temi delle violenze sessuali, dello stalking e della violenza di genere.

La medesima attenzione è riposta nei programmi dei corsi di formazione iniziale dei funzionari medici e dei Commissari tecnici psicologi della Polizia di Stato in relazione alle rispettive specifiche professionalità (tecniche di polizia giudiziaria; violenza di genere; maltrattamenti in famiglia; stalking e femminicidio; aspetti psicologici e criminologici; ascolto del minore abusato e della donna vittima di violenza sessuale; riflessione guidata sulle tecniche d'intervista; prassi giudiziaria nell'indagine dei reati di violenza di genere).

---

<sup>76</sup> Accanto all'istituzione di Uffici specialistici dove sono disponibili operatori qualificati ed appositamente formati a trattare la delicata materia. Infatti, a livello territoriale, nel **1996** il Dipartimento della PS ha istituito degli Uffici dedicati alla tutela dei minori e delle famiglie, nell'ambito del Progetto "Arcobaleno". Gli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine delle Questure hanno funzioni essenzialmente preventive per il nucleo familiare in difficoltà, svolgendo, in tale ambito, funzioni di raccordo con gli altri Enti ed Istituzioni operanti sul territorio. Nel **1998** sono state istituite, con Decreto Ministeriale che dava attuazione alle disposizioni della legge n.269/1998, nelle Questure, le **Sezioni Specializzate delle Squadre Mobili**, competenti per le indagini in tema di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, con competenze estese, dal 1999, ai reati in materia di violenza e abuso contro le donne. Inoltre, nel **2017** è stata creata, all'interno del Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, una sezione dedicata al contrasto del fenomeno della violenza contro le donne, che partecipa direttamente alle attività svolte dalle unità investigative locali per casi particolarmente complessi, anche con implicazioni internazionali.

Il fenomeno è, altresì, approfondito all'interno del Master Universitario di II livello in "Diritto, Organizzazione e Gestione della Sicurezza" destinato ai Commissari di Polizia e ai Commissari Tecnici di Polizia nell'ambito delle discipline di Diritto Penale (Reati di genere – Codice Rosso) e di Criminologia (Abuso e maltrattamento di minori – Sex Crimes: vittima vulnerabile, tecniche e modalità di ascolto protetto, protocollo investigativo).

Le tematiche vengono affrontate con il contributo di professionisti del mondo accademico, psicologi dell'Amministrazione ed esperti in tecniche investigative.

Infine, approfondimenti sui medesimi argomenti vengono offerti ai frequentatori dei corsi di formazione dirigenziale per la progressione in carriera e dei seminari di aggiornamento e approfondimento professionali per le qualifiche dirigenziali apicali.

- ✓ Formazione di 1° livello per la Polizia di Stato, ovvero i percorsi formativi indirizzati al personale neoassunto, indipendentemente dal ruolo di ingresso, sia esso quello dei Funzionari, degli Ispettori o degli Agenti/Assistenti ordinari, tecnici o scientifici, nonché quelli indirizzati alla progressione in carriera nell'ambito delle attività scaturenti dal Decreto Legislativo 29 maggio 2017, nr.95. I piani formativi di tutti i Corsi di formazione di base erogati nel periodo di riferimento (2017-2021) hanno previsto momenti di trattazione analitica e di approfondimento delle tematiche relative alla violenza di genere.

È l'Ispettorato delle Scuole della Polizia di Stato<sup>77</sup> che assicura le attività di coordinamento e controllo delle Scuole della Polizia di Stato, secondo le linee di indirizzo adottate dal Direttore centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato, conformemente alle direttive impartite dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Con riguardo ai contenuti formativi sulla prevenzione ed il contrasto alla violenza di genere messi a sistema nella formazione di 1° livello, essi originano da un protocollo di intesa sottoscritto nel 2011 tra il Ministero dell'Interno ed il Ministero per le Pari Opportunità. Il piano della formazione prevedeva la trattazione di argomenti afferenti all'area giuridica, all'area psicologica, all'area sociologica ed all'area tecnica operativa, con particolare riferimento alla gestione della notizia di reato e delle attività di polizia giudiziaria ad essa immediatamente collegata. Tutt'oggi l'insegnamento proposto si arricchisce dei contributi di docenti che propongono la tematica sotto i diversi e multidisciplinari aspetti. Per la formazione dei funzionari della Polizia di Stato, si veda il paragrafo precedente.

Occorre, tuttavia, evidenziare che sin dalla istituzione, tra il 1996 e il 1998, di Sezioni specialistiche presso le Divisioni Anticrimine e le Squadre Mobili delle Questure, sono stati programmati corsi di specializzazione presso gli istituti di formazione della Polizia di Stato: corsi di "tecniche investigative" presso la Scuola Pol.G.A.I. di Brescia – istituto che, dal 2014, ha affinato competenze e capacità di formazione nella materia della sicurezza sui luoghi di lavoro - per il personale appartenente alle Sezioni

---

<sup>77</sup> L'Ispettorato è stato istituito con Decreto del Ministro dell'interno 18 ottobre 2019, che ne ha definito l'ordinamento e le competenze, dopo la soppressione della Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione, riconducendo al neo Ispettorato il complesso delle attività formative ed addestrative riferite a tutto il personale della Polizia di Stato ad eccezione di quelle di competenza della Scuola Superiore di Polizia.



specializzate delle Squadre Mobili; seminari per il personale degli Uffici Minori, delle Squadre Mobili e dei Servizi della Giustizia Minorile, sulle tematiche di interesse comune, presso le Scuole di Formazione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Dal 2009, nella programmazione, predisposta annualmente, dell'aggiornamento professionale per tutto il personale della Polizia di Stato, sono state introdotte le tematiche della "violenza domestica", dello stalking, della violenza contro le donne basata sul genere, del corretto approccio degli operatori di polizia alle vittime di reato. Come sopra sottolineato, moduli formativi sono stati introdotti a seguito del Protocollo di intesa sottoscritto nel 2011 tra il Ministero dell'Interno ed il Ministero per le Pari Opportunità. In applicazione del protocollo, il 30 maggio 2011, il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza hanno firmato la *Convenzione finalizzata alla formazione del personale delle Forze di Polizia per uniformare il comportamento nella gestione della vittima dell'atto di violenza di genere*, finalizzata a definire in maniera omogenea le attività di formazione e addestramento professionale degli operatori delle Forze di polizia, sulla base di "aree tematiche" comuni (normativa, psicologica, sociologica e tecnico-operativa).

✓ *Formazione di 2° livello per la Polizia di Stato*. In tema di formazione di 2° livello, dedicata agli operatori di Polizia impegnati sul territorio, sono stati sviluppati moduli formativi multidisciplinari per il personale appartenente al ruolo degli ispettori in servizio presso gli uffici operativi delle Questure (Squadre Mobili, Divisioni Anticrimine, Uffici Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico), secondo le seguenti aree tematiche:

1. buone prassi investigativo-giudiziarie in tema di violenza di genere, nel quadro anche delle recenti linee di indirizzo del Consiglio Superiore della Magistratura e delle indicazioni della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato;
2. utilizzo delle misure di carattere preventivo di competenza del Questore, approfondimenti sull'iter di applicazione dell'ammonimento, sulle problematiche connesse alle misure in materia di armi, sugli obblighi di informazione alla persona ammonita, sul progetto *SASCIA - strategie anti-stalking di valutazione dell'impatto dell'ammonimento*<sup>78</sup>;
3. metodiche di valutazione del rischio, con particolare riferimento al Protocollo SARA (Spousal Assault Risk Assessment);
4. primo intervento e Protocollo EVA (Esame Violenze Agite);
5. ascolto della vittima e ricezione della denuncia mediante "simulazione".

---

<sup>78</sup> Il progetto è stato sviluppato nel 2012 dal Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine in collaborazione con il Dipartimento di Psicologia della Seconda Università degli Studi di Napoli e l'Associazione Differenza Donna, ed è stato realizzato in collaborazione con alcune Questure. Lo scopo dello studio è stato quello di monitorare il percorso intrapreso dalle vittime che hanno fatto richiesta di ammonimento attraverso la loro esperienza, al fine di far conoscere l'impatto dello stalking sulla vita delle vittime, anche in caso di esito negativo dell'istruttoria per l'adozione del provvedimento di ammonimento. Il progetto è proseguito sino al 2015 con S.A.S.C.I.A. In *ACTIon - Strategie Anti Stalking: Conoscere l'Impatto dell'Ammonimento*.

In tema di integrazione operativa e di rafforzamento di rete delle Forze dell'Ordine, attraverso un finanziamento sul fondo Sicurezza interna 2014-2020 ISF POLICE 1 è stata approvata l'estensione su tutto il territorio nazionale del progetto *Sisfor - Sistema di formazione online delle Forze dell'Ordine*<sup>79</sup>. Il progetto, originariamente destinato alle Forze di Polizia operanti sul territorio delle regioni Sicilia, Calabria, Puglia e Campania, ha consentito di realizzare una piattaforma e-learning con 300 moduli formativi, finalizzata alla diffusione di una formazione integrata, unica tra le Forze di polizia, su tematiche comuni. Tra gli altri, sono stati sviluppati moduli e-learning sulla violenza di genere, utilizzati anche per i corsi di formazione previsti dalle direttive sul “riordino delle carriere” della Polizia di Stato.

Nel 2020, nell’ambito della formazione permanente del personale della Polizia, una delle tre giornate formative di interesse generale ha riguardato la violenza di genere. Pubblicata sulle piattaforme informatiche DAIT e SISFOR, il momento formativo è stato dedicato all'approfondimento di conoscenze e di strumenti volti ad individuare, prevenire e contrastare il fenomeno della violenza di genere, anche con video, testimonianze, interviste di esperti della materia e analisi di casi pratici arricchiti con documentazione di interesse. Tra i progetti recenti, tra aprile e giugno 2021 si sono svolti 3 cicli di seminari di approfondimento sui temi di psicologia giuridica e investigativa, secondo un modulo realizzato in collaborazione con la Direzione Centrale di Sanità - Servizio di Psicologia, l'Ispettorato Scuole della Polizia di Stato e la Direzione Centrale Anticrimine, che ha visto coinvolti 700 operatori degli Uffici specialistici delle Questure (Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine e Sezioni specializzate delle Squadre Mobili), durante i quali sono stati approfonditi argomenti quali: l'approccio vittimologico e criminologico a sostegno delle attività di indagine degli operatori di polizia e a tutela delle vittime dei reati contro le persone; caratteristiche e correlati psicologici di vittime e autori di reati contro la persona; il ciclo della violenza nelle situazioni di maltrattamento intrafamiliare; strategie di comunicazione e di relazione con le vittime dei reati contro la persona nell'acquisizione di una testimonianza o di una denuncia; il contatto con i minori vittime di reato.

La Direzione Centrale Anticrimine ha, inoltre, fornito contributi ai fini della redazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 5, comma 2, della Legge 19 luglio 2019, n.69, recante la definizione dei contenuti degli specifici corsi di formazione destinati al personale che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria per la prevenzione e il perseguimento dei reati attraverso i quali si esercita la violenza di genere e domestica.

Il DPCM, firmato il 6 dicembre 2021, prevede anche la possibilità di convocare un *Tavolo tecnico interforze per la definizione dei programmi di formazione*, i cui contenuti omogenei devono essere organizzati nelle seguenti macroaree:

- a. approfondimento delle specifiche fattispecie di reato;

---

<sup>79</sup> Il Portale formativo ha lo scopo di fornire al personale della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Locale, un valido supporto alla formazione professionale ed integrata. Attraverso la piattaforma e-learning è possibile fruire di numerosi percorsi formativi ed acquisire conoscenze normative e saperi professionali sintetizzati in “protocolli operativi” per tutte le Forze dell’Ordine, con la finalità di standardizzare le procedure da adottare durante le attività di polizia. L’innovazione tecnologica con la metodologia e-learning del progetto Sisfor consente di raggiungere un livello di formazione molto elevato, attraverso la divulgazione e la condivisione delle esperienze professionali, fornendo agli operatori, uno strumento duttile e di semplice fruizione.

- b. contenimento e neutralizzazione della pericolosità in tema di violenza di genere attraverso le misure di prevenzione;
- c. misure operative di contrasto;
- d. approccio alle vittime;
- e. modalità di avvicinamento degli autori a percorsi trattamentali dedicati;
- f. prevenzione della vittimizzazione secondaria;
- g. valutazione dei bisogni della vittima e attività informativa dedicata.

Nel marzo 2023, la Direzione Centrale Anticrimine ha organizzato, presso la Scuola Allievi Agenti di Caserta, il *1° Corso di qualificazione per operatore addetto alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere. Normativa prevenzionale e penale e relative procedure*, cui hanno partecipato 60 operatori in servizio presso le Divisioni Anticrimine, gli Uffici Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico e gli Uffici di polizia giudiziaria delle Questure. Il programma è stato elaborato secondo le macroaree previste nel DPCM del 6 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della Legge 19 luglio 2019, n.69.

Anche l'**Arma dei Carabinieri** ha, nel corso del tempo, investito sulla formazione di base e sull'addestramento continuo degli operatori di ogni ordine e ruolo, prevedendo specifici moduli didattici inseriti nella materia che riguarda i diritti umani.

A titolo di esempio, nell'ambito della formazione di base, il contrasto alla violenza di genere viene trattato in diverse materie che affrontano i diversi aspetti della problematica, quali il quadro normativo di riferimento, le modalità di approccio alle vittime vulnerabili, i protocolli da seguire in caso di violenza domestica/atti persecutori in genere, le specifiche tecniche investigative. Inoltre, nei corsi formativi di base rivolti ai carabinieri di ogni livello, la tematica della violenza di genere viene trattata:

- nel modulo didattico interdisciplinare sui "Diritti umani", con gradi di approfondimento differenziati in base alla tipologia dei discenti; le lezioni hanno l'obiettivo di rendere edotti i discenti sui criteri etici e legali ai quali l'operatore di polizia deve ispirare il proprio agire in tutte le espressioni istituzionali, con specifici riferimenti anche all'attività di contrasto del fenomeno;
- contestualmente alle lezioni di "Diritto penale", previste sia dai percorsi di studio universitario degli Ufficiali del Ruolo Normale e dei Marescialli dei corsi triennali, sia dall'iter formativo degli Ufficiali e dei Marescialli vincitori di concorsi interni.

Ulteriori approfondimenti sono inoltre inseriti nei corsi formativi per:

- Ufficiali, nei moduli *Vittime vulnerabili e violenza di genere* e *Criminologia* dei corsi di Applicazione e Applicativo biennale per Ufficiali del Ruolo Normale, *Criminologia* del corso Applicativo semestrale per Ufficiali del Ruolo Normale e *Investigazioni scientifiche* del corso formativo biennale per Ufficiali del Ruolo Tecnico;
- Marescialli, nel modulo *Comandante di Stazione* e, nell'ambito del corso triennale, anche nel modulo *Psicologia investigativa*.

A partire dall'anno accademico 2020/2021, nell'ambito del corso formativo per Carabinieri effettivi, è stato inserito il modulo *Tutela e protezione dei soggetti vulnerabile*, a carattere interdisciplinare, in cui confluiscono gli argomenti di Diritto penale, Procedura penale e Tecniche investigative relativi alla modalità di gestione e intervento per casi di violenza verso tutte le categorie vulnerabili che richiedono procedure e modalità specifiche.

Non da ultimo, la formazione sul tema della violenza di genere è compresa nei corsi rivolti agli istruttori delle scuole, agli analisti di laboratorio del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche e ai negoziatori, figura professionale d'eccellenza in grado di intervenire in supporto durante interventi di difficile gestione e potenzialmente pericolosi.

Rispetto alla formazione continua, presso l'Istituto di Tecniche Investigative dell'Arma dei Carabinieri<sup>80</sup> si svolgono moduli specifici di formazione e aggiornamento sulla violenza di genere indirizzati a personale già effettivo ai Nuclei Investigativi dell'organizzazione territoriale inseriti nella *Rete nazionale di monitoraggio sul fenomeno della violenza di genere*. La Rete, costituita nel 2014, è composta da quasi 700 ufficiali di polizia giudiziaria - Marescialli e Brigadieri - inseriti in ognuno dei 105 Comandi Provinciali e formati presso l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative, con specifici corsi; i referenti sono i punti di riferimento per tutti i reparti sul territorio nello sviluppo delle indagini e sono elemento di raccordo con la Sezione Atti Persecutori per un compiuto apprezzamento dei casi. I moduli formativi VG e VG1 sono rispettivamente della durata di 2 e 1 settimana addestrativa. Complessivamente, nel quadriennio 2017-2020 si sono svolte 8 sessioni del modulo addestrativo, che hanno consentito di formare 181 militari, e 4 sessioni del modulo di aggiornamento, alle quali hanno partecipato 77 discenti. Il contrasto a tale fenomeno è inoltre stato trattato in altri corsi presso il medesimo Istituto, come quelli rivolti ai Comandanti di Nucleo Investigativo e agli istruttori per U.P.G.

Si deve inoltre evidenziare che, nel triennio successivo (2021-2023), il numero di corsi rivolti agli operatori della *Rete nazionale di monitoraggio* è stato implementato, passando da 2 a 9 corsi all'anno, pur in assenza del consueto finanziamento del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri: complessivamente sono stati quindi realizzati 17 corsi di formazione, ciascuno della durata di due settimane, per un totale di 311 militari coinvolti, e 7 corsi di aggiornamento, ciascuno della durata di una settimana, per un totale di 121 militari coinvolti.

Inoltre, l'Arma dei Carabinieri promuove – in ambito nazionale – corsi di *consapevolezza di genere (gender awareness)* nella formazione rivolta al personale di recente assegnazione al CoESPU - Centro di Eccellenza per la Polizia di Stabilità<sup>81</sup>, attraverso il quale svolge anche – in ambito internazionale - il corso di *Tutela di genere nelle operazioni a sostegno della pace (Gender Protection in Peace Support Operations - GPOI)*, rivolto a ufficiali superiori appartenenti alle Forze di polizia e Gendarmerie straniere. Nell'ambito di questi corsi sono previsti specifici moduli di problematiche connesse al genere (c.d. *Gender-related Issues*), corredati da approfondimenti sulle tematiche di *Sexual and Gender Based Violence – SGBV*, violenza sessuale connessa al conflitto (*Conflict Related Sexual Violence – CRSV*), sfruttamento e abusi sessuali, (*Sexual and Exploitation Abuse – SEA*) e protezione dei fanciulli (*Child Protection*).

---

<sup>80</sup> L'Istituto Superiore di Tecniche Investigative (I.S.T.I.) è un centro di eccellenza istituito il 27 ottobre 2008 presso la caserma "Salvo D'Acquisto" di Velletri, finalizzato alla specializzazione degli operatori di Polizia Giudiziaria dell'Arma dei Carabinieri. L'I.S.T.I. ha il compito di svolgere corsi di aggiornamento e di specializzazione a favore dei militari impegnati nelle attività investigative, di uniformare le procedure d'intervento in funzione delle diversificate esigenze di impiego, di sviluppare una specifica dottrina operativa e di promuovere scambi addestrativi e attività formative con omologhi Istituti delle Forze di Polizia italiane e straniere, nonché con le Università e con i Centri di Ricerca.

<sup>81</sup> Il centro è stato istituito presso la Caserma dei Carabinieri "Chinotto" di Vicenza nel marzo 2005, sulla base degli impegni assunti dall'Italia nel vertice G8 di Sea Island del 2004, e del Piano d'Azione denominato "Estendere la Capacità Globale per Operazioni di Supporto alla pace (PSO)" adottato dal medesimo vertice. Il progetto è stato affidato all'Arma dei Carabinieri in relazione alla consolidata esperienza maturata nello specifico settore.

A questi si aggiunge, dal 2014, la formazione specifica dei referenti che compongono la *Rete Nazionale di Monitoraggio sulla violenza di genere*. A fattore comune la formazione degli operatori ai vari livelli ha l'obiettivo di aumentare la conoscenza complessiva del fenomeno della violenza di genere e delle conseguenti ricadute in termini di procedure operative. Nel periodo di vigenza del Piano, parte delle azioni formative sono state finanziate con fondi trasferiti al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri dal Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito di due specifici accordi discesi da apposite Convenzioni tra il Ministro della Difesa e la Ministra con delega alle Pari Opportunità. Tra le altre finalità, gli accordi hanno previsto lo sviluppo di una formazione integrata e multidisciplinare finalizzata a fornire a tutti gli operatori e a tutte le operatrici delle parti coinvolte una visione comune, fondata sulla cultura di genere e sull'adozione di un linguaggio e di una metodologia condivisi, per creare e favorire una prospettiva unitaria nelle azioni di prevenzione e di contrasto alla violenza, in grado di valorizzare tutti i soggetti coinvolti a vario titolo, nel rispetto degli specifici ambiti di competenza. Successivamente, a partire dal 2021, l'Arma dei Carabinieri ha dato continuità a tali azioni pur in assenza di un accordo formale con il DPO.

Infine, la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, operante nell'ambito del **Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione** del Ministero dell'Interno, ha programmato un intervento per l'identificazione ed il *referral* delle persone sopravvissute alla violenza di genere nel contesto della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Stante le informazioni riportate nella scheda programmatica predisposta dal Ministero, l'intervento è finalizzato a:

- a. redigere linee guida per i componenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale per l'identificazione delle persone sopravvissute a violenza di genere tra rifugiati e richiedenti asilo e l'identificazione di meccanismi di referral (con particolare focus sulle mutilazioni genitali femminili e la violenza domestica);
- b. organizzare appositi corsi di formazione sulla violenza sessuale e di genere tra rifugiati e richiedenti asilo, rivolti agli interpreti, funzionari amministrativi e i componenti Presidenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- c. realizzare materiale informativo destinato a richiedenti asilo e rifugiati sopravvissute o a rischio di violenza di genere per orientarle verso i principali servizi di prevenzione e risposta disponibili a livello nazionale e territoriale.

L'intenzione di operare un'azione specifica rivolta alle Commissioni Territoriali è stata motivata innanzitutto dalla constatazione che tra le persone sopravvissute alla violenza sessuale e di genere arrivate in Italia negli ultimi anni - in significativo aumento - le donne rifugiate, migranti e richiedenti asilo sono particolarmente esposte a varie forme di sopruso non solo nei Paesi d'origine ma anche, e sempre più spesso, nei paesi di transito e in quelli di destinazione. Inoltre, si è constatato che le violenze legate al genere contro le donne e ragazze rifugiate e richiedenti asilo coinvolgono in vari casi anche uomini e ragazzi, includendo casistiche di matrimoni forzati, violenza domestica, tratta, sterilizzazione forzata, mutilazioni genitali femminili, minacce di delitti d'onore, violenze sessuali e stupri. A fronte di tale fenomeno, si è ritenuto opportuno includere tra le strategie da attuare per la

prevenzione e la cura della violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti il rafforzamento di meccanismi di identificazione, invio e follow-up per le persone sopravvissute a violenza sessuale e di genere.

Inoltre, si è ritenuto opportuno inserire tali azioni in un approccio coordinato a livello nazionale e locale, aumentando le competenze nel settore mediante l'istituzione (se mancanti) o il rafforzamento (se in essere) di meccanismi di rinvio e collegamento tra il sistema di asilo e quelli di identificazione e di risposta alla violenza sessuale e di genere, già previsti nel quadro nazionale.

Infine, nella scheda programmatica presentata dal Ministero dell'Interno, si prevedeva che il progetto, di durata biennale, venisse finanziato con il Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI)<sup>82</sup> e attuato con la collaborazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), in virtù dei rapporti già consolidati nell'ambito delle azioni rivolte alle vittime di tratta.

Pur non essendo stato possibile un confronto con l'Amministrazione competente in merito all'attuazione delle diverse linee di intervento previste dal progetto, l'indagine da fonti secondarie ha permesso di constatare che il progetto ha avuto inizio nel settembre del 2019 e si è concluso nel giugno 2022 e si è caratterizzato come un percorso di più ampia portata<sup>83</sup>, comprendendo un più generale perfezionamento del sistema dell'accoglienza, soprattutto rispetto all'attenzione alle vulnerabilità. In particolare, il progetto si è articolato su 4 linee di intervento relative al potenziamento dell'attività amministrativa, all'efficacia della comunicazione, alla capillarità dell'azione territoriale e, infine, a due specifici focus sulle vittime di tratta e sulle vittime di violenza di genere<sup>84</sup>. Entrambe queste due azioni si sono proposte di fornire strumenti di identificazione precoce e rafforzamento delle competenze, tramite la redazione di linee guida e azioni di formazione.

Con esplicito riferimento alla violenza di genere, nel dicembre 2021 sono state rilasciate le procedure operative standard realizzate nell'ambito del progetto denominato *Em.As.Com – Empowerment Asylum Commission*. Le linee guida, dal titolo *Emersione e referral delle persone sopravvissute a - o a rischio di - violenza di genere nel contesto della procedura di asilo. Procedure Operative Standard per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*<sup>85</sup>, sono state elaborate con il contributo di diverse associazioni femminili e femministe dedicate alla violenza di genere e si sono poste i seguenti obiettivi:

- favorire l'emersione delle persone sopravvissute o a rischio di violenza di genere (GBV1), tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale, per facilitare il loro accesso a adeguate misure di sostegno e tutela;
- garantire l'adozione di procedure di esame delle domande di protezione internazionale sensibili al genere;
- promuovere appositi meccanismi di invio o di referral, attraverso un approccio multisettoriale e multi-agenzia, allo scopo di rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra la Commissione Nazionale, le Commissioni Territoriali, i centri

---

<sup>82</sup> Con un finanziamento stimato di € 145.000,00.

<sup>83</sup> A fronte di un finanziamento complessivo di quasi € 10 milioni.

<sup>84</sup> Si rimanda all'infografica realizzata sulle azioni previste e attuate, disponibile al seguente link: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-06/infografica\\_progetto\\_emascom.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-06/infografica_progetto_emascom.pdf).

<sup>85</sup> Disponibili al seguente link:

[http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sops\\_gbv.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sops_gbv.pdf).

antiviolenza e gli altri enti pubblici e del privato sociale che a vario titolo si occupano di prevenzione e risposta alla violenza di genere.

Le Linee guida sono composte da tre sezioni: una sezione introduttiva sugli obiettivi e destinatari delle procedure operative, sulle definizioni e la fenomenologia della violenza di genere, anche nel contesto della protezione internazionale; una sezione relativa al sistema di prevenzione e tutela delle persone sopravvissute a (o a rischio di) violenza di genere, ovvero ad una panoramica della normativa internazionale, europea, nazionale e dei servizi a tutela di tali categorie di persone; infine, una sezione sulle strategie per favorire l'emersione e sulle procedure operative di referral, distinte nelle fasi di preparazione (mappatura dei servizi, approccio multi-agenzia, focal point e protocolli; setting e studio del fascicolo), osservazione, ascolto, informazione, contatto.

Accanto alle Procedure operative standard sono stati realizzati dei volantini esplicativi sul tema della violenza di genere, disponibili in 5 lingue<sup>86</sup>. In merito alla formazione, è stato realizzato un evento nazionale di presentazione delle Linee guida, che ha visto la partecipazione di oltre 100 professionisti, sono state effettuate azioni di formazione con le commissioni territoriali e gli enti della rete territoriale di Torino e Crotone e sono stati realizzati incontri di monitoraggio con i collegi territoriali.

Inoltre, il **Ministero della Difesa** ha realizzato nel periodo in oggetto diversi interventi, alcuni dei quali sono ulteriori rispetto a quelli inseriti nel Programma Operativo del PSN 2017-2020. Nel dettaglio, essi si sono così articolati:

1. Definizione di linee guida in materia di etica e rapporti interpersonali in ottica di genere che guidino e forniscano ai Comandanti, a tutti i livelli, indicazioni in merito alle risorse organizzative e alle azioni da intraprendere per prevenire e contrastare discriminazioni e violenze;
2. Attivazione di progetti sperimentali per la formazione di operatori e operatrici del settore pubblico;
3. Rafforzamento dell'azione formativa rivolta al personale dell'Amministrazione della Difesa, civile e militare, attraverso l'attuazione di moduli sul tema della violenza maschile sulle donne e su un approfondimento della realtà multietnica e multiculturale;
4. Consolidamento del progetto formativo rivolto ai *gender advisor* e attivazione di un progetto di formazione rivolto ai *gender focal point* (ulteriore rispetto a quelli previsti nel Programma Operativo);
5. Conduzione di un sondaggio su un campione rappresentativo di personale dell'Amministrazione Difesa mirato a rilevare la percezione delle discriminazioni, degli stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e della violenza maschile contro le donne.

La definizione di ***linee guida in materia di etica e rapporti interpersonali in ottica di genere*** è stata finalizzata alla redazione di un Documento, rivolto a tutto il personale della Forze Armate, in grado di:

---

<sup>86</sup> Disponibili al seguente link:

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/pubblicazioni/pubblicate-procedure-operative-standard-lemersione-e-referral-delle>.

- fornire al personale della Difesa linee guida da seguire nel caso si trovassero a essere vittime o testimoni di episodi di discriminazioni e/o di violenza;
- fornire ai Comandanti e ai dirigenti civili indicazioni in merito alle procedure e alle figure o strutture da attivare, interne ed esterne all'organizzazione, laddove fosse necessario intervenire per prevenire e punire i casi di molestie e/o discriminazioni.

Il gruppo di lavoro interforze, composto da personale civile e militare integrato da esperti esterni all'amministrazione, ha condotto la fase di brainstorming e di analisi di fabbisogni di orientamento in tema di violenza, raccogliendo tutti gli elementi necessari alla stesura del documento finale, in linea con le indicazioni nazionali ed internazionali alle quali il personale della Difesa è tenuto ad attenersi in tema di Codici di condotta.

Per quanto riguarda l'ambito internazionale, sono state elaborate le *Linee guida sulla prospettiva di genere* contenenti le indicazioni alle truppe schierate in teatro di missione in tema di contrasto agli atteggiamenti di discriminazione di genere, stereotipi, pregiudizi e soprattutto alla violenza conclamata. Tali linee guida richiamano il contrasto al sexual abuse, inteso come forma di "sfruttamento" della popolazione locale dovuta alla sperequazione di potere in virtù della quale il militare che ha un potere maggiore di quello dei rappresentanti della popolazione locale non deve assolutamente sfruttare questo potere e questa influenza per ottenere dei favori di qualsiasi natura, compresi quelli di natura sessuale.

Al momento della redazione del presente documento, risulta essere in corso l'elaborazione delle *Linee guida a livello nazionale, nelle quali comprendere anche il contrasto alla violenza agita attraverso i social media e internet* (che si prevede possa concludersi entro la fine del 2023).

Sempre in tema di linee guida, è stato infine adottato il *Codice di condotta dei dipendenti della Difesa* (approvato a fine 2022), che comprende: la definizione di tutti i termini che hanno a che fare con la discriminazione e la violenza, le linee guida di comportamento per il personale civile e militare, l'indicazione dei soggetti che accolgono le denunce e che fanno da centro di ascolto sulle discriminazioni e le molestie (il CUG e la Consigliera di fiducia per il personale civile e a Sezione politiche di genere per il personale militare). Sono inoltre in fase di stesura le *Linee guida sui rapporti interpersonali specificatamente rivolte al personale militare*.

Per quanto riguarda questa linea di intervento, le ricadute attese sono le seguenti:

- miglioramento dell'integrazione di genere attraverso la costruzione di relazioni positive tra il dipendente personale maschile e femminile al fine di facilitare il contrasto alle discriminazioni e agli stereotipi di genere e la tutela delle pari opportunità e la promozione di un approccio istituzionale attivo volto a favorire lo scambio e l'incontro tra le esigenze di uomini e donne adottando una prospettiva di genere;
- promozione di percorsi di rappresentanza che promuovano le figure femminili e attivazione del protagonismo femminile;
- diffusione di informazioni e conoscenze sui temi della violenza di genere e della lotta alle discriminazioni e agli stereotipi che la alimentano.

Con riferimento al secondo intervento, i **progetti sperimentali per la formazione di operatori e operatrici del settore pubblico** hanno avuto l'obiettivo fornire di competenze specialistiche il personale della Marina Militare, della Guardia costiera e della



missione ‘Strade Sicure’ che possono trovarsi durante le loro attività a fronteggiare situazioni di discriminazioni e violenza di genere, fornendo gli strumenti cognitivi, comportamentali e tecnici necessari alla loro trattazione. Inoltre, l’intervento si propone di implementare un modello di intervento operativo che includa in maniera strutturata conoscenze, comportamenti e procedure adatti alla trattazione di casi accaduti o potenziali, di organizzare di un modello formativo i cui contenuti sono replicabili nel tempo a favore di personale neo assegnato agli incarichi di interesse e, nondimeno, di verificare la possibilità che tale approccio formativo possa costituire modello di buone prassi da replicare in favore di altri Enti.

L’approccio in parola, infatti, oltre all’elaborazione di un percorso di formazione attagliato per la specifica esigenza con il supporto di esperti militari e civili della Difesa competenti nel campo della formazione per adulti e di esperti civili sia sui temi oggetto della formazione sia in metodologie didattiche, ha assunto una metodologia articolata in tre fasi:

1. elaborazione di moduli formativi sui temi di interesse, anche con l’ausilio di supporti multimediali, sull’individuazione dei fattori di rischio e sulle procedure da attivare successivamente per la segnalazione e la presa in carico delle vittime o delle potenziali vittime;
2. somministrazione e addestramento di tutto il personale con funzioni di trainer (formazione formatori) dei moduli formativi elaborati durante la prima fase;
3. implementazione percorsi formativi per tutto il personale interessato che opera “sul campo”.

Al momento della redazione del presente documento, l’intervento è stato parzialmente realizzato, essendo in corso la fase di formazione delle figure specialistiche (circa 500 formatori e formatrici) che raggiungeranno potenzialmente tutto il personale in servizio presso il Ministero (oltre 200.000 persone).

Il terzo intervento in capo al Ministero della Difesa è stato il **rafforzamento dell’azione formativa rivolta al personale civile e militare** attraverso l’attuazione di moduli sul tema della violenza maschile sulle donne e un approfondimento della realtà multietnica e multiculturale, condotti sia da personale interno sia da esperti qualificati e testimonial di eccellenza sulla materia, inseriti nei seguenti percorsi:

- Scuola Militare Nunziatella (allievi 16/19 anni);
- Scuola Militare Teuliè (allievi 16/19 anni);
- Scuola Militare Douhet (allievi 16/19 anni);
- Scuola Militare Morosini (allievi 16/19 anni);
- Accademia Militare di Modena;
- Accademia Navale di Livorno;
- Accademia Aeronautica di Pozzuoli;
- Scuole Sottufficiali di Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri;
- Scuole Volontari e Allievi delle Forze Armate /Arma dei Carabinieri;
- Frequentatori civili e militari dei corsi presso il Centro Alti Studi della Difesa (CASD) (Corso IASD, corso ISSMI, corso COCIM, Corso Consigliere giuridico);
- Frequentatori civili e militari della Scuola di formazione per personale civile della Difesa, nell’ambito delle attività Ufficio Formazione specialistica e didattica

L'obiettivo è stato quello di sviluppare lo spirito critico rispetto ai temi di genere, della discriminazione e della violenza, che fosse il punto di partenza per un nuovo modo di interpretare il rapporto uomo/donna iniziando proprio dal contesto formativo, fino ad arrivare a quello familiare e professionale.

L'intervento è stato realizzato tramite il potenziamento dei moduli sulla violenza di genere tenuti da esperti e personale delle Forze dell'ordine nell'ambito delle varie edizioni dei corsi per *gender advisor* e *gender focal point*.

Annualmente si tengono: una edizione del corso per *gender focal point* della durata di 2 settimane (una di formazione *online* e una di formazione in presenza) e una edizione del corso per *gender advisor* della durata di tre settimane (una di formazione *online* e due di formazione in presenza).

Nel periodo in oggetto, inoltre, la Difesa ha attuato un ulteriore intervento aggiuntivo rispetto a quelli previsti dal Programma Operativo, ovvero il **consolidamento del progetto formativo rivolto ai *gender advisor* e l'attivazione di un progetto di formazione rivolto ai *gender focal point***.

La Difesa, da sempre attenta alla promozione ed alla protezione dei diritti delle donne, è impegnata sia nell'applicazione della *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) sia nell'attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 (2000) su *Donne, Pace e Sicurezza* e di quelle ad essa collegate (1820/2008, 1888 e 1889/2009, 1960/2010, 2106/2013, 2122/2013, 2242/2015, 2250/2015, 2272/2016), relativamente all'adozione della prospettiva di genere, intesa quale necessità di esaminare ogni problematica non in maniera omogenea e indiscriminata ma individuando e valorizzando il punto di vista maschile e femminile, le rispettive esigenze, le abilità e le potenzialità.

In tale ambito, una delle azioni più significative che il Ministero della Difesa ha messo in campo riguarda la formazione dei *gender advisor* e dei *gender focal point*<sup>87</sup>, ovvero di figure qualificate. L'intervento si è realizzato nella forma di un percorso formativo di potenziamento delle competenze nell'intercettare e prevenire le discriminazioni e le devianze comportamentali potenzialmente scaturenti in azioni violente, con l'obiettivo di sviluppare nuove capacità e competenze professionali del personale rispetto ai temi di interesse.

In termini generali, il *Gender advisor* fa parte della categoria Ufficiali di tutte le Forze Armate e personale civile della Difesa (liv. Funzionario) ed è formato quale consulente del Comandante per dare attuazione ai principi dell'Agenda *Donne, Pace e Sicurezza* (scaturita dalla Risoluzione 1325/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) e assicurare l'adozione della prospettiva di genere. Ad esso si affianca la figura del *Gender Focal Point* (maresciallo delle Forze Armate e personale civile della Difesa), il quale ha il compito di integrare detta prospettiva a livello della singola unità di impiego di cui fa parte - sia essa personale, intelligence operativa, operazioni correnti, logistica e sanità, pianificazione, ecc. In estrema sintesi, il *Focal Point* nei contesti operativi rappresenta la diramazione

---

<sup>87</sup> Per maggiori informazioni sulle due figure, si rimanda al recente approfondimento dell'Osservatorio di Politica Internazionale *La prospettiva di genere nelle missioni delle Forze Armate italiane: il ruolo dei Gender Advisors e dei Gender Focal Points*, disponibile al seguente link: <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PIO189.pdf>.

dell'attività del *Gender Advisor* sul campo e ne costituisce il raccordo con il livello di Comando, oltre a costituire, per tali tematiche, un punto di riferimento per il personale appartenente all'unità presso la quale è impiegato. Entrambe le figure non sono da intendersi ad esclusivo appannaggio del personale femminile, sebbene le cariche siano frequentemente ricoperte da donne.

Il Ministero della Difesa realizza con continuità i corsi per *gender advisor* (6 edizioni dal 2014 al 2022) e per *gender focal point* (4 edizioni dal 2017 al 2022), destinando una particolare attenzione sia al contrasto a discriminazione, violenza e stereotipi sia alle realtà multietniche e multiculturali. Con riferimento a questo secondo aspetto nei corsi di formazione è stata inserita l'antropologia culturale in ottica di genere e sono state previste lezioni su culture "altre" (soprattutto sulle culture dei paesi islamici). Durante la pandemia sanitaria da Sars-Cov-2, i corsi sono stati realizzati in modalità formativa in VTC rispetto alla quale attualmente è stata ripristinata la formazione in presenza.

Rispetto alle diverse attività formative, la criticità evidenziata riguarda la necessità di estendere a tutto il personale della Difesa l'azione formativa volta alla promozione della *gender equality* e alla prevenzione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, affinché sia maggiormente incisiva e capillare.

Ulteriore Amministrazione centrale attiva su questa priorità è stata il **Ministero della Giustizia**, che ha realizzato i seguenti interventi, in capo al Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria:

1. Rafforzamento dell'azione formativa rivolta alla Polizia Penitenziaria attraverso l'attuazione di moduli sul tema della violenza maschile sulle donne e su un approfondimento della realtà multietnica e multiculturale della popolazione carceraria;
2. Attivazione di progetti sperimentali per la formazione delle operatrici e degli operatori dei servizi della Giustizia e degli Uffici di esecuzione penale esterna;
3. Prevedere nei piani regionali di formazione/aggiornamento rivolti al personale penitenziario delle specifiche azioni di sensibilizzazione e formazione sul tema della violenza di genere e della violenza nelle relazioni intime.

Il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia ha previsto un'azione specifica volta a **migliorare le competenze della polizia penitenziaria in tema di pari opportunità e violenza di genere**.

Nell'ambito dei corsi agli allievi per l'immissione nei ruoli del Corpo della polizia penitenziaria e nei corsi per l'avanzamento nelle sue diverse qualifiche, sono già previste le seguenti aree tematiche:

- le pari opportunità, che vengono trattate anche dai componenti del CPO con seminari che, oltre ad affrontare le finalità specifiche della legge e la missione dei Comitati prevedono la trattazione anche delle misure di prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne (cd Codice Rosso);
- nel programma didattico di psico-sociologia della devianza viene affrontato espressamente il tema della fenomenologia della violenza domestica e dei reati a sfondo sessuale a cui vengono anche dedicati seminari di approfondimento tematico

anche attraverso la presentazione di progetti dedicati al trattamento di maltrattanti e/o sex offenders;

- nell'ambito delle tematiche relative alle differenze culturali delle varie etnie si fa riferimento anche alle concezioni del ruolo delle donne.

L'intervento didattico sulle pari opportunità è stato da tempo inserito nei programmi di formazione iniziale, in quanto raccomandazione contenuta nel contratto di lavoro già dal 1995. L'obiettivo è stato quello di informare correttamente il personale neoassunto sui pari diritti delle persone di genere diverso in ambito lavorativo e delle diseguaglianze che si possono creare nell'organizzazione del lavoro a sfavore delle donne anche in un Corpo di Polizia che ha visto l'ingresso delle donne con la riforma del 1990 (Legge 395/90), quindi da una relativamente recente inclusione di molte unità femminili a svolgere gli stessi compiti e funzioni dei colleghi maschi. I contenuti sono stati arricchiti con l'inserimento della trattazione dei fenomeni di violenza nei confronti della donna.

Il codice contro le molestie nei luoghi di lavoro è inserito in tutti i corsi iniziali. Tutti gli altri argomenti vengono trattati per comprendere le motivazioni dei comportamenti violenti nei confronti delle donne e nelle relazioni intime e le possibili strategie di prevenzione e di reinserimento sociale degli autori di reato.

Per i corsi allievi agenti, che hanno la durata complessiva di sei mesi, sono previste generalmente circa 4/5 ore complessive sulle tematiche indicate. Il numero di moduli dipende dalle sezioni didattiche che vengono attivate. Per il corso allievi viceispettori, anch'esso della durata complessiva di sei mesi, sono attivate 32 sezioni didattiche in totale e le tematiche in questione ammontano a 6 ore (tre di pari opportunità e tre di aspetti criminologici e psicosociologici dei reati commessi nelle relazioni intime). I contenuti della formazione riguardano:

1. violenza di genere: analisi e casistica dei comportamenti violenti tra generi diversi; la violenza nei confronti delle donne; le molestie nei luoghi di lavoro; misure di prevenzione e promozione di una cultura di rispetto;
2. Le pari opportunità: differenze di genere: opportunità e discriminazioni; convenzioni internazionali e direttive nazionali; strumenti di promozione delle pari opportunità; strumenti di tutela; le pari opportunità nelle Forze dell'Ordine.

Per quanto riguarda i **progetti sperimentali per la formazione delle operatrici e degli operatori dei servizi della Giustizia e degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)**, si deve segnalare che con riferimento alla formazione degli operatori penitenziari che interagiscono con gli autori dei reati sessuali e che, dunque, intervengono nel loro trattamento intramurario (art 5, Legge 19 luglio 2019 n. 69 - cd "Codice rosso"), ma anche con inferenza rispetto al disposto di cui all'art 17 Legge cit. (formazione utile ad agevolare percorsi di reinserimento degli autori di reati sessuali), la Direzione generale della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia ha avviato nel 2016 una ricerca/intervento sugli autori di violenza nelle relazioni intime, a seguito dell'Accordo di collaborazione con l'Ordine degli Psicologi del Lazio e supervisione scientifica a cura del Dipartimento di Psicologia Clinica dell'Università Sapienza di Roma. Il progetto sperimentale si è proposto di realizzare una ricerca intervento sugli autori di violenza nelle relazioni intime e pervenire ai seguenti risultati attesi:

- Introduzione ed implementazione di un metodo di osservazione della personalità e di valutazione del rischio di recidiva secondo un approccio scientificamente riconosciuto e coerente con l'ordinamento penitenziario
- Predisposizione di programmi di trattamento individuali che tengano conto di tutti i fattori rilevati e soprattutto del rischio di recidiva
- Adozione di modalità di monitoraggio e di valutazione dei programmi trattamentali
- Implementazione dell'approccio metodologico nell'ordinaria attività dell'équipe multidisciplinare degli istituti penitenziari e del Servizio sociale.

Il progetto, realizzato in stretta collaborazione con alcuni istituti penitenziari e UEPE, ha perseguito i seguenti obiettivi:

- individuazione di un set di caratteristiche psicologiche, socioculturali e comportamentali riguardanti gli autori di violenza nelle relazioni intime in modo da identificare le variabili correlate al comportamento violento verso la partner e al rischio di recidiva;
- implementazione di un programma di intervento differenziato a seconda delle caratteristiche dell'autore di violenza preso in carico e che affronti quei fattori rilevanti e specifici emersi dallo studio delle caratteristiche degli autori di violenza stessi;
- fornire al personale penitenziario competenze specifiche sul trattamento degli autori di violenza nelle relazioni intime.

Tutto il processo di ricerca, intervento e formazione si è configurato per gli operatori penitenziari come un processo di formazione sul campo attraverso lo studio e la gestione dei casi.

Lo strumento diagnostico prescelto è l'HCR-20<sup>88</sup>, uno standard internazionale che applica un modello per l'assessment del rischio di comportamento violento e di recidiva nel reato. Tale strumento diagnostico è stato utilizzato dall'Amministrazione Penitenziaria per individuare ed organizzare le informazioni sui soggetti violenti in modo tale da ottenere un quadro completo riguardo al rischio di recidiva ed alle misure utili da adottare per ridurlo. Nelle ulteriori fasi è stato previsto, poi, l'utilizzo di altri strumenti: colloqui, test, questionari ed analisi della documentazione ufficiale fornita dall'Istituto penitenziario e dall'UEPE. La ricerca è stata realizzata nei seguenti istituti e UEPE: casa Circondariale di Terni Frosinone, Chieti, Teramo, Casa di Reclusione di Roma Rebibbia e UEPE di Frosinone, Pescara e Spoleto. I soggetti interessati dalla ricerca sono stati circa 70. Il profilo completo dei soggetti è stato poi condiviso con gli operatori penitenziari e le informazioni utilizzate in sede di équipe. Il progetto ha permesso di sperimentare il protocollo HCR-20 quale strumento di risk assesment, e si è dimostrato particolarmente adeguato come supporto alla osservazione

---

<sup>88</sup> L'HCR-20<sup>V3</sup> è uno degli strumenti più diffusi al mondo per la valutazione del rischio di recidiva in popolazioni carcerarie, forensi e cliniche adulte. Si tratta di una checklist basata su un modello di giudizio professionale strutturato, un metodo analitico che viene utilizzato per comprendere e limitare il rischio di violenza interpersonale e recidiva criminale posto dai singoli individui. Tale giudizio mantiene le basi discrezionali della valutazione clinica, ma si fonda su linee guida basate sull'evidenza per sistematizzare l'esercizio della discrezione del professionista. Già validato e utilizzato in diversi paesi, l'HCR-20<sup>V3</sup> si è mostrato uno strumento di misurazione per il rischio di violenza e di recidiva criminale affidabile e valido nei suoi diversi ambiti di applicazione, fornendo informazioni particolarmente utili per l'inserimento dell'individuo nel contesto detentivo, per la sua rieducazione e l'eventuale attività terapeutica che lo coinvolge, nonché per la programmazione mirata al suo reinserimento in società, quando ciò risulta possibile. Lo strumento è stato validato in Italia nel 2013.

scientifico della personalità prevista dall'ordinamento penitenziario e per formulare ipotesi trattamentali anche alla luce della prevenzione della recidiva.

La ricerca intervento è poi proseguita nel 2018 con la costruzione di un protocollo operativo per la valutazione del rischio, definito insieme agli operatori penitenziari sulla base dell'esperienza acquisita durante la sperimentazione, e il coinvolgimento di detenuti e operatori penitenziari degli istituti penitenziari carcere di Rebibbia e di Terni.

Con riferimento specifico alla formazione erogata agli operatori, questa ha previsto dei moduli d'aula durante i quali venivano trasmesse conoscenze teoriche e acquisizioni della ricerca scientifica, con riferimento particolare agli studi sperimentali sul tema della violenza di genere. Ai moduli d'aula si sono succeduti, poi, dei laboratori esperienziali direttamente sui luoghi di lavoro. Tali laboratori sono stati rivolti alle professionalità facenti parte dei gruppi di lavoro, osservazione e trattamento per gli autori violenti di reati sessuali; ogni operatore è stato accompagnato sul campo nell'adozione del protocollo HCR 20.

Continui sono stati, anche, i momenti di feedback, di monitoraggio e di restituzione agli operatori delle valutazioni operative compiuti dai formatori esperti. Inoltre, importante è stata anche la fase dell'accompagnamento dei detenuti reinseriti sul territorio con misure *ad hoc*, all'esito della prognosi fatta dal gruppo di osservazione, attraverso l'adozione della metodologia del giudizio professionale integrato e strutturato (HCR 20). Tale fase di accompagnamento è da approfondire meglio, attivando la rete del territorio.

Infine, nell'ambito della programmazione annuale delle attività di aggiornamento per il personale penitenziario e di quello operante nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, la Direzione generale della Formazione fornisce le linee strategiche e gli obiettivi per la predisposizione dei **piani regionali di formazione dei Provveditorati regionali (PRAP)** che recepiscono ed organizzano in sinergia con gli Uffici interdistrettuali dell'esecuzione penale esterna (UIEPE) ed i Centri per la giustizia minorile (CGM) le attività formative sul territorio rivolte ai propri operatori e dirigenti, anche in modalità interdisciplinare e quindi coinvolgendo la polizia penitenziaria di livello corrispondente.

L'intervento si è proposto di inserire, tra le priorità formative, la predisposizione di attività di sensibilizzazione e formazione sulle condizioni e sulle dinamiche nella commissione di reati di violenza di genere e nelle relazioni intime con il doppio obiettivo di sensibilizzare al problema il personale nei rapporti tra pari e di renderli in grado di promuovere azioni positive nei confronti della popolazione detenuta e dei soggetti adulti e minori in esecuzione penale esterna. Si è inteso, in tal modo:

- fornire gli strumenti per far emergere e riconoscere i campanelli d'allarme sulla vera entità del problema nei singoli casi, poiché non sempre è manifesta e spesso viene relegata nell'ambito della sfera privata delle persone;
- contribuire a superare la rappresentazione sociale della donna secondo visioni stereotipate o antagoniste o subalterne;
- accrescere la consapevolezza che si può intervenire per prevenire episodi violenti con gravi conseguenze.

In generale, dunque, le linee di intervento sono state indirizzate:

- a sensibilizzare il personale ad impostare i rapporti tra colleghi di genere diverso nel rispetto formale e sostanziale delle differenze di genere;
- a focalizzare gli aspetti che nel linguaggio e nei comportamenti, sottendono una visione della donna svalutante;
- a focalizzare quei comportamenti che anche in maniera indiretta o inconsapevole rinforzano stereotipate visioni della donna o dei rapporti tra uomo e donna;
- a promuovere iniziative rivolte alla popolazione detenuta per sensibilizzare e sostenere equilibrate modalità relazionali tra generi e nelle relazioni affettive, familiari;
- a creare una rete di diffusione delle migliori iniziative.

L'intervento si è articolato nelle seguenti fasi – che rispondono agli obiettivi di compartecipazione e decentramento delle attività formative secondo le linee direttive centrali e le esigenze del contesto locale:

1. Fase di promozione e coordinamento centrale volta a promuovere le azioni, a concordare e dare uniformità di obiettivi e di contenuti alle azioni locali e gestita da funzionari esperti di formazione e di progettazione formativa
2. Fase di progettazione regionale realizzata da referenti regionali addetti alla progettazione locale
3. Fase di organizzazione locale con il coinvolgimento di docenti ed esperti nelle differenti attività formative.

In ogni Provveditorato, sui temi della violenza di genere, è stata realizzata specifica formazione, attraverso progetti inseriti regolarmente nei Piani Annuali Regionali della Formazione (PARF). A livello provveditoriale hanno lavorato congiuntamente le tre articolazioni: provveditorati, Centri Giustizia minorile ed uffici interdistrettuali dell'esecuzione penale esterna. È stato dedicato ampio spazio alla conoscenza della normativa di riferimento, nonché alla contestualizzazione in ambito di lavoro di detta normativa. Sono stati svolti, principalmente, laboratori ricognitivi, per comprendere lo stato dell'arte nella realtà lavorativa delle diverse strutture. Le azioni erogate sono state di sensibilizzazione sul tema, ad impatto culturale; tuttavia, in non poche articolazioni, detta opera formativa ha migliorato sensibilmente anche il clima relazionale sui posti di lavoro.

La formazione obbligatoria delle/dei docenti neoassunte/neoassunti ed in servizio, in capo al **MIUR**, è stata definita nell'ambito del *Piano per la formazione dei docenti*<sup>89</sup>. Il Piano ha definito le priorità e le risorse finanziarie per il triennio 2016-2019<sup>90</sup> e delineato, a partire dall'anno scolastico 2016-2017, un quadro strategico e operativo “*tale da sostenere in maniera trasparente, innovativa ed efficace una politica concreta per la crescita del capitale umano e professionale della scuola*” costruendo, di fatto, “*un quadro di riferimento istituzionale rinnovato della formazione in servizio, e non un semplice insieme di prescrizioni amministrative o gestionali*”.

Nelle priorità relative alle *Competenze di sistema*, *Competenze per il 21mo secolo* e *Competenze per una scuola inclusiva*, ha pertanto individuato quelle finalizzate a favorire la coesione sociale e la prevenzione del disagio giovanile, nel cui ambito è stato collocato il contenuto chiave “progettazione di interventi per il recupero del disagio e per prevenire

<sup>89</sup> Di cui all'articolo 1, comma 124 della Legge n.107 del 13 luglio 2015.

<sup>90</sup> Tutta la documentazione relativa al Piano è disponibile al seguente link: [https://www.istruzione.it/piano\\_docenti/](https://www.istruzione.it/piano_docenti/).

fenomeni di violenza a scuola” e sono stati individuati come possibili destinatari delle azioni formative i “referenti di istituto o reti di scuole per il coordinamento delle azioni di promozione del welfare dello studente, di prevenzione del bullismo e della violenza e per il recupero del disagio sociale”.

Non sono disponibili informazioni relative ad eventuali moduli formativi specifici sul tema della violenza attivati nell’ambito di tale Piano, né – conseguentemente – è stato possibile quantificare le risorse dedicate.

Infine, il **Ministero della Salute** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Formazione degli operatori e operatrici nel campo del contrasto della violenza maschile contro le donne: diffusione progetto formativo volto a formare tutti gli operatori che entrano in contatto con le donne vittime di violenza;
2. Rafforzare l’approccio preventivo volto ad eradicare la pratica delle mutilazioni genitali femminili mediante la formazione delle/gli operatrici/ori che vi entrano in contatto.

Il Ministero della Salute ha progettato e realizzato un **percorso formativo ad hoc rivolto agli operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani**, che rappresentano i contesti ai quali più frequentemente le donne vittime di violenza si indirizzano quando decidono di chiedere aiuto o quando la gravità della violenza subita richieda l’intervento tempestivo degli operatori sanitari e, dove necessario, degli assistenti sociali. Il personale sociosanitario si trova a dover decodificare una domanda di aiuto non sempre chiaramente esplicitata, a fornire cure e assistenza, nonché ad orientare la vittima di violenza verso i servizi e le strutture di volontariato presenti sul territorio. In tale scenario è indispensabile che ogni PS formi ed aggiorni i propri operatori e definisca i percorsi di accoglienza della vittima anche attraverso l’attivazione e il rafforzamento delle reti multiprofessionali e multidisciplinari presenti sul territorio.

Il Progetto *Implementazione di un Programma di Formazione a Distanza (FAD) per operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani, mirato alla prevenzione ed al contrasto della violenza di genere*<sup>91</sup>, in continuità con un Programma FAD aggiornato e già sperimentato 2015 -2017<sup>92</sup>, ha dunque inteso accrescere le capacità di individuazione, diagnosi, gestione e trattamento della violenza di genere, nonché prevenire i casi di revittimizzazione al fine di consentire loro di intercettare e far emergere i casi di violenza e, quindi, attuare un più tempestivo e puntuale management della persona vittima di violenza di genere. L’aggiornamento del progetto rispetto alla precedente sperimentazione ha riguardato, in particolare, l’allineamento con le procedure indicate nelle *Linee Guida Nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza*, approvate con DPCM 24 novembre 2017 e l’aggiornamento dei contenuti con ulteriori novità normative, dati epidemiologici e procedure operative innovative, includendo anche un focus su alcune tematiche inerenti le mutilazioni genitali femminili.

---

<sup>91</sup> Il progetto è reperibile al seguente link: [https://www.ccm-network.it/imgs/C\\_27\\_MAIN\\_page\\_1463\\_3\\_file.pdf](https://www.ccm-network.it/imgs/C_27_MAIN_page_1463_3_file.pdf).

<sup>92</sup> Il programma formativo è reperibile al seguente link:

[https://www.ccm-network.it/imgs/C\\_27\\_MAIN\\_progetto\\_490\\_listaFile\\_List11\\_itemName\\_0\\_file.pdf](https://www.ccm-network.it/imgs/C_27_MAIN_progetto_490_listaFile_List11_itemName_0_file.pdf).



Il progetto è stato avviato il 29 gennaio 2020 attraverso la piattaforma EDUISS gestita dall'ISS<sup>93</sup> e si è rivolto ai professionisti sanitari e agli assistenti sociali inquadrati nel Pronto Soccorso (PS) o che collaborino/lavorino/afferiscano prioritariamente a un determinato PS; il programma formativo è stato inoltre reso fruibile anche alle Forze dell'ordine e ai Referenti delle Procure, laddove il proprio personale collabori con i professionisti sanitari e con gli assistenti sociali impegnati nei PS. Il corso si è proposto, attraverso il coinvolgimento di esperti provenienti da differenti ambiti disciplinari ed impegnati da anni nella prevenzione e contrasto alla violenza di genere, di fornire elementi utili all'attuazione di azioni di contrasto della violenza di genere volte a favorire la messa in sicurezza delle donne vittime di violenza e i minori coinvolti. Il Corso FAD, che cerca di integrare conoscenze e competenze, ha inoltre previsto la predisposizione di un Focus sulle Mutilazioni genitali femminili.

L'iniziativa di formazione è stata rivolta agli operatori afferenti a 651 Pronto Soccorso (96% dei PS italiani) presenti in tutte le Regioni italiane e ha visto il coinvolgimento di 26.347 professionisti. Si rappresenta che l'emergenza sanitaria da Covid-19, presentatasi a partire da marzo 2020 con il coinvolgimento di tutto il sistema sanitario italiano ed in particolare dei PS, ha indotto ad ampliare il periodo di erogazione del Corso FAD fino al 29 settembre al fine di consentire al maggior numero possibile di operatori sociosanitari di partecipare al programma formativo.

Il 67% degli operatori che ha frequentato il percorso formativo (pari a 17.637 unità) lo ha concluso con successo. L'età mediana dei partecipanti è di 45,9 anni e per il 73% si tratta di donne. Le figure professionali che hanno portato a termine il Corso FAD sono, nell'ordine: infermiera/e (45,7%), tecnico sanitario - riabilitazione, assistenza, prevenzione, diagnostica (24,6%), medico (13,7%), ostetrica/o (6,1%), psicologa/o (4,5%), altre figure sanitarie (ad esempio farmacista, biologo, ecc.) pari al 1,5%. Tra i professionisti non sanitari si ritrovano 635 assistenti sociali, ai quali si aggiungono 72 partecipanti delle Forze dell'ordine e dell'area legale, venendo a costituire complessivamente il 4% di tutti coloro che hanno seguito l'intero programma formativo. Assumendo come unità di misura i pronto soccorso italiani, si rileva una copertura quasi completa dei presidi in termini di partecipanti al percorso formativo in quanto il 98,8% di questi ha visto la partecipazione al percorso formativo di almeno un professionista (642 presidi sui 651 totali) e il 97,7% dei presidi rappresentati ha avuto almeno un dipendente/professionista che ha terminato con successo l'intero programma formativo a distanza.

Si evidenzia che lo svolgimento del Corso FAD ha visto la collaborazione dei Referenti regionali, nominati dagli Assessorati alla Salute su formale richiesta del Ministero della Salute, i quali hanno avuto un ruolo strategico nel favorire la massima diffusione del Programma FAD, ma anche nel promuovere la costituzione di reti locali volte a favorire la collaborazione e lo scambio di materiali, informazioni, buone pratiche. Inoltre, il Corso FAD ha visto la presenza in ciascun PS di un Referente medico e/o di un Referente infermiere che ha assicurato un costante monitoraggio dell'andamento del Corso a livello locale.

Il corso è stato anche oggetto di una specifica indagine volta a monitorarne l'efficacia e la ricaduta formativa, che ha coinvolto gli oltre 17.000 operatori sanitari che hanno partecipato al programma formativo concludendolo con successo.

---

<sup>93</sup> Il progetto è stato finanziato per un importo di € 120.000,00 con i Fondi Riassegnazioni del CCM (Centro Nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie).

L'obiettivo di rafforzare l'approccio preventivo volto **all'eradicazione della pratica delle mutilazioni genitali** è stato realizzato dal Ministero della Salute inserendo un modulo specifico nel progetto di *Formazione a Distanza (FAD) per operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani, mirato alla prevenzione ed al contrasto della violenza di genere*, e guardando anche all'obiettivo specifico assegnato al Ministero con l'intervento relativo al *Monitoraggio dei centri regionali del Ministero della Salute sul tema delle MGF*, per orientare l'offerta dei servizi sanitari e migliorare la conoscenza del fenomeno, attraverso una raccolta dati sulla prevalenza e la stima del rischio per bambine e ragazze dell'Asse Protezione e Sostegno, Priorità 2.5 "Percorso di tutela delle vittime di violenza nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere".

Il Ministero è impegnato stabilmente sul tema delle MGF. In base all'art. 4 della Legge n.7/2006 recante Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, con Decreto Ministeriale 17 dicembre 2007 ha emanato le *Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie, nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile, per realizzare attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche*<sup>94</sup> per realizzare attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a pratiche di mutilazione genitale femminile. La Legge n.7/2006 prevede inoltre con l'art. 4, c. 2, risorse finanziarie dedicate per la formazione del personale sanitario, per accrescere le conoscenze sul tema del diritto alla salute e sulla medicina transculturale, sulla delicatezza dell'approccio alla sessualità delle donne straniere, al loro corpo, alla maternità ed alla salute in generale. Tali risorse vengono ripartite annualmente dal Ministero della salute alle Regioni, con l'obiettivo di mantenere un appropriato standard di intervento, superare le criticità rilevate e accrescere la capacità degli operatori sanitari italiani di interagire con le donne che hanno subito tale pratica e favorirne la riabilitazione. Lo stanziamento per il Ministero della salute delle risorse finanziarie previsto dalla Legge 7/2006, pari a € 2,5 milioni annui a decorrere dall'anno 2005, è stato progressivamente ridotto nel tempo, fino allo stanziamento di € 174.463,00 nell'anno 2018. Nella predisposizione del bilancio di previsione per il triennio 2019-2021 il Ministero della salute ha richiesto un'integrazione delle risorse che ha permesso di riportare lo stanziamento annuale ad € 500.000,00, nell'anno 2019 e nell'anno 2020.

Il modulo formativo inserito nel progetto di *Formazione a Distanza (FAD) per operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani, mirato alla prevenzione ed al contrasto della violenza di genere* ha reso fruibili contenuti formativi specifici e interviste ad esperti medici, oltre alle anzidette *Linee guida del Ministero della salute e alle linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili nei Centri di prima accoglienza, promosse dal Dipartimento Pari Opportunità*<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Le linee guida sono disponibili al seguente link: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_769\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_769_allegato.pdf).

<sup>95</sup> Per maggiori informazioni relative alle Linee guida si rimanda a quanto descritto relativamente alle azioni in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'ambito della **priorità 1.3**.

## 1.4 Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne

Hanno contribuito al conseguimento delle finalità di tale priorità di intervento il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero della Giustizia (DAP).

Nel dettaglio, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori dell'Avviso 20 luglio 2017 – Linea di intervento C;
2. Contributo alle Regioni per il potenziamento di programmi per uomini autori di violenza o potenziali tali nei rapporti affettivi nonché per prevenirne la recidiva;
3. Finanziamento di ulteriori interventi, in capo alle Regioni.

*L'Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul del 20 luglio 2017 ha previsto una linea di intervento – la **Linea C** – dedicata ai progetti rivolti agli uomini autori di comportamenti violenti o potenzialmente tali. In particolare, si osservava che nel contesto italiano i programmi orientati ai maltrattanti erano ancora limitati, rilevando la necessità di sviluppare un confronto e un'analisi critica delle diverse metodologie adottate e ampliare la sperimentazione di tali interventi, in maniera da fornire indicazioni per la valutazione e l'implementazione delle azioni stesse, promuovendo la condivisione di buone pratiche, lo sviluppo di percorsi di aggiornamento degli operatori coinvolti, l'analisi di metodologie e risultati. Su tale linea sono stati finanziati complessivamente 18 progetti, per un impegno di € 1.241.139,20. Per le caratteristiche dei progetti finanziati, si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto finale di valutazione del Piano Straordinario 2015-2017.*

Inoltre, in attuazione dell'art. 26-bis del Decreto-Legge n. 104/2020, il Dipartimento per le Pari Opportunità in data 23 dicembre 2020 ha pubblicato un **Avviso per il finanziamento di progetti volti all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti a titolarità delle amministrazioni regionali**<sup>96</sup>. L'Avviso specifica che per la prima annualità ha carattere sperimentale e ha l'obiettivo di rafforzare i programmi di intervento già esistenti.

L'Avviso si è rivolto alle Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, anche in forma associata tra loro e/o con gli Enti locali, ovvero con le associazioni operanti nell'ambito del recupero degli uomini autori di violenza<sup>97</sup>.

I criteri di valutazione delle proposte progettuali sono stati suddivisi in tre macroaree:

- qualità della proposta, per un massimo complessivo di 50 punti: metodologia, lavoro di rete, impatto potenziale dei progetti, previsione di rilevazioni continue e sistematiche dei dati sui percorsi degli uomini presi in carico e degli esiti dei loro

---

<sup>96</sup> La documentazione relativa all'Avviso per gli interventi volti alla promozione e al recupero degli uomini autori di violenza - annualità 2020" è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/avviso-pubblico-per-gli-interventi-volti-alla-promozione-e-al-recupero-degli-uomini-autori-di-violenza-annualita-2020/>.

<sup>97</sup> L'avviso ha stanziato € 1.000.000,00, prevedendo per ciascuna richiesta di finanziamento una forbice tra un minimo di € 10.000 e un massimo di € 50.000.

percorsi, attività di formazione specifica del personale, strategie di comunicazione e informazione;

- soggetti proponenti, per un massimo complessivo di 30 punti: coinvolgimento di più Regioni, esperienza e competenze degli associati al progetto, associazioni e organizzazioni iscritte ad Albi/registri regionali del volontariato, della promozione o della cooperazione sociale o iscritte ai registri regionali delle Onlus presso l'Agenzia delle entrate ovvero ad Albi regionali appositamente istituiti, presenza, per queste ultime, dei temi del contrasto alla violenza di genere nel loro Atto costitutivo, o di una consolidata e comprovata esperienza almeno quinquennale nel trattamento degli autori di violenza di genere;
- sostenibilità dei costi progettuali e di realizzazione in relazione agli obiettivi, per un massimo complessivo di 20 punti: congruità, attendibilità e realismo del piano finanziario in relazione alla dimensione e al tipo di attività eseguite e coerenza tra le voci di costo e risultati attesi.

La durata massima prevista per la realizzazione dei progetti è di un anno.

Il termine per la presentazione delle domande è stato fissato al 20 aprile 2021 e, in esito alle valutazioni di merito, il 22 settembre 2021 si è provveduto all'approvazione della graduatoria, in base alla quale sono stati ammessi al finanziamento 18 progetti, corrispondenti a tutti quelli presentati<sup>98</sup>. Gli atti di concessione dei finanziamenti sono stati sottoscritti tra la fine del mese di novembre e gli inizi del mese di dicembre 2021.

La distribuzione territoriale dei progetti presentati e finanziati risulta quasi omogenea: 6 progetti sono collocati nelle regioni del Nord (Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento e Liguria); 5 nelle regioni del Centro (Toscana, 2 progetti in Lazio, Marche); e 7 nel Sud (Puglia, Sardegna, Abruzzo, Calabria, 2 progetti in Sicilia, Campania).

I progetti presentati vedono le Regioni proponenti come capofila e si suddividono, come previsto dal bando, in due tipologie principali:

- il potenziamento dei CUAV esistenti, previsto in 11 proposte progettuali, ovvero quelle presentate dalle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto
- l'istituzione di nuovi CUAV previsto in 10 progetti regionali, ovvero quelle presentate da Abruzzo<sup>99</sup>, Calabria, Provincia di Trento, Emilia-Romagna, Lazio (3 progetti), Marche (creazione CUAV regionale con sedi provinciali gestite da CUAV esistenti), Sicilia (2 progetti).

Tre regioni presentano progetti relativi ad entrambi gli obiettivi.

Ferma restando questa classificazione, i progetti presentano una notevole variabilità rispetto agli obiettivi e alle azioni previste, alle forme organizzative della loro implementazione, alle modalità di costituzione delle partnership, agli obiettivi e alle azioni previste.

---

<sup>98</sup> L'impegno complessivo di fondi è stato di € 865.489,70, pari all'86,5% dello stanziamento iniziale. Sempre sotto il profilo finanziario, sono 5 le Regioni che hanno previsto un cofinanziamento, ovvero Toscana, Piemonte, Sardegna, Puglia e Veneto, per complessivi € 135.000,00.

<sup>99</sup> Si sottolinea che la regione Abruzzo ha previsto il potenziamento di un CUAV già esistente, prevedendo l'apertura di due nuove sedi in due province diverse: per questo motivo il progetto viene considerato sia come potenziamento di un CUAV esistente che di istituzione di nuovi CUAV.

In primo luogo, le proposte differiscono rispetto alle forme amministrative scelte dalle regioni per l'erogazione dei finanziamenti. Queste si distinguono in tre tipologie:

- affidamento diretto a partner associati del Terzo Settore, selezionati attraverso avvisi di manifestazione di interesse alla co-progettazione o in base all'esperienza comprovata nel campo del trattamento degli autori di violenza;
- previsione di procedure di evidenza pubblica per l'individuazione dei soggetti che gestiranno gli interventi;
- individuazione di strutture amministrative intermedie per la gestione amministrativa dei progetti e l'erogazione dei fondi (come Ambiti Territoriali Sociali, Comuni o Reti Antiviolenza già istituite con Deliberazioni delle Giunte Regionali).

Per quanto riguarda la natura giuridica dei soggetti associati, questi sono prevalentemente appartenenti al Terzo Settore – ivi compresi, in alcuni casi, enti gestori di Centri antiviolenza – con il coinvolgimento di enti pubblici come Comuni, ASL, ATS, reti regionali antiviolenza soprattutto laddove, come descritto più avanti, i progetti propongono il potenziamento o l'istituzione di reti territoriali attraverso lo scambio di buone pratiche, la costruzione di linee guida condivise; la presa in carico e la valutazione del rischio congiunta e la formazione degli/le operatori/trici sia dei CUAV che dei servizi. In un caso la proposta presentata prevede il potenziamento di un programma all'interno di un istituto penitenziario, indicando come partner di progetto il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive delle libertà personali.

Per quanto riguarda i progetti di potenziamento dei centri già esistenti, le forme organizzative proposte comprendono, oltre al finanziamento dei CUAV e l'apertura di nuove sedi di CUAV esistenti (in 10 progetti regionali<sup>100</sup>), la creazione di reti tra CUAV (in 2 progetti regionali<sup>101</sup>) e tra CUAV e servizi territoriali (in 6 regioni<sup>102</sup>). In 5 casi le partnership di co-progettazione vengono giustificate presentando i curricula delle associazioni selezionate dai capofila, mentre in altri 2 sono state definite precedentemente in seguito alla pubblicazione di avvisi di manifestazione di interesse alla co-progettazione, di cui una Regione descrive, per gli enti del Terzo Settore, i criteri di valutazione sostanziale: la presenza, nell'atto costitutivo, del tema del contrasto alla violenza di genere, o in alternativa la dimostrazione consolidata e comprovata esperienza (quasi sempre almeno quinquennale) nel trattamento degli autori di violenza di genere; la presenza di personale qualificato con esperienza e formazione specifica sul trattamento degli autori di violenza; esperienza nella progettazione, gestione e monitoraggio di progetti nel trattamento degli autori di violenza di genere.

Gli obiettivi dei progetti di potenziamento dei CUAV si suddividono, per ordine di frequenza, in: potenziamento del CUAV nelle reti territoriali; sperimentazione di buone prassi/linee guida condivise; promozione e comunicazione delle attività del CUAV; monitoraggio e raccolta dati; formazione agli operatori CUAV; modificare comportamenti degli uomini e interrompere la violenza; prevenzione e utilizzo strumenti di valutazione del rischio; supervisione e intervizione; collaborazione interregionale; sensibilizzazione. Gli obiettivi più richiamati dai progetti di potenziamento dei CUAV si riferiscono dunque al rafforzamento dei rapporti dei CUAV all'interno delle reti territoriali: questi si possono declinare sia attraverso attività di informazione e sensibilizzazione dei servizi territoriali in

---

<sup>100</sup> Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto.

<sup>101</sup> Toscana, Veneto.

<sup>102</sup> Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Sardegna, Toscana, Veneto.

merito al lavoro svolto dai CUAV (come il potenziamento delle “conoscenze e le competenze degli operatori dei servizi pubblici e privati sui territori delle province della Regione in merito all'approccio e alla metodologia relativa al trattamento degli uomini che agiscono violenza di genere” o la promozione “tra operatori e operatrici dei servizi esistenti di una maggiore consapevolezza e conoscenza delle problematiche relative agli autori di violenza”), sia attraverso l'interazione e lo scambio di prassi operative (come “l'individuazione e la messa in atto di buone pratiche condivise tra i Centri per uomini autori di violenza che operano nella Regione, tra Centri e Servizi territoriali”, o la “condivisione con i diversi attori presenti delle proposte di azioni, metodi e prassi comuni da portare avanti in ambito regionale, in un'ottica di rafforzamento della rete territoriale che opera sul tema”).

Una seconda tipologia di obiettivi fa riferimento alla sensibilizzazione attraverso la diffusione di materiali informativi, anche *online*, sulle attività dei CUAV per promuoverne la visibilità sia a livello istituzionale che sociale. Gli altri due obiettivi più comunemente menzionati fanno riferimento alla costruzione e condivisione di strumenti condivisi di monitoraggio e raccolta dati sugli interventi realizzati, sugli uomini presi in carico, i percorsi realizzati ed i loro esiti e alla formazione del personale e alle attività di formazione rivolte agli operatori dei CUAV.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, i progetti di potenziamento dei CUAV prevedono una serie di azioni che si possono sintetizzare nelle seguenti: formazione degli operatori; potenziamento dei CUAV; promozione del CUAV attraverso canali di informazione e comunicazione pubblica; implementazione degli interventi rivolti agli uomini; rilevazione del rischio; supporto alla vittima; azioni di prevenzione e sensibilizzazione; potenziamento del lavoro in rete; monitoraggio e valutazione anche attraverso la creazione di schede per la raccolta dei dati sugli uomini presi in carico e i loro percorsi; disseminazione dei risultati; sessioni di intervizione; stesura di linee guida e buone pratiche da condividere con gli altri servizi delle reti.

Tra queste azioni, quelle più comuni sono quelle relative al monitoraggio e all'elaborazione di schede e protocolli di valutazione dei percorsi (che in tre casi consiste nell'utilizzo del protocollo IMPACT, condiviso dalla rete europea *Work with Perpetrators*) e alla formazione agli operatori. Con riferimento a quest'ultima, i progetti in alcuni casi propongono specifici moduli tematici, che vanno dall'analisi degli aspetti culturali e sociali della violenza, allo studio dei modelli e delle metodologie di intervento con gli autori di violenza, delle tecniche di valutazione del rischio, dei diversi profili della violenza e infine agli aspetti legislativi e giuridici legati in particolare alle prassi operative introdotte dal Codice Rosso. I moduli formativi prevedono da un minimo di 8 a un massimo di 40 ore.

N. 8 progetti fanno riferimento anche al potenziamento delle reti territoriali, che possono avvenire attraverso la stesura di protocolli operativi, la previsione di incontri periodici con i rappresentanti dei nodi territoriali, la formazione rivolta agli operatori dei servizi (in particolare assistenti sociali, FFOO, medici/che e sanitari/e, avvocati/e, psicologi/gh), le attività di valutazione del rischio congiunte e la definizione di linee guida condivise per la presa in carico degli autori di violenza.

Sul fronte dell'istituzione di nuovi CUAV, le forme di implementazione dei progetti proposti si differenziano ulteriormente: oltre all'istituzione di nuovi CUAV e nuove sedi in 7 progetti regionali<sup>103</sup> (per un totale di 13 sedi), due regioni prevedono la creazione di CUAV

---

<sup>103</sup> Abruzzo, Provincia di Trento, Lazio (2 progetti), Marche, Sicilia (2 progetti).

regionali le cui sedi sono rappresentate da CUAV già esistenti, modificandone così la forma amministrativa che viene centralizzata in capo alle regioni stesse o alle ATS di riferimento<sup>104</sup>. In un caso il progetto prevede la riproduzione di CUAV pubblici gestiti dalle Aziende sanitarie nelle provincie che ancora non ne erano dotate, demandando la partnership organizzativa e finanziaria ad un Comune associato<sup>105</sup>.

Gli obiettivi principali dei progetti di istituzione di nuovi CUAV sono: l'implementazione dei percorsi rivolti agli autori di violenza e la messa in rete del CUAV, anche attraverso attività di sensibilizzazione e formazione degli/le operatori/trici degli altri servizi e la costruzione di prassi operative condivise. Le principali azioni previste consistono nella messa in rete dei nuovi centri, nell'istituzione di nuovi CUAV; nel monitoraggio e nella costruzione di strumenti di valutazione dei percorsi; nella rilevazione del rischio; nelle attività di formazione, prevenzione e sensibilizzazione.

Al di là della descrizione formale di obiettivi e azioni nelle relative sezioni delle proposte progettuali, tutti i progetti presentati prevedono, relativamente agli interventi rivolti agli autori, percorsi organizzati in tre fasi: accoglienza e valutazione iniziale della motivazione; colloqui individuali; percorsi di gruppo. Questi ultimi si possono declinare in base ai diversi approcci adottati dai CUAV: psicoeducativo, psicoterapeutico, clinico e criminologico, anche combinati tra loro, e in un caso sessioni di psicodramma e *role play*. Inoltre, alcuni progetti prevedono esplicitamente l'attivazione delle procedure di contatto partner, di follow up e valutazione finale dei percorsi. Gli obiettivi principali dei percorsi, coerentemente con quanto stabilito dagli standard internazionali, consistono nell'interruzione della violenza; la responsabilizzazione degli autori attraverso il superamento di atteggiamenti vittimistici, minimizzanti o negatori; il raggiungimento della consapevolezza della violenza agita e delle sue conseguenze; la promozione di relazioni alternative alla violenza

Per quanto riguarda la formazione degli/le operatori/trici, sia interni/e ai CUAV che degli enti associati alle reti territoriali, i moduli proposti riguardano diverse tematiche relative sia alle caratteristiche della violenza e degli autori che alle metodologie e agli approcci operativi, comprendendo l'utilizzo di strumenti e protocolli di valutazione del rischio, dell'efficacia e il follow up. Tra i temi principali trattati, vengono menzionati i seguenti:

- radici culturali della violenza, concetto di identità di genere, dinamiche di potere, stereotipi e pregiudizi legati al genere;
- caratteristiche del maltrattante, colpevolizzazione della vittima, strategie di minimizzazione e negazione, paternità, motivazione;
- strumenti di valutazione del rischio e recidiva, dispositivi legali, protezione e sicurezza delle vittime;
- progettazione e programmazione degli interventi: colloqui di valutazione, lavoro sulla motivazione, accoglienza, gestione dei gruppi;
- lavoro di rete e protocolli operativi.

Inoltre, un aspetto comune a tutti i progetti presentati riguarda la creazione e l'utilizzo di strumenti di monitoraggio e valutazione dei percorsi. I progetti prevedono di dotarsi di schede di rilevazione dei dati sugli uomini presi in carico e i percorsi intrapresi, in alcuni

---

<sup>104</sup> Lazio e Marche.

<sup>105</sup> Emilia-Romagna.

casi prevedendo di sperimentare sistemi di raccolta di dati a livello regionale, anche sistematizzando gli strumenti già adottati in seguito a progettazioni precedenti. Inoltre, vengono previsti strumenti di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dei percorsi, che includono la raccolta dati sulle recidive, la valutazione del rischio e il follow up, nonché in alcuni casi le informazioni raccolte da altri servizi della rete e dalle (ex) partner attraverso il loro contatto. Tra questi strumenti, come già riportato sopra, viene menzionato in 3 regioni l'utilizzo del protocollo IMPACT. Infine, i progetti inseriscono tra le diverse attività previste anche la supervisione, gestita da personale esterno e finalizzata a supportare gli/le operatori/trici nella riflessione e gestione dei casi; questa attività vede una cadenza di 3 o 4 incontri all'anno<sup>106</sup>.

Infine, il Dipartimento per le Pari Opportunità, in collaborazione con le Regioni, ha programmato e attuato azioni volte a conseguire la finalità generale, indicata nell'art. 5 della LN 119/2013, di sostenere azioni di prevenzione della violenza di genere tramite il **potenziamento dei centri per il recupero degli uomini maltrattanti**. Tali azioni sono sostenute attraverso il riparto dei fondi alle Regioni, avvenuto con DPCM del 4 dicembre 2019 (successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020), del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021. Si rimanda al par. 5 di questo rapporto per il dettaglio degli interventi programmati.

Anche il **Ministero della Giustizia** ha contribuito alla priorità di intervento relativa al trattamento degli autori di violenza, lavorando nella direzione di individuare i più efficaci modelli di trattamento dei soggetti adulti autori di violenza sessuale e/o di genere nel contesto intramurale, anche nell'ottica di pervenire all'elaborazione di un protocollo nazionale, nonché di formare gli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione.

In particolare, l'Ufficio II Trattamento e Lavoro penitenziario della Direzione Generale Detenuti e Trattamento, a partire dal 2018, ha intrapreso diverse attività – che al momento della redazione del presente rapporto risultano essere in corso di realizzazione – finalizzate ad elaborare un protocollo di intervento da diffondere agli Istituti Penitenziari.

L'intervento si è proposto innanzitutto di approfondire la conoscenza, a livello centrale, dello stato dell'attività di trattamento destinata alla specifica tipologia di detenuti e di individuazione i modelli di intervento utilizzati, le criticità e i punti di forza delle iniziative; finalità collaterali sono state la sensibilizzazione delle Direzioni e delle Aree Educative all'implementazione di iniziative mirate, la diffusione delle informazioni sui modelli di trattamento più efficaci utilizzabili nel trattamento degli autori di reati violenti contro le donne, la sperimentazione di nuovi interventi trattamentali da parte delle Aree Educative degli Istituti Penitenziari.

L'intervento è ancora in fase di realizzazione in quanto le attività di riorganizzazione del Ministero della Giustizia disposte con DPCM n. 84 del 15 giugno 2015 e la crisi pandemica da Sars-Cov-2 hanno determinato rallentamenti. Rispetto al primo obiettivo, sono stati tuttavia svolti due monitoraggi per la ricognizione delle iniziative in corso e dei destinatari delle azioni trattamentali di tutti gli istituti penitenziari, con il fine di ricostruire

---

<sup>106</sup> Sotto il profilo finanziario, dagli ultimi dati disponibili si evidenzia che alla data del 22 marzo 2023 risultano complessivamente liquidati € 304.222,79, pari al 35,2% dei fondi impegnati. In particolare, la prima tranche di pagamento è stata corrisposta a 14 Regioni, la seconda tranche di pagamento è stata corrisposta a 9 Regioni, mentre risulta in corso di erogazione il saldo alle Regioni che hanno presentato la rendicontazione finale (Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Abruzzo Calabria Toscana).



un quadro complessivo dello stato del trattamento penitenziario degli autori di crimini violenti contro le donne e dei modelli di trattamento che vengono utilizzati<sup>107</sup>.

Al momento della redazione del presente documento, risulta essere in corso la fase di valutazione dell'efficacia e della trasferibilità dei modelli identificati, per la successiva elaborazione di un protocollo nazionale per gli interventi trattamentali e la diffusione di linee guida per gli operatori finalizzate alla presa in carico continuativa dell'autore di reato nel corso della detenzione e alla prosecuzione dell'azione di trattamento sul territorio nella fase post-detentiva.

Si evidenzia inoltre che di recente, anche su impulso della raccomandazione CM/Rec(2021)6 del Consiglio d'Europa<sup>108</sup>, la Direzione Generale Detenuti e Trattamento e la Direzione Generale della Formazione hanno trasmesso una nota congiunta a tutti i provveditorati regionali per sollecitare l'apertura all'utilizzo di strumenti di valutazione del rischio di recidiva al fine di monitorare il percorso trattamentale e il cambiamento dei detenuti.

## 1.5 Sensibilizzare il settore privato e i mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne

A tale priorità di intervento ha contribuito il **Ministero per lo sviluppo economico**, realizzando i seguenti interventi:

1. Inserimento nel nuovo contratto di servizio quinquennale e conseguente specifico monitoraggio delle clausole di genere già inserite nel Contratto di servizio con la RAI per il triennio 2013-2015 (poi prorogato fino all'entrata in vigore del Contratto di servizio 2018-2020);
2. Impegnare la RAI a garantire la più ampia diffusione pubblica del monitoraggio annuale sulla rappresentazione delle donne nella programmazione;
3. Favorire, su base volontaria e nel rispetto dell'indipendenza e libertà di espressione dell'emittenza radiotelevisiva privata, l'adozione di codici di autoregolamentazione, linee guida e strategie organizzative che definiscano standard sensibili e orientati alla comunicazione non sessista e al rifiuto di ogni stereotipo che riguardi le donne e le bambine.

Nel **Contratto di servizio Rai 2018-2022** sono stati inseriti una serie di emendamenti proposti da un gruppo di portatori di interesse: si tratta di emendamenti che hanno a che fare con il rispetto della figura femminile e della persona umana, la formazione per i giornalisti, la presenza di figure femminili in linea con la realtà e stimolanti, rispetto alle nuove generazioni, nell'intraprendere nuove professioni, ecc.

---

<sup>107</sup> Si deve, peraltro, evidenziare che le leggi di bilancio per gli anni 2021 e 2022 hanno stanziato fondi sia per la corresponsione di onorari a professionalità psicologiche esperte del trattamento cognitivo comportamentale rivolto agli autori di reati contro le donne, sia per la realizzazione di programmi di reinserimento per gli autori di reato. Con i 2 milioni di euro stanziati, assegnati ai Provveditorati Regionali per le esigenze degli Istituti penitenziari, le Direzioni hanno sottoscritto nuove convenzioni con psicologi esperti del trattamento della specifica tipologia di autori di reato e avviato progettualità di significativa rilevanza per lo sviluppo delle procedure trattamentali all'interno del contesto penitenziario.

<sup>108</sup> Al seguente link: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/managing-persons-accused-or-convicted-of-a-sexual-offence-council-of-europe-issues-new-guidelines>.

In particolare, nel Contratto di servizio 2018-2022 la RAI assicura nell'ambito dell'offerta complessiva, diffusa su qualsiasi piattaforma e con qualunque sistema di trasmissione, la più completa e plurale rappresentazione dei ruoli che le donne svolgono nella società, nonché la realizzazione di contenuti volti alla prevenzione e al contrasto della violenza in qualsiasi forma nei confronti delle donne.

Il riferimento è, nello specifico, a quanto previsto dall'Articolo 9 - Parità di genere; tali tematiche sono inoltre richiamate da Articolo 2 - Principi generali, comma 1 lettere b, c; comma 3, lettere e, f, g; Articolo 3 - Offerta televisiva, comma 2, lettera d; Articolo 4 - Offerta radiofonica, comma 2, lettera d; Articolo 6 - Informazione, comma 2 lettera g.

Per quanto riguarda l'impegno nel realizzare e diffondere il **Monitoraggio annuale sulla rappresentazione delle donne nella programmazione attiene alla Rai**, il resoconto annuale è pubblicato nel sito web istituzionale dell'azienda ed è trasmesso al Ministero dello Sviluppo Economico, all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, alla Commissione Paritetica ex art. 22 del Contratto di servizio 2018-22, entro quattro mesi dalla conclusione dell'esercizio precedente.

Esso è previsto dal Contratto di servizio Rai 2018-2022 e, nello specifico, dall'Articolo 25 - Obblighi specifici, comma 1 lettere p-q.

Con riferimento al periodo 2017-2021, sono stati realizzati e pubblicati sul sito web istituzionale della Rai (sezione: Rai per la Trasparenza):

- *La rappresentazione delle donne nella programmazione televisiva della RAI - anno 2017* (affidato alla società ISIMM Ricerche s.r.l.);
- *Monitoraggio sulla rappresentazione della figura femminile nella programmazione della RAI - Anno 2018* (affidato a CARES srl-Osservatorio di Pavia);
- *Monitoraggio sulla rappresentazione della figura femminile nella programmazione della RAI - Anno 2019* (affidato a CARES srl-Osservatorio di Pavia);
- *Monitoraggio rappresentazione della figura femminile, pluralismo di temi, soggetti e linguaggi e contributo alla creazione di coesione sociale nella programmazione Rai - 2020 e Monitoraggio sulla rappresentazione della figura femminile, sulla capacità di garantire il pluralismo di temi, soggetti e linguaggi e contribuire alla creazione di coesione sociale nella programmazione Rai trasmessa nell'anno solare 2021* (affidati al raggruppamento temporaneo di impresa composto da ISIMM Ricerche srl (capogruppo), IZI spa, InfoJuice srl).

Il resoconto annuale è trasmesso al Ministero, all'Autorità e alla Commissione, entro quattro mesi dalla conclusione dell'esercizio precedente.

In analogia con le esperienze dei Codice di autoregolamentazione promossi dall'allora Ministero delle Comunicazioni (Codice per la tutela dei minori in tv, Codice sulle Televendite, Codice Internet e minori e Codice media e sport), unitamente al Dipartimento per le Pari Opportunità, il MISE ha avviato un analogo progetto per il settore privato televisivo. Questo intervento era finalizzato alla definizione di un **Codice di autoregolamentazione**, inteso come accordo tra le parti per la definizione di modelli orientati alla comunicazione non sessista con cui gli aderenti si impegnano a sensibilizzare gli spettatori con campagne di informazione ed approfondimenti e a suscitare il rifiuto di ogni stereotipo che riguardi le donne e le bambine.

L'attività, secondo quanto condiviso nella Scheda programmatica, prevedeva quattro fasi:

1. invito alle Associazioni di categoria al fine di illustrare gli intenti e richiedere la partecipazione ai lavori, dando la massima diffusione sul sito web istituzionale del Ministero;
2. stesura di una proposta di Codice;
3. audizioni dei soggetti privati con acquisizione dei pareri e di eventuali contributi sulla bozza da parte delle Associazioni del settore;
4. proposta di adozione del Codice a seguito dell'adesione delle Associazioni (televisioni, media, pubblicità, ecc.).

Nel corso del 2017, contestualmente ai lavori di revisione del Contratto di servizio Rai (di cui all'Intervento 1), è stato convocato un Tavolo con associazionismo, portatori di interesse, Presidenza del Consiglio e il Ministero dello sviluppo economico, nel cui ambito sono state portate avanti una serie di audizioni che hanno avuto come esito la stesura di una bozza condivisa di Codice di autoregolamentazione, rispetto al quale però non si è mai arrivati ad una formalizzazione.

## 2. ASSE 2 “PROTEZIONE E SOSTEGNO”

L'Asse protezione e sostegno è finalizzato a garantire la tutela, il sostegno e l'empowerment delle donne che subiscono violenza e si trovano in una condizione di temporanea vulnerabilità, e dei figli minori che assistono alle violenze intra-familiari. Gravita, dunque, intorno all'esigenza di rafforzare il sistema di presa in carico della donna e dei figli minori entro un approccio integrato, focalizzato sulla persona e collocato entro un contesto di governance territoriale in una logica di rete. In coerenza con il capitolo IV della Convenzione di Istanbul, sono tematizzati obiettivi relativi ai servizi specializzati (centri antiviolenza e case rifugio), ai servizi di supporto generale, alle linee telefoniche di aiuto e alle reti costituite a livello territoriale per garantire la protezione delle donne.

Il sistema di protezione e sostegno viene articolato secondo cinque priorità:

1. Presa in carico delle donne (ed eventuali minori) che hanno sofferto violenza, attraverso le Reti territoriali che offrono servizi di protezione, assistenza, sicurezza ed empowerment, mediante un approccio interdisciplinare. È previsto che le reti assicurino la presenza di servizi specializzati in grado di rispondere ai bisogni specifici delle donne vittime di violenza, e di servizi generali con personale qualificato e formato sul tema, garantendo inoltre la più stretta e sinergica collaborazione con le Forze dell'Ordine e la Magistratura;
2. Percorsi di empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa, attraverso interventi finalizzati all'acquisizione dell'autonomia delle donne che hanno subito violenza attraverso l'inserimento/reinserimento economico e lavorativo e l'autonomia abitativa;
3. Linea telefonica gratuita nazionale antiviolenza 1522 attiva h 24 (Articolo 24 CdI);
4. Protezione e supporto delle/dei minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare rivolta a minori che hanno assistito in maniera diretta o indiretta a situazioni di violenza intra-familiare e agli/le orfani/e di femminicidio;
5. Percorso di tutela delle vittime di violenza nelle aziende sanitarie ed ospedaliere, teso a rendere operative le *Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria per le donne che subiscono violenza*, approvate con DPCM del 24.11.2017.

### 2.1 Presa in carico

Il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha contribuito alla presente priorità attuando i seguenti interventi:

1. Sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori dell'Avviso 20 luglio 2017 – Linee di intervento B e D;
2. Mappatura qualitativa e quantitativa e studi sul campo dei servizi specializzati, dei servizi generali e dei centri per gli autori di violenza;
3. Garantire la disponibilità di risorse adeguate al supporto dei servizi specializzati e l'utilizzo dei fondi attribuiti dal DPO ai sensi dell'art. 5 bis del D.L. 93/2013.

**L'Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul** del 20 luglio 2017 ha previsto diverse linee di intervento riconducibili alla priorità di intervento 2.1 – pur avendo i progetti anche azioni specifiche che possono ricadere in altre priorità di intervento (soprattutto, la 2.2). Nominalmente, si tratta di:

- *Linea B. Progetti di supporto alle donne e a coloro che si identificano nel genere femminile detenute che hanno subito violenza ed azioni di sensibilizzazione sul tema della violenza specifiche per il contesto degli istituti penitenziari.* La linea si è concentrata su un target particolare della popolazione femminile che, a causa della detenzione in carcere, risulta essere vittima di discriminazione sia da parte della popolazione carceraria – il numero di istituti penitenziari destinati alle sole donne è infatti molto basso – sia da parte delle istituzioni – dato il numero contenuto di donne, gli istituti si caratterizzano per un'organizzazione di regole pensate e realizzate solo al maschile, trascurando dunque le necessità specifiche delle donne e limitando le loro possibilità di usufruire di interventi *ad hoc*. L'obiettivo della Linea è quindi quello di superare questi limiti, promuovendo interventi in grado di attivare percorsi personalizzati di orientamento professionale e di inserimento lavorativo, oltre che azioni di sensibilizzazione sul tema della violenza specifiche per il contesto degli istituti penitenziari<sup>109</sup>;
- *Linea D. Progetti volti a migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, incluse le donne rifugiate vittime di violenza e di pratiche lesive.* La linea di intervento si rivolge a un target di donne che, in virtù delle differenze culturali, presenta bisogni specifici rispetto alle native. In particolare, si sottolinea la necessità di costruire nuove strategie per affrontare e promuovere l'inclusione di queste donne, strutturando percorsi *ad hoc* di uscita dalla violenza e da pratiche lesive derivanti dalle culture di appartenenza, quali le mutilazioni genitali femminili, e le forme di violenza discriminatorie che generano forme di vessazione psicologica (es. matrimoni forzati o precoci)<sup>110</sup>.

Per le caratteristiche dei progetti finanziati, si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017<sup>111</sup>.

In una prospettiva di continuità e rafforzamento degli interventi avviati con il *Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere* e in attuazione degli impegni assunti dall'Italia a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, in data 19.06.2017 il Dipartimento per le Pari Opportunità ha sottoscritto un accordo di collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Ricerche sulla Popolazione finalizzato alla definizione del quadro informativo a supporto della strategia nazionale di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne<sup>112</sup>. Tra le diverse attività, IRPPS-CNR ha previsto 2 working packages che si sono proposti di restituire **informazioni dettagliate sui servizi, generali e specialistici, operanti sul territorio nazionale**. In dettaglio:

---

<sup>109</sup> Sono complessivamente stati finanziati 14 progetti, per complessivi € 1.024.176,36.

<sup>110</sup> Complessivamente, sono stati finanziati 16 progetti, per un impegno di € 1.231.924,00.

<sup>111</sup> Gagliardi F., Molteni L. (2021), Deliverable n. 12, reperibile al seguente link: <https://viva.cnr.it/wp5/>.

<sup>112</sup> Disponibile al seguente link [https://www.istat.it/it/files/2017/11/ACC\\_COLL\\_NE\\_IRPPS\\_DPO\\_16-6-2017.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/11/ACC_COLL_NE_IRPPS_DPO_16-6-2017.pdf).

- ✓ *Wp1 - Rilevazione dei soggetti territoriali specialistici e generali attivi ai sensi della normativa vigente.* Le attività si sono focalizzate sull'identificazione e qualificazione dei servizi specializzati di assistenza alle donne vittime di violenza maschile (CAV e CR), dei programmi di trattamento per autori di violenza e dei servizi generali attivi nell'ambito delle Reti territoriali antiviolenza.
- ✓ *WP 3 - Analisi campionaria, con indagini di campo, della funzionalità operativa del sistema d'offerta territoriale dei servizi specializzati e generali,* focalizzato sulla rilevazione di informazioni di tipo qualitativo per indagare con maggiore profondità i processi che hanno portato alla strutturazione dei servizi e alle loro routine professionali.

Per una descrizione più dettagliata delle due linee di indagine, si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e al sito web istituzionale del progetto ViVa<sup>143</sup>.

Rispetto, poi, all'obiettivo di **garantire la disponibilità di risorse adeguate per il supporto ai servizi specializzati e l'utilizzo dei fondi attribuiti dal DPO ai sensi dell'art. 5 bis del D.L. 93/2013**, il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha previsto il sostegno finanziario dei centri antiviolenza e delle case rifugio per il triennio 2017-2019, come disposto dall'art. 5bis Decreto-Legge 93 del 2013 convertito nella LN 119/2013, rubricato *Azioni per i centri antiviolenza e le case-rifugio*. Le finalità che si sono intese perseguire, con il supporto attivo delle Regioni, hanno riguardato da un lato il potenziamento della presenza numerica di centri antiviolenza e case rifugio nei territori e dall'altro lato il sostegno ai servizi specializzati già operativi e accreditati<sup>144</sup> con le Regioni. Il Piano, inoltre, prevede che per il 2019 siano utilizzati anche i fondi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013 che, rispetto alla priorità di intervento *2.1 Presa in carico*, prevedono il conseguimento di un'ulteriore finalità relativa al potenziamento delle reti territoriali antiviolenza e al potenziamento della presa in carico delle donne migranti.

I fondi a disposizione sono, dunque, trasferiti alle Regioni con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che detta precise disposizioni sui processi che queste devono osservare per l'utilizzo dei fondi. Nel periodo di vigenza del Piano sono stati complessivamente adottati 5 decreti di riparto alle Regioni, dei quali i primi due sono esclusivamente dedicati al supporto dei servizi specializzati - DPCM del 1° dicembre 2017 e del 9 novembre 2018 – mentre i successivi hanno compreso una quota dedicata agli interventi previsti dall'art. 5 di tale legge - DPCM del 4 dicembre 2019 (successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020), del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021.

Si rimanda all'**Annesso 2** per una descrizione più completa dei decreti e delle loro modalità di attuazione.

Inoltre, il DPO ha sostenuto gli interventi di accoglienza e protezione delle donne vittime di violenza attuati da CAV e CR, con particolare riferimento alle esigenze dettate

---

<sup>143</sup> Si rappresenta in questa sede che la somma complessivamente erogata in favore di IRPPS-CNR è pari a € 1 milione, come previsto dall'Accordo sottoscritto; la quota comprende ulteriori 4 working packages, descritti nella sezione del presente rapporto dedicata all'Asse 4 Assistenza e Promozione. Il sito web istituzionale del progetto ViVa è disponibile al seguente link: <https://viva.cnr.it/>.

<sup>144</sup> Ovvero, aderenti ai principi dell'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio del 2014.

dalla diffusione della pandemia Covid-19. Nello specifico, sono state messe in campo le seguenti azioni (presentate in successione cronologica):

- Campagna informativa circa il proseguimento delle attività dei CAV;
- Indicazioni per le strutture ed i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza (case rifugio);
- Avviso per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case rifugio e dai Centri Antiviolenza in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19.

In data 19 marzo 2020 il DPO ha pubblicato sul proprio sito web istituzionale, nella sezione News, le domande frequenti (FAQ) sulle misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza da Covid-19, le quali hanno chiarito che "non si sospendono le attività dei centri antiviolenza (CAV) che in quanto servizi sociali "assicurano servizi strumentali al diritto alla salute o altri diritti fondamentali della persona"<sup>115</sup>.

Nello stesso marzo 2020, a seguito dell'interlocuzione con la Ministra per le Pari Opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, ha inviato una Circolare a tutte le Prefetture perché, a seguito delle difficoltà ad accogliere delle donne vittime di violenza dovute all'emergenza da Covid-19, potessero essere individuati e resi disponibili ulteriori alloggi, con la garanzia della necessaria sicurezza sanitaria<sup>116</sup>.

Nella Circolare del Ministro dell'interno, dunque, si invitavano i Prefetti, con il coinvolgimento dei Sindaci e delle associazioni che operano sul territorio, ad individuare, o a confermare laddove già esistenti, nuove soluzioni alloggiative, anche temporanee, nelle quali offrire ospitalità alle donne vittime di violenza che per motivi sanitari non possono trovare accoglienza negli esistenti Centri Anti Violenza e nelle Case Rifugio, sulla base di quanto previsto dall'articolo 6 del Decreto-Legge 17 marzo 2020, che prevede la requisizione in uso, anche temporaneo, di strutture alberghiere o altri immobili idonei per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare, nei casi in cui le misure stesse non possono essere attuate presso il domicilio della persona interessata.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'aprile 2020, su impulso della Ministra per le Pari Opportunità e le Famiglia, Elena Bonetti, ha predisposto e condiviso con il Ministero dell'interno le *Indicazioni per le strutture ed i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza*<sup>117</sup>.

Il documento contiene indicazioni, anche di carattere operativo, in conformità alle disposizioni generali di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'emergenza epidemiologica da Covid-19, e fatte salve le disposizioni impartite dalle autorità regionali e locali, finalizzate a garantire la fondamentale accoglienza alle donne vittime di violenza che necessitano di protezione immediata, pur nel rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie previste per il contenimento dell'epidemia, in linea con quanto previsto dal Ministero dell'Interno, che con circolari n. 15350/117(2) in data 21 marzo e 20 aprile 2020, ha fornito indicazioni ai Prefetti in merito all'accoglienza da

---

<sup>115</sup> Le FAQ, con relative risposte, sono disponibili al seguente link:

<https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/nessuno-stop-alle-attivita-dei-centri-anti-violenza-pubblicazione-faq/>.

<sup>116</sup> La circolare è disponibile al seguente link:

[https://www.istat.it/it/files//2020/05/Ministero-Interno\\_circolare\\_vittime\\_violenza21.03.2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/05/Ministero-Interno_circolare_vittime_violenza21.03.2020.pdf).

<sup>117</sup> Le indicazioni sono disponibili al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2276/covid19-indicazioni-strutture-accoglienza-vittime-di-violenza.pdf>.

riservare alle donne vittime di violenza, a seguito delle misure restrittive di carattere sanitario, adottate dal Governo, che vengono ad incidere sull'operatività delle Case rifugio.

Nello specifico le indicazioni hanno chiarito, in merito alla messa in sicurezza di donne vittime di violenza sole o con figli, la necessità di trovare soluzioni di accoglienza della durata di almeno 14 giorni, avendo cura di garantire la massima riservatezza e sicurezza anche facendo ricorso ai profetti che – alla luce della circolare del 21 marzo 2020 – “anche con il coinvolgimento dei Sindaci e degli enti e delle associazioni del settore, verificano la possibilità di reperire sistemazioni alloggiative ulteriori rispetto a quelle già offerte dai territori”.

Viene inoltre richiamata la circolare del 20 aprile 2020 per fare riferimento al “Punto di contatto” attivato presso le Prefetture – ovvero: un referente al quale i responsabili delle strutture dedicate ad offrire ospitalità alle vittime di violenza possono rivolgersi direttamente sia per segnalare eventuali criticità riscontrate nell'accoglienza, sia per agevolare la concreta fruibilità di nuove sistemazioni alloggiative – a cui le strutture sono invitate a fare riferimento.

Pochi giorni dopo, con Decreto del 29 aprile 2020 il DPO, ha approvato e pubblicato *l'Avviso per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case rifugio e dai Centri Antiviolenza in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19* rivolto esclusivamente alle strutture riconosciute dalle Regioni ed in possesso dei requisiti minimi previsti dall'Intesa del 27 novembre 2014<sup>118</sup>. L'Avviso ha regolamentato e disciplinato la concessione di un contributo finalizzato ad “agevolarne l'operatività [nella] fase emergenziale”.

Gli interventi ammissibili per CAV e CR sono stati così individuati:

- interventi di sanificazione degli ambienti;
- acquisto di dispositivi di protezione individuale;
- ogni misura finalizzata ad assicurare un adeguato distanziamento sociale nella fruizione del servizio e a tutelare la salute degli operatori coinvolti nell'erogazione degli stessi;
- spese per l'attivazione della polizza fideiussoria bancaria o assicurativa emessa a garanzia dell'80% dell'importo oggetto di finanziamento (art. 8).
- Inoltre, per i CAV sono stati definiti ammissibili i costi di gestione strettamente connessi all'operatività dei Centri durante il periodo di emergenza (es. spese telefoniche), e per CR i costi per:
  - interventi finalizzati all'accoglienza delle donne vittime di violenza e dei loro figli, incluse le iniziative attivate in attuazione della Circolare del Gabinetto del Ministro dell'Interno n. 15350/117(2) del 21 marzo 2020;
  - acquisto di beni di prima necessità destinati alle donne vittime di violenza;
  - adeguamento delle strutture per far fronte all'emergenza;
  - soluzioni alloggiative, anche di carattere temporaneo, finalizzate all'isolamento e alla quarantena delle donne vittime di violenza;

---

<sup>118</sup> La dotazione finanziaria complessiva dell'Avviso è stata pari a € 5.500.000,00 (sul Capitolo 496 - Centro di Responsabilità n. 8 – del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri). L'importo massimo del contributo è fissato in € 15.000 per ciascuna Casa Rifugio e in € 2.500 per ciascun Centro Antiviolenza, a copertura dei costi degli interventi realizzati nel periodo 1° febbraio 2020 – 31 luglio 2020.



- retribuzione del personale e/o di collaboratori impegnati nell'accoglienza e nell'organizzazione e gestione dei servizi, esclusivamente in presenza di maggiori costi strettamente connessi alla fase di emergenza.

L'articolo 8 dell'Avviso ha stabilito che i contributi venissero erogati in due tranche, di cui la prima, pari all'80% dell'ammontare complessivo concesso, corrisposta ad avvenuta restituzione dell'atto di concessione controfirmato, previa presentazione di apposita fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa emessa a garanzia dell'80% dell'importo oggetto di finanziamento e la seconda, pari al restante 20%, erogata a saldo, previa presentazione di apposita richiesta, firmata digitalmente da parte del legale rappresentante del beneficiario, corredata da rendicontazione complessiva delle spese sostenute e copia della documentazione relativa alle spese effettivamente sostenute e quietanzate.

Entro il termine dell'Avviso – 31 luglio 2020 – sono pervenute complessivamente 155 domande di contributo, di cui 150 ammesse a finanziamento (e 5 rigettate). Gli atti di concessione sottoscritti sono stati 148, tenuto conto che vi sono state 2 rinunce.

Alla luce delle proroghe dello stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020 il termine ultimo per l'ammissibilità della spesa è stato prorogato come segue:

- al 15 ottobre 2020 (alla luce della proroga del 29 luglio 2021) – la richiesta di erogazione del saldo deve essere presentata entro 30 giorni dalla data del documento contabile di certificazione dell'ultima spesa sostenuta per l'intervento ammesso al contributo e comunque entro i 30 giorni successivi alla data del termine di ammissibilità della spesa;

- al 31 gennaio 2021 (alla luce della proroga del 29 luglio 2021) – la richiesta di erogazione del saldo deve essere presentata entro e non oltre il 2 marzo 2021 fino a concorrenza del contributo massimo accordato, così come quantificato nell'Atto di Concessione, al netto delle spese già oggetto del precedente rendiconto;

- al 30 aprile 2021 (alla luce della proroga del 13 gennaio 2021) – la richiesta di erogazione del saldo deve essere presentata entro e non oltre il 30 maggio 2021, fino a concorrenza del contributo massimo accordato, così come quantificato nell'Atto di Concessione, al netto delle spese già oggetto del precedente rendiconto.<sup>119</sup>

In chiusura, si deve valorizzare il contributo che il **Ministero dell'Interno** ha dato al conseguimento della finalità relativa al rafforzamento del sistema dei servizi di supporto delle donne vittime di violenza, ovvero all'istituzione di nuovi centri antiviolenza. L'azione si colloca nell'ambito del PON Legalità 2014-2020<sup>120</sup> e ha previsto il *“recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunionalizzazione dei beni*

---

<sup>119</sup> Gli ultimi dati messi a disposizione dal DPO hanno evidenziato che l'importo complessivamente impegnato per tutte le strutture che hanno chiesto ed ottenuto il finanziamento ammonta ad € 1.829.231,28. Di questi € 1.697.812,43 erano stati erogati a titolo di saldo a seguito di verifica delle rendicontazioni presentate; l'importo ancora da erogare al fine di completare tutti i pagamenti ammontava complessivamente a circa € 60.000,00 corrispondenti ai pagamenti dei saldi in favore di 5 beneficiari le cui rendicontazioni erano in corso di verifica. I dati sono contenuti nel documento *Indagine di controllo successivo II.4.2017 della Corte dei Conti su “la gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli. Iniziative adottate a seguito della delibera n. 9/2016/G” – Aggiornamento del 18 marzo 2022*, dove si precisa che l'aggiornamento è stato, ove possibile, al 31 dicembre 2021.

<sup>120</sup> Il programma operativo è disponibile al seguente link:

[https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/rapporto\\_inclusione\\_sociale\\_versione\\_integrata\\_dicembre\\_2022.pdf](https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/rapporto_inclusione_sociale_versione_integrata_dicembre_2022.pdf).

*confiscati alle mafie*” (azione 3.1.1). Tale azione è stata gestita dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l’Agenzia per la Coesione Territoriale e l’Agenzia Nazionale per l’Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata.

Tra il mese di settembre 2017 e il mese di gennaio 2018, il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l’Agenzia per la Coesione Territoriale, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno e l’Agenzia Nazionale per l’Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata hanno sottoscritto con ciascuna delle Regioni interessate dal fenomeno mafioso (Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Campania) un Protocollo d’intesa ad hoc per la realizzazione degli interventi di rafforzamento della legalità e sicurezza<sup>121</sup>. Gli interventi per il riuso dei beni confiscati sono quindi stati inquadrati all’interno di apposite intese, volte a garantire l’integrazione e il comune orientamento verso finalità di inclusione sociale di alcune fasce vulnerabili di popolazione, tra le quali compaiono le donne vittime di violenza con la creazione di strutture idonee a supportarle. Successivamente, l’Autorità di Gestione del PON ha adottato 4 avvisi pubblici, uno per ciascuna delle Regioni coinvolte, identificando quali beneficiari i Comuni al cui patrimonio indisponibile siano stati trasferiti e acquisiti i beni immobili confiscati a seguito dell’espletamento delle ordinarie procedure di assegnazione effettuate ai sensi della normativa di settore, concluse e definite entro i termini della scadenza degli Avvisi. Gli Avvisi hanno previsto la presentazione di una sola proposta progettuale da parte del singolo Comune, che può tuttavia interessare anche più di un bene confiscato; il limite massimo di spesa ammissibile è stato fissato in € 1.000.000,00 per i Comuni delle regioni Calabria e Puglia e in € 1.500.000,00 per i Comuni delle regioni Sicilia e Campania.

Nel complesso, i Comuni che hanno presentato una proposta progettuale per il riuso di beni confiscati alla mafia sono stati 19, pari a ben il 30,6% del totale dei progetti presentati<sup>122</sup>, per complessivi 11.818,83 mt<sup>2</sup> di spazi da riabilitare (pari al 12,4% degli spazi totali) in 23 edifici/immobili confiscati (sui 71 totali). Nello specifico, 3 proposte progettuali hanno previsto la creazione di centri antiviolenza, 8 proposte la creazione di case rifugio o di accoglienza e ulteriori 8 progetti entrambe le tipologie di strutture. Complessivamente, è stata prevista la creazione di 11 centri antiviolenza e di 13 strutture residenziali (case rifugio o case/comunità di accoglienza); queste ultime presentano una capienza disponibile variabile dai 4 posti letto ai 20 posti letto e l’ospitalità ha una durata variabile da 1 a 6 mesi. Si deve evidenziare che, nell’ambito della funzione di orientamento al lavoro delle donne vittime di violenza, alcuni progetti hanno anche previsto la realizzazione di attività di formazione in sede e/o l’avvio di start-up di impresa<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> I Protocolli sono consultabili al seguente link:

[https://opencoesione.gov.it/it/protocolli\\_legalita\\_sicurezza\\_2014\\_2020/](https://opencoesione.gov.it/it/protocolli_legalita_sicurezza_2014_2020/).

<sup>122</sup> Le altre tipologie di servizio previste erano rivolte a soggetti vulnerabili a rischio devianza e a giovani in età scolastica, a rischio dispersione, marginalità e/o devianza.

<sup>123</sup> Per maggiori informazioni si veda il Rapporto di valutazione del PON, pubblicato a questo link: [https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/rapporto\\_inclusione\\_sociale\\_versione\\_integrata\\_dicembre\\_2022.pdf](https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/rapporto_inclusione_sociale_versione_integrata_dicembre_2022.pdf).

## 2.2 Percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa

Hanno contribuito a tale priorità di intervento il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero per il lavoro e le politiche sociali.

Nel dettaglio, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Sostegno finanziario ai progetti risultati vincitori dell'Avviso 20 luglio 2017 – Linee di intervento A ed E;
2. Reddito di libertà;
3. Microcredito di libertà;
4. Finanziamento di ulteriori interventi, in capo alle Regioni.

L'Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul del 20 luglio 2017 ha finanziato 17 progetti finalizzati a migliorare le modalità di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza. Il presupposto che ha animato la linea di intervento è che negli ultimi anni si osserva una tendenza alla “femminilizzazione della povertà” (ovvero l'aumento progressivo del numero di donne che vive sotto la soglia di povertà, più veloce di quello che si osserva per gli uomini). Rinvenendo le ragioni di tale fenomeno in diversi fattori riconducibili, in ultima analisi, alla mancanza di pari opportunità tra uomini e donne (come la disparità nell'accesso all'istruzione e all'occupazione, le disparità nell'accesso alla carriera e ai ruoli di potere, la segregazione domestica per lo svolgimento dei ruoli di cura, le iniquità basate sul genere nelle retribuzioni, le maggiori difficoltà per le donne di ottenere l'indipendenza economica) l'Avviso ha sottolineato che tali fattori rischiano di divenire ancora più discriminanti per le donne che subiscono violenza. La *Linea A. Progetti finalizzati a migliorare le modalità di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza*, dunque, ha finanziato interventi che, attraverso il lavoro, possono contribuire a rendere le donne protagoniste di un percorso completo individuale di recupero esistenziale e di autostima<sup>124</sup>.

Inoltre, con la *Linea E. Progetti innovativi di supporto e protezione delle donne sottoposte anche a violenza c.d. “economica”*, ci si è concentrati su una particolare forma di violenza, quella economica, agita soprattutto nel contesto familiare. Le fattispecie indicate vanno dall'impedimento per la donna di conoscere il reddito familiare e/o di utilizzarlo, fino al costante controllo delle spese effettuate da parte del partner, o ancora l'impedimento di lavorare fuori casa e lo sfruttamento dei guadagni della donna da parte di un marito volontariamente disoccupato. Queste forme di esercizio del potere maschile che passano attraverso la gestione del denaro mettono la donna nella condizione di non essere libera e di non poter porre fine alla relazione. La linea, dunque, intende finanziare proposte progettuali che si caratterizzino come ricerca-azione, ovvero siano in grado di restituire un'analisi dell'incidenza del fenomeno della violenza economica e del relativo condizionamento nella scelta delle donne e di proporre modalità di intervento per accrescere la consapevolezza nelle

---

<sup>124</sup> Complessivamente, sono stati investiti su tale linea di intervento € 4.408.920,80.

donne e aiutarle a individuare le condizioni che impediscono loro di uscire da situazioni di violenza quale quella agita nella sfera economica<sup>125</sup>.

Per le caratteristiche dei progetti finanziati, si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.

Il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha inoltre previsto un'azione volta a promuovere e supportare, in via sperimentale, un progetto per permettere di affrontare il tema dell'indebitamento delle donne vittime di violenza a causa della violenza stessa che hanno vissuto attivare percorsi di autonomia anche economica. Prevedeva, pertanto, la costituzione di un fondo appositamente volto a sostenere le donne vittime di violenza nell'attivazione di percorsi di autonomia anche economica, con una dotazione di € 2 milioni.

In fase di attuazione, il tema è stato affrontato da un lato attraverso la misura del **reddito di libertà**, a valere sul fondo previsto dal Programma Operativo, dall'altro lato tramite una misura innovativa denominata microcredito di libertà. Tali misure sono state pensate anche per affrontare le conseguenze che l'intercorsa pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 ha generato, visto che le restrizioni imposte dai decreti ministeriali e regionali di contenimento della pandemia impedivano, di fatto, di concretizzare azioni di empowerment, soprattutto nell'ambito lavorativo.

Con la conversione in legge del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34<sup>126</sup> è stata disposta l'istituzione del *Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza» tramite l'implementazione, con 3 milioni di euro, del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (art. 105bis)*<sup>127</sup> "al fine di contenere i gravi effetti economici, derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, in particolare per quanto concerne le donne in condizione di maggiore vulnerabilità, nonché di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà". Successivamente, con Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021 - art. 1, c. 28), il fondo è ulteriormente incrementato di € 2 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, mentre la legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha previsto un ulteriore incremento di € 5 milioni per l'anno 2022 (art. 1, comma 670).

Il contributo è destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza e che si trovino in condizioni di particolare vulnerabilità o in condizione di povertà la cui condizione di bisogno straordinaria o urgente sia dichiarata dal servizio sociale professionale di riferimento territoriale. È erogato dall'INPS per un importo massimo di € 400 mensili pro capite e concesso in un'unica soluzione per un periodo massimo di 12 mesi. Il reddito è finalizzato a sostenere con priorità le spese per assicurare l'autonomia abitativa e riacquisire l'autonomia personale e il percorso scolastico e formativo dei figli/delle figlie minori.

---

<sup>125</sup> Complessivamente, i progetti finanziati sono stati 13, per un importo pari a € 247.420,00.

<sup>126</sup> Legge 17 luglio 2020 n. 77 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19":

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/07/18/180/so/25/sg/pdf#:~:text=LEGGE%2017%20luglio%202020%2C%20n.emergenza%20epidemiologica%20da%20COVID%2D19.>

<sup>127</sup> Il Fondo, come è noto, è stato istituito con Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 (art. 19 comma 3).

La ripartizione delle risorse su base regionale è avvenuta con il DPCM 17 dicembre 2020<sup>128</sup>, di concerto con il Ministro del lavoro e previa intesa in Conferenza Unificata (registrato dalla Corte dei conti il 19 febbraio 2021, al n. 387 e pubblicato nella GURI del 20 luglio 2021, n. 172) e si basa “sui dati Istat al 1° gennaio 2020 riferiti alla popolazione femminile residente nei comuni di ciascuna regione appartenente alla fascia di età 18-67 anni” (art. 2, c. 1 e tabella 1 allegata al Decreto). Il secondo stanziamento, relativo agli anni 2021-2022, è stato disposto con DPCM 1° giugno 2022 (registrato alla Corte dei conti il 18 luglio 2022 e pubblicato nella GURI del 03-08-2022, n.180), il quale fa riferimento per il riparto delle risorse ai medesimi dati riferiti al 1° gennaio 2021<sup>129</sup>.

Con riferimento alle destinatarie della misura, i DPCM 2020 2 2022 hanno chiarito – all’Articolo 3. Istanza per accedere al Reddito di libertà – che il contributo era “destinato alle donne vittime di violenza, sole o con figli minori, seguite dai centri anti violenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza” e che si trovassero “in condizioni di particolare vulnerabilità o in condizione di povertà” certificata dal servizio sociale professionale di riferimento territoriale.

Pertanto, alla domanda presentata all’Inps nella forma di autocertificazione dell’interessata, era necessario allegare:

- la dichiarazione firmata dal rappresentante legale del CAV che aveva preso il carico la donna, che ne attestasse il percorso di emancipazione ed autonomia intrapreso;
- la dichiarazione del servizio sociale professionale di riferimento, che ne attestasse lo stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente.

Infine, i DPCM (Articolo 2. Criteri di riparto e trasferimento alle Regioni) hanno decretato la possibilità, per le Regioni, di incrementare le risorse statali attribuite con risorse proprie, da trasferirsi direttamente ad INPS previa presentazione di richiesta di incremento del budget.

Come si è avuto modo di apprendere, infatti, l’INPS - Istituto Nazionale di Previdenza Sociale è stato chiamato a gestire le procedure per la richiesta del reddito di libertà. I fondi stanziati sull’annualità 2020 sono stati trasferiti all’istituto con Decreto del Capo Dipartimento in data 5 maggio 2021 e quelli relativi al biennio 2021-2022 in data 22 luglio 2022. Requisiti e modalità di accesso alla misura sono stati chiariti nella Circolare INPS n. 166/2021<sup>130</sup> ed in particolare in:

- *art. 2 - Requisiti di accesso al Reddito di Libertà*, laddove si precisa che Il contributo in riferimento è destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri anti violenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, al fine di contribuire a sostenerne l’autonomia;
- *art. 3 - Modalità di compilazione e presentazione della domanda*, laddove si precisa che essa deve essere presentata dalle donne interessate, direttamente o mediante un rappresentante legale o un delegato, per il tramite del Comune competente per

<sup>128</sup> DPCM 17 dicembre 2020, disponibile al seguente link:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/07/20/21A04402/sg>.

<sup>129</sup> DPCM 1° giugno 2022 “Definizione dei criteri e ripartizione delle risorse del Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza, per gli esercizi finanziari 2021 e 2022”:

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-08-03&atto.codiceRedazionale=22A04383&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-08-03&atto.codiceRedazionale=22A04383&elenco30giorni=false).

<sup>130</sup> La Circolare è disponibile al seguente link: [https://www.inps.it/content/inps-site/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2021.11.circolare-numero-166-del-08-11-2021\\_13584.html](https://www.inps.it/content/inps-site/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2021.11.circolare-numero-166-del-08-11-2021_13584.html).

residenza, utilizzando il modello appositamente predisposto e il servizio online di INPS;

- *art. 5 - Regime fiscale e compatibilità del Reddito di Libertà con le altre misure di sostegno*, laddove si chiarisce che l'accesso alla misura non è incompatibile con altri strumenti/sussidi economici di sostegno al reddito, né con la fruizione di eventuali altre misure in denaro a favore dei figli a carico;
- *art. 6 - Istruzioni operative*, laddove si chiarisce che il pagamento dei contributi avviene sulla base delle domande pervenute all'INPS (fa fede data di acquisizione dei dati da parte dell'INPS mediante il servizio online), che i limiti di budget delle singole Regioni/Province sono oggetto di apposito monitoraggio e al loro raggiungimento non è consentito l'accoglimento di nuove domande, fatto salvo l'eventuale incremento del budget con risorse aggiuntive statali o regionali.

Con il Messaggio n. 1053/2022<sup>131</sup> l'INPS ha fornito le istruzioni sulle modalità di finanziamento del Reddito di Libertà con proprie risorse da parte delle Regioni/Province autonome, a incremento delle risorse attribuite a ciascun ente territoriale dallo Stato, al fine di favorire l'accoglimento delle domande presentate nella stessa regione/provincia autonoma e non accolte per insufficienza della quota di stanziamento statale assegnato (fa fede anche in questo caso l'ordine cronologico di acquisizione dei dati da parte dell'INPS, mediante l'apposito servizio *online*).

Con il successivo Messaggio n. 4352/2021<sup>132</sup> l'INPS ha comunicato, a parziale rettifica di quanto indicato nella circolare n.166/2021, che tutte le domande presentate e non accolte nel 2021 per insufficienza di budget "non saranno definitivamente scartate al 31 dicembre 2021; pertanto, in caso di ulteriori finanziamenti del "Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza" nel corso dell'anno 2022, tali domande conserveranno la loro validità ai fini dell'accesso alle risorse e potranno essere istruite e liquidate secondo l'ordine cronologico di presentazione", come di fatto avvenuto con il DPCM 2022 il quale, d'altra parte, prevede che "le risorse ripartite con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2020 già trasferite ad INPS e non utilizzate nell'esercizio finanziario 2021 sono utilizzabili anche nell'esercizio finanziario 2022, nel rispetto della ripartizione tra regioni stabilita dal medesimo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri".

Di fatto, dunque, la misura in esame viene portata avanti nel triennio 2020-2022 con sostanziale continuità.

Infine, con il Messaggio n. 2453/2022, l'INPS ha precisato la procedura informatica di liquidazione delle prestazioni e dettato le istruzioni contabili per l'erogazione degli importi.

Con riferimento ai dati disponibili al 13/03/2023 si osserva che su un totale di 4.900 domande presentate ne sono state accolte (e liquidate) 2.405 (pari al 49%) e che la sola Emilia-Romagna ha incrementato le risorse statali con risorse proprie, utilizzandole per finanziare un totale di 265 domande<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Il Messaggio è disponibile al seguente link: [https://www.inps.it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.03.messaggio-numero-1053-del-07-03-2022\\_13744.html](https://www.inps.it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.03.messaggio-numero-1053-del-07-03-2022_13744.html).

<sup>132</sup> Il Messaggio è disponibile al seguente link: [https://www.inps.it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2021.12.messaggio-numero-4352-del-07-12-2021\\_13616.html](https://www.inps.it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2021.12.messaggio-numero-4352-del-07-12-2021_13616.html).

<sup>133</sup> Le risorse regionali stanziare dalla Regione Emilia Romagna a titolo di cofinanziamento sono state pari, complessivamente, a € 1.296.000,00, con un residuo di € 4.000,00.

Il tema dell'autonomia economica delle donne vittime di violenza è stato inoltre affrontato con l'ulteriore misura del **Microcredito di libertà**, introdotta nel periodo di vacanza formale del Piano.

Il 3 dicembre 2020 la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministra per le pari opportunità e la famiglia Elena Bonetti, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa della durata di 3 anni (rinnovabile) con AIB - Associazione Bancaria Italiana, Federcasse - Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali, ENM - Ente Nazionale per il Microcredito e Caritas Italiana, per l'avvio del progetto Microcredito di libertà – Protocollo di Microcredito per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza<sup>134</sup>.

Il progetto è una misura di supporto alle donne vittime di violenza assistite dai Centri Anti Violenza oppure ospite nelle Case Rifugio che intendono intraprendere un percorso di emancipazione anche economica accedendo al microcredito d'impresa o al microcredito sociale ed è finalizzato a favorire "l'attivazione di un sistema di microcredito dedicato alle donne vittime di violenza finalizzato all'emancipazione da forme di sudditanza economica che si possono determinare o acuire nei casi in cui le donne denuncino le violenze subite e si allontanino da contesti di supporto economico basati sui rapporti familiari o sociali nei quali le violenze si sono manifestate" (art. 2).

A tal fine sono previste "attività di orientamento delle donne vittime di violenza verso la possibile fruizione di misure di microcredito imprenditoriale o di microcredito sociale" in cui sono coinvolti CAV e CR, "che svolgono il ruolo di prendere in carico e aiutare le donne che hanno subito violenza" e gli Sportelli territoriali del microcredito, attivati su iniziativa dell'ENM presso i Comuni, le Province, le Regioni, le Comunità montane, le Camere di commercio, le Università e i Centri per l'impiego<sup>135</sup>.

Il DPO, tramite il Fondo di Garanzia per il Microcredito di Libertà appositamente istituito presso ENM e avente un ammontare complessivo di € 3 milioni, garantisce integralmente i finanziamenti di microcredito sociale e contribuisce all'abbattimento del TAEG relativo alle operazioni di microcredito d'impresa e di microcredito sociale<sup>136</sup>. Nello specifico, il Fondo interviene con modalità diverse a seconda della tipologia di microcredito:

- per il microcredito d'impresa: contribuisce ad abbattere il TAEG del finanziamento concesso alla donna dagli istituti bancari. Il microcredito d'impresa può essere utilizzato per le seguenti tipologie di spese:
  - Acquisto di beni (incluse le materie prime) o servizi connessi all'attività e alla vendita;
  - Pagamento di retribuzioni di nuovi dipendenti soci lavoratori;
  - Spese per corsi di formazione aziendale.
- per il microcredito sociale: opera sia ai fini dell'abbattimento del TAEG, sia come Fondo di garanzia nei casi di mancata restituzione delle rate di prestito. Il microcredito sociale può essere utilizzato per le seguenti tipologie di spese:

---

<sup>134</sup> <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2255/protocollo-microcredito-2020.pdf>. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito: <https://microcredito.gov.it/progetti/137-progetti/1921-microcredito-di-libert.html?agrave=>

<sup>135</sup> Gli sportelli territoriali di microcredito possono essere individuati tramite il motore di ricerca disponibile sul sito di ENM, nella specifica sezione: <https://www.enmformazione.it/sportelli/>.

<sup>136</sup> Il Fondo di Garanzia per il microcredito sociale, appositamente costituito dall'Ente Nazionale per il Microcredito con risorse trasferite dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destina € 2.500.000,00 alla copertura integrale di garanzia dei finanziamenti di microcredito sociale che verranno erogati nell'ambito del progetto, e per € 500.000,00 all'abbattimento del TAEG, nella misura del 100%, sulle operazioni di microcredito sociale e di microcredito imprenditoriale.

- spese mediche per la richiedente o i componenti il suo nucleo familiare ad esclusione del soggetto maltrattante;
- spese per interventi volti ad assicurare alle richiedenti la disponibilità di un alloggio dotato dei requisiti minimi di idoneità abitativa (pagamento canoni di locazione, pagamento utenze domestiche, spese per traslochi, interventi sugli impianti e messa a norma degli stessi, l'acquisto di mobili o elettrodomestici indispensabili alla richiedente ed ai familiari, ad esclusione del partner maltrattante);
- spese connesse all'istruzione e alla formazione professionale al fine di accrescere le proprie competenze e quelle dei componenti della famiglia, ad esclusione del maltrattante;
- spese per i servizi di trasporto.

Il Programma esecutivo del progetto prevede sette azioni così articolate:

1. Azione 1: Definizione Linee guida, attivazione Sportelli Microcredito e supporto a Caritas Italiana;
2. Azione 2: Percorsi di educazione finanziaria ed imprenditoriale per favorire l'empowerment e l'inclusione sociale e finanziaria delle donne vittime di violenza destinatarie degli interventi;
3. Azione 3: Creazione di un Fondo per il Microcredito di Libertà;
4. Azione 4: Finanziamento e tutoraggio;
5. Azione 5: Comunicazione e diffusione;
6. Azione 6: Attività di direzione e coordinamento;
7. Azione 7: Attività di monitoraggio.

La procedura di accesso al microcredito è la seguente:

- a. Ogni CAV riconosciuto dalle Regioni, dopo essersi accreditato sulla piattaforma informatica messa a disposizione da ENM, invia a ENM una breve anagrafica e l'indicazione dello strumento prescelto dall'aspirante beneficiaria. Le domande di finanziamento possono essere presentate fino ad esaurimento delle risorse disponibili e comunque entro il 10 novembre 2024.
- b. ENM provvede a gestire le richieste relative ai corsi di formazione. Tramite la piattaforma, ENM trasmette le domande per lo strumento del microcredito imprenditoriale a tutor specializzati che si occupano dei servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio, mentre quelle per il microcredito sociale vengono inviate a Caritas Italiana che fornisce alla richiedente i servizi di assistenza al bilancio familiare.
- c. Il punto di contatto Caritas fornisce direttamente i servizi di assistenza al bilancio familiare per il microcredito sociale, mentre per il microcredito imprenditoriale trasmette la richiesta a tutor specializzati
- d. Il microcredito deve essere restituito in rate mensili senza interessi, entro un periodo massimo di 5 anni per il microcredito sociale e di 7 anni per il microcredito d'impresa;
- e. Le richiedenti tramite i CAV possono accedere ai corsi di formazione anche indipendentemente dalla volontà di richiedere il finanziamento, o in qualunque fase del microcredito di libertà.

Il Protocollo per il Microcredito di libertà, infatti, prevede espressamente la possibilità, per le donne beneficiarie, di frequentare gratuitamente i corsi di formazione, in modalità



webinar, dedicati all'autoimprenditorialità e/o all'educazione finanziaria, con particolare riguardo alle seguenti tematiche:

- per il microcredito sociale: gli strumenti bancari e finanziari (gestione conto corrente, libretto postale, carte di debito, di credito, carte prepagate, mutui, prestiti personali, microcredito, ecc.);
- per il microcredito d'impresa: gestione aziendale (analisi di mercato, business plan e bilancio d'impresa, normativa fiscale, ecc.).

In attuazione del Protocollo del 3 dicembre 2020, sono stati sottoscritti:

- *l'Accordo di collaborazione triennale, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 24 del 1990, tra DPO e ENM*, in data 10 novembre 2021<sup>137</sup>. Sulla base di quanto previsto dall'Accordo, l'ENM si impegna a realizzare le seguenti attività:
  - a. attivare gli sportelli territoriali per il microcredito ai fini delle attività di informazione e sensibilizzazione sul Microcredito di libertà;
  - b. supportare, per il microcredito sociale, Caritas Italiana nella formazione degli operatori chiamati a fornire assistenza per le richieste di finanziamento da parte delle donne vittime di violenza;
  - c. mettere a disposizione i tutor di cui all'Elenco nazionale obbligatorio degli operatori in servizi non finanziari ausiliari di assistenza e monitoraggio per il microcredito (art. 13, comma 1 bis, legge n. 225/2016) per fornire assistenza sia nella fase istruttoria delle richieste di finanziamento da parte delle donne vittime di violenza, sia nell'intera fase di ammortamento del prestito;
  - d. gestire le somme del Fondo;
  - e. mettere a disposizione quanto necessario per garantire il supporto per le attività di orientamento delle donne vittime di violenza verso la possibile fruizione di microcredito sociale o di microcredito di impresa;
  - f. formare gli operatori di Caritas Italiana, con riferimento ai servizi di bilancio familiare previsti dalla normativa in relazione al microcredito sociale;
  - g. definire, in raccordo con il Dipartimento, le linee guida, di cui all'art. 4, comma 4, del Protocollo, e svolgere ogni altra attività di supporto agli operatori e ai soggetti coinvolti nel progetto per la migliore realizzazione dello stesso;
  - h. definire d'intesa con tutti i firmatari del Protocollo, i criteri e le modalità di rilascio, gestione ed escussione della garanzia del Fondo per il Microcredito di Libertà, nonché i criteri e le modalità di erogazione dei contributi volti ad abbattere il tasso d'interesse del finanziamento (TAEG), che saranno diffuse dal DPO.

In data 19 settembre 2022 è stata erogata a ENM la prima quota, ai sensi dell'art. 5 comma 3 del già menzionato Accordo, pari a € 153.232,20, a titolo di anticipo. Il portale dell'Ente mette a disposizione una sezione informativa sulla misura, al link: [www.microcreditodiliberta.it](http://www.microcreditodiliberta.it).

- *la Convenzione con Caritas Italiana*, in data 14 gennaio 2022<sup>138</sup>.

A Caritas spetta il compito – attraverso il progetto esecutivo Progetto Ruth – Microcredito di libertà - di intervenire con propri operatori sull'intero territorio

---

<sup>137</sup> Per un valore complessivo di € 977.839,00, di cui: 510.774,00 a carico del DPO e 467.065,00 a carico di ENM.

<sup>138</sup> Per un valore complessivo di € 195.000,00, di cui: 150.000,00 a carico del DPO e 45.000,00 a carico di Caritas.

nazionale, accompagnando e supportando le donne che intendono accedere al microcredito sociale.

Nello specifico, secondo quanto previsto dalla Convenzione, Caritas si impegna a:

- a. realizzare un sistema di assistenza e di accompagnamento per l'accesso al microcredito sociale delle donne vittime di violenza che si rivolgono, tramite la segnalazione dei Centri antiviolenza o delle Case rifugio, a Caritas Italiana, mediante percorsi individualizzati;
- b. indirizzare le donne, nel caso emergessero potenzialità, al finanziamento del microcredito di impresa, presso gli operatori dell'Ente Nazionale per il Microcredito;
- c. sviluppare le competenze della donna sulla gestione di un bilancio familiare, anche in un'ottica preventiva rispetto ai fenomeni del sovraindebitamento e dell'usura;
- d. accompagnare la donna per verificare la realizzazione del piano di rientro concordato;
- e. fornire servizi di tutoraggio nella gestione del bilancio familiare, quale risposta ad una situazione di particolare disagio e vulnerabilità;
- f. monitorare la restituzione del prestito, in collaborazione con l'intermediario erogatore (Istituto bancario aderente al Protocollo "Microcredito di libertà"<sup>139</sup>).

Il progetto Microcredito di libertà ha preso avvio operativamente in seguito alla presentazione ufficiale avvenuta a Roma il 16 giugno 2023 nel corso di un evento pubblico organizzato su iniziativa del Presidente dell'Ente Nazionale per il Microcredito, Mario Baccini, a cui ha partecipato l'attuale Ministra per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità, Eugenia Maria Roccella.

Infine, il Dipartimento per le Pari Opportunità, in collaborazione con le Regioni, ha programmato e attuato azioni volte a conseguire la finalità generale, indicata nell'art. 5 della LN 119/2013, di **sostenere le donne vittime di violenza sotto il profilo abitativo, economico, lavorativo e, più in generale, di accompagnamento in percorsi di fuoriuscita dalla violenza**. Tali azioni sono sostenute attraverso il riparto dei fondi alle Regioni, avvenuto con DPCM del 4 dicembre 2019 (successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020), del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021. Si rimanda all'Annesso 2 al Rapporto di Valutazione per il dettaglio degli interventi programmati in tale ambito.

Per quanto riguarda le altre Amministrazioni centrali intervenute sulla presente priorità, il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Monitoraggio quantitativo sull'utilizzo del congedo indennizzato per le donne vittime di violenza, in collaborazione con INPS;
2. Raccolta delle iniziative delle Consigliere/i territoriali di parità per contrastare il fenomeno della violenza di genere in ambito lavorativo.

---

<sup>139</sup> L'elenco dei soggetti erogatori è disponibile al seguente link:  
<https://microcredito.gov.it/images/2023/microcreditoliberta/Soggetti%20erogatori%20MdL.pdf>.

Con riferimento al primo di tali interventi, l'art. 24 del Decreto Legislativo n. 80 del 15 giugno 2015 prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato, escluse le lavoratrici del settore domestico, possano avvalersi di un congedo indennizzato per un periodo massimo di 3 mesi al fine di svolgere i percorsi di protezione certificati<sup>140</sup>. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha, pertanto, previsto l'elaborazione di un **monitoraggio quantitativo sull'utilizzo del congedo indennizzato** a partire dai dati forniti da INPS con l'obiettivo di verificare l'efficacia di tale misura.

Si attesta che la Direzione centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS a partire dal 2019 fornisce annualmente i dati sulle donne raggiunte. I dati<sup>141</sup> si basano sull'indicatore 9, "numero di domande per il congedo per donne vittime di violenza, per cittadinanza e tipologia contrattuale della vittima - Numero di donne che usufruisce del congedo per donne vittime di violenza". Più precisamente, sono rilevati:

- Il numero di domande presentate e il numero di proponenti
- Il numero di congedi (prestazioni effettuate)
- Le tipologie contrattuali delle richiedenti
- La distribuzione territoriale per regione.

Il secondo intervento in capo al MLPS ha inteso valorizzare **l'attività svolta dalle Consigliere/i territoriali di parità** in relazione al contrasto della violenza nei luoghi di lavoro e il sostegno alle donne che la subiscono.

Il Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198, "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246" prevede che ogni anno le consigliere e i consiglieri di parità regionali e provinciali presentino un rapporto sull'attività svolta agli organi che hanno provveduto alla designazione (art. 15) e che, sulla base di tali rapporti, la Consigliera nazionale di parità elabori un rapporto al Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla propria attività e su quella svolta dalla rete nazionale (art. 19).

In particolare, rispetto alle diverse competenze attribuite alla figura del Consigliere di parità dal citato Decreto Legislativo n. 198/2006 in attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra uomini e donne nel mondo del lavoro, l'intervento in parola intendeva concentrarsi soprattutto sulle attività di sensibilizzazione, informazione e formazione al tema delle molestie sul lavoro, che sono considerate discriminazioni ai sensi dell'art. 26, e quindi sulle denunce raccolte e sulle eventuali notizie di vertenze nelle quali la Consigliera di parità è soggetto coinvolto.

La scheda programmatica predisposta in occasione della predisposizione del Programma Operativo del PSN 2017-2020 prevedeva, inoltre, l'elaborazione di una sintesi delle relazioni che, annualmente, vengono elaborate a tutti i livelli territoriali.

Pur non essendo stato possibile un confronto con i/le funzionari responsabili dell'azione in parola, si rappresenta che, a partire dal 2020, il rapporto annuale sull'attività svolta dalla Consigliera di Parità Nazionale<sup>142</sup> presenta in allegato un'analisi quantitativa dei

---

<sup>140</sup> La successiva circolare INPS n. 65 del 2016 ha fornito istruzioni operative sulle modalità di fruizione ed indennizzo del congedo e sugli adempimenti richiesti.

<sup>141</sup> I dati, divisi per annualità, sono disponibili, anche in forma editabile, al seguente link: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/attiv--di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/donne-vittime-di-violenza.html>.

<sup>142</sup> Le Relazioni sono disponibili ai seguenti link:

anno 2020:

<https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/ministro-e-ministero/Organi-garanzia-e-osservatori/ConsiglieraNazionale/Consigliera-nazionale-di-parita/Documents/CNP-RAPPORTO-ATTIVITA-2020.pdf>;

dati rilevati nei rapporti trasmessi dalle consigliere territoriali. Tra gli altri, sono quindi elaborati i dati dell'attività antidiscriminatoria, distinguendo le discriminazioni individuali da quelle collettive. Rispetto alle prime, sono rilevate le seguenti informazioni: gli utenti che si sono rivolti alle consigliere per tali problematiche, il numero di prese in carico e il tipo di intervento operato, il genere degli utenti e la collocazione territoriale, le motivazioni delle discriminazioni – tra le quali sono rilevate le molestie e le molestie sessuali – e gli esiti dei procedimenti. Per gli anni precedenti, a partire dal 2016 sono disponibili brevi report di analisi dei dati elaborati dalla Consigliera Nazionale sugli stessi temi<sup>143</sup>.

L'analisi effettuata è, pertanto, di tipo squisitamente quantitativo; le relazioni delle consigliere territoriali sono elaborate secondo un format condiviso in una riunione plenaria svoltasi il 3.10.2016.

Non è noto se siano state effettuate ulteriori analisi *ad hoc*, anche di tipo qualitativo, relative alle attività di sensibilizzazione, informazione e formazione al tema realizzate sul territorio.

## 2.3 Linea telefonica antiviolenza 1522

Alla presente priorità di intervento ha contribuito il **Dipartimento per le Pari Opportunità**, in accordo con quanto previsto dal PSN e dal successivo Programma Operativo relativamente alla necessità garantire la continuità del servizio 1522 sotto il profilo finanziario.

Il 1522 è stato attivato nel 2006 dal Dipartimento per le Pari Opportunità con l'obiettivo di sviluppare un'ampia azione di sistema per l'emersione e il contrasto del fenomeno della violenza intra ed extra familiare a danno delle donne. Con l'entrata in vigore della LN 38/2009 in tema di atti persecutori che ha convertito in legge il Decreto-Legge n. 11/2009 recante "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" (modificata nel 2013) il numero 1522 ha iniziato un'azione di sostegno anche nei confronti delle vittime di stalking.

Secondo quanto si legge sul sito web istituzionale del servizio "il numero di pubblica utilità 1522 è attivo 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno ed è accessibile dall'intero territorio nazionale gratuitamente, sia da rete fissa che mobile. L'accoglienza è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, farsi, albanese, russo ucraino, portoghese, polacco. Le operatrici telefoniche dedicate al servizio forniscono una prima risposta ai bisogni delle vittime di violenza di genere e stalking, offrendo informazioni utili e un orientamento verso

---

anno 2021:

<https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/ministro-e-ministero/Organi-garanzia-e-osservatori/ConsiglieraNazionale/Consigliera-nazionale-di-parita/Documents/CNP-RAPPORTO-ATTIVITA-2021.pdf>.

<sup>143</sup> I Report sono disponibili ai seguenti link:

- anno 2017: <https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/ministro-e-ministero/Organi-garanzia-e-osservatori/ConsiglieraNazionale/Consigliera-nazionale-di-parita/Documents/Presentazione-Dati-Rapporti-2017-11072018.pdf>;
- anno 2018: <https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/ministro-e-ministero/Organi-garanzia-e-osservatori/ConsiglieraNazionale/Consigliera-nazionale-di-parita/Documents/2019-05-28-ANALISI-RAPPORTI-CONSIGLIERE-2018.pdf>;
- anno 2019: <https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/ministro-e-ministero/Organi-garanzia-e-osservatori/ConsiglieraNazionale/Consigliera-nazionale-di-parita/Documents/Analisi-Rapporti-consigliere-di-parita-territoriali-anno-2019-30072020.pdf>.

i servizi sociosanitari pubblici e privati presenti sul territorio nazionale ed inseriti nella mappatura ufficiale della DPO. Il 1522, attraverso il supporto alle vittime, sostiene l'emersione della domanda di aiuto, con assoluta garanzia di anonimato. I casi di violenza che rivestono carattere di emergenza vengono accolti con una specifica procedura tecnico-operativa condivisa con le Forze dell'Ordine"<sup>144</sup>.

Per quanto riguarda il periodo 2017-2021 l'affidamento del servizio è avvenuto con le seguenti procedure<sup>145</sup>:

- *anno 2017*: con Determina a firma del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità del 6 ottobre 2017 è stato adottato l'Avviso di indagine di mercato, per l'affidamento del servizio di gestione del numero nazionale di pubblica utility 1522 a sostegno delle vittime di violenza di genere e stalking, mediante procedura negoziata ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) del Decreto Legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del migliore rapporto qualità/prezzo.

L'Avviso è stato pubblicato sulla GURI n. 163 serie generale del 14 luglio 2017<sup>146</sup>.

A seguito alla nomina della Commissione e alla valutazione delle offerte tecniche presentate, il servizio è stato affidato all'Associazione nazionale volontarie del Telefono Rosa, che in data 22 maggio 2018 ha firmato con il DPO un contratto della durata di 18 mesi per un importo pari ad € 376.248,40 al netto dell'IVA, successivamente prorogato con Decreto del Dipartimento per le Pari Opportunità del 3 maggio 2019 (Prot. CdC n. 29715 del 9 luglio 2019) per il periodo 1° giugno 2019-30 novembre 2019 con risorse pari ad € 229.511,52 IVA inclusa, nelle more della procedura di nuova aggiudicazione.

- *anno 2019*: con Determina del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità pro tempore del 4 settembre 2019, il DPO ha proceduto ad indire l'avvio di una procedura aperta per la selezione di un soggetto idoneo a realizzare il servizio di gestione del 1522 e le attività ad esso connesse, da affidarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il Bando di gara europeo è stato pubblicato sulla GURI n. 107 serie speciale in data 11 settembre 2019<sup>147</sup>.

Espletate le procedure di valutazione delle n. 5 offerte presentate, il 15 luglio 2020 il DPO ha stipulato un contratto della durata di 18 mesi con l'Associazione Differenza Donna Onlus<sup>148</sup>, successivamente prorogato per ulteriori tre mesi, sino al 31 marzo 2022, a causa dell'allungamento delle tempistiche della procedura di gara avviata nel 2021 (dovuto alla necessaria verifica di un'offerta anormalmente bassa)<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> <https://www.1522.eu/cose-1522/>

<sup>145</sup> A completamento del quadro relativo al periodo in oggetto, si segnala che nel 2016, a seguito dell'Avviso di indagine di mercato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 244 serie generale del 18 ottobre 2016 (disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/affidamento-del-servizio-di-gestione-del-call-center-dedicato-al-1522/>) il servizio 1522 è stato affidato a Telefono Rosa (già gestore dal 2012).

<sup>146</sup> L'Avviso, a fronte dell'affidamento per un periodo di 12 mesi, ha stabilito un importo massimo di € 475.000,00 oltre IVA (art.3) ed è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/numero-di-pubblica-utilita-1522-a-sostegno-delle-vittime-di-violenza-di-genere-e-stalking-avvio-della-procedura/>.

<sup>147</sup> Il bando, a fronte dell'affidamento per un periodo di 18 mesi, ha stabilito un importo massimo di € 690.000,00 oltre IVA ed è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/bando-di-gara-per-l-affidamento-del-1522-numero-di-pubblica-utilita-per-le-vittime-di-violenza-di-genere-e-stalking/>.

<sup>148</sup> Per un importo pari ad € 619.307,70 (IVA esente in ragione della natura giuridica dell'aggiudicatario).

<sup>149</sup> Con conseguente impegno di € 103.217,95 a valere sull'esercizio finanziario 2022.

- *anno 2021*: con Determina del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità del 22 giugno 2021, il DPO ha proceduto ad indire una gara europea per l'affidamento del "Servizio di gestione del call center dedicato al numero nazionale di pubblica utilità 1522 - e dei connessi servizi di formazione, comunicazione, promozione, informazione, monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e della case rifugio - nonché del servizio di gestione dell'infrastruttura tecnologica e dei canali informativi correlati al 1522", mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il Bando è stato pubblicato in data 5 luglio 2021 sulla GURI n. 76 serie speciale<sup>150</sup>. Espletate le procedure di valutazione delle n. 3 offerte presentate, il 31 marzo 2022 il DPO ha stipulato un contratto della durata di 24 mesi con l'Associazione Differenza Donna Onlus, per un importo pari ad € 843.650,00 (IVA esclusa).

Con riferimento al Capitolato d'oneri 2017 si osserva che gli obiettivi del servizio vengono così individuati:

- a. favorire nelle vittime l'acquisizione della consapevolezza della situazione in cui si trovano, anche mediante un primo inquadramento giuridico della problematica;
- b. informare le utenti sulle possibilità di accesso a servizi esistenti di tutela giuridica, sanitaria specializzata, di sostegno psicologico, di residenzialità, di inclusione sociale e lavorativa;
- c. orientare, in modo strutturato ed organizzato, la domanda di aiuto ai servizi specializzati pubblici e privati presenti sul territorio ed inseriti nella mappatura del 1522 (ad es. centri antiviolenza, centri di ascolto, servizi sociali locali, forze dell'ordine, strutture sanitarie, pronto soccorsi ospedalieri e aziende sanitarie);
- d. garantire una specifica modalità di intervento per tutti i casi di emergenza (per situazioni di emergenza si intendono stati di pericolo che necessitano di un intervento immediato volto a proteggere la vittima e a impedire che questa possa trovarsi di fronte ad altre manifestazioni violente). Tale intervento può essere effettuato a seguito di quanto rappresentato dalle medesime vittime o da testimoni che contattano il call center. In siffatto caso le operatrici si attivano, collegandosi con le FF.OO., con un centro antiviolenza, con una casa rifugio o con una struttura ospedaliera, al fine di poter garantire la tutela effettiva della vittima attraverso indicazioni utili concordate con il servizio adatto al caso. Le operatrici, inoltre, qualora la/il chiamante lo consenta e sussista un pericolo immediato dell'incolumità della vittima, trasferiscono la chiamata direttamente alle stesse FF.OO.;
- e. verificare l'effettiva presa in carico della vittima da parte dei servizi indicati dalle operatrici ovvero contattati direttamente dal call center;
- f. monitorare esiti dell'iter delle prese in carico.

---

<sup>150</sup> Il Bando, a fronte dell'affidamento per un periodo di 24 mesi, ha stabilito un importo massimo di € 992.000,00, IVA esclusa ed è disponibile al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/bando-di-gara-servizio-di-gestione-call-center-1522/>

L'obiettivo "f" non è compreso nei Capitolati 2019 e 2021, i quali per il resto riprendono quanto contenuto del documento sopra citato<sup>151</sup>.

Le attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi così individuati sono state definite come segue:

1. l'ascolto telefonico attivo, qualificato e professionale dell'utenza, che favorisca in modo empatico la consapevolezza della situazione di violenza di cui sono vittime o testimoni al fine di stimolare la capacità di autodeterminarsi;
2. l'attivazione di strumenti informatici idonei per fornire risposte precise e qualificate all'utenza che si avvale di mail dedicate, chat o di qualsiasi altro strumento informatico;
3. l'attivazione di collegamenti telefonici o informatici diretti con le FF.OO., Centri antiviolenza, Case rifugio, inserite nella mappatura 1522, o con strutture ospedaliere;
4. fornire indicazioni utili e precise al fine di consentire alle vittime di violenza una scelta consapevole sul percorso di tutela da intraprendere;
5. assicurarsi che le vittime, anche ai fini dell'aggiornamento della banca dati, abbiano usufruito dei servizi indicati dal call center;
6. fornire una risposta qualificata alle vittime di violenza di genere e stalking anche appartenenti a categorie potenzialmente vittime di discriminazioni (persone con disabilità, omosessuali, transessuali e cittadine/i stranieri);
7. effettuare la raccolta e l'archiviazione, in forma anonima codificata, dei dati relativi ai contatti pervenuti e agli esiti dei percorsi intrapresi a seguito delle indicazioni ricevute dalle vittime sulla base delle schede di rilevazione successivamente fornite al soggetto che stipula il Contratto;
8. trasmettere periodicamente report (trimestrale) al Dipartimento, contenente i dati di cui al punto 7 al fine di permettere un monitoraggio costante sui servizi resi dalle reti locali e sulle modalità di fruizione del servizio 1522 e sugli esiti dei percorsi intrapresi dalle vittime di violenza;
9. aggiornamento dei dati dei servizi pubblici e privati inseriti nella mappatura del 1522 al fine di dare informazioni precise alle/agli utenti e di contribuire all'aggiornamento dei dati.

Nel confronto con i capitolati dei bandi successivi, si rileva che nel 2019 e 2021 le azioni 2 e 6 vengono articolate in maniera più puntale, assumendo la seguente formulazione<sup>152</sup>:

- azione 2: l'attivazione di strumenti informatici idonei a fornire *l'assistenza adeguata e la fruibilità del servizio all'utenza che, anche per difficoltà oggettive (ad es. soggetti con disabilità), che non consentono comunicazioni telefoniche*, si avvale di forme di comunicazione quali mail dedicate, chat o di qualsiasi altro strumento informatico messo a disposizione del Gestore;
- azione 6: l'assistenza in favore di vittime di violenza di genere e stalking anche appartenenti a categorie potenzialmente vittime di discriminazioni (persone con

---

<sup>151</sup> Si segnalano alcune variazioni nella formulazione testuale degli obiettivi. Tra queste: le diciture "le utenti" (Capitolato 2019) e "le vittime" (Capitolato 2021) in luogo di "gli utenti" all'obiettivo a. e "dovrà essere effettuato" (Capitolato 2019 e 2021) in luogo di "può essere effettuato" all'obiettivo d.

<sup>152</sup> In corsivo, le modifiche al testo del 2017.

disabilità) *mediante personale specializzato e quindi idoneo a prestare assistenza in favore di tali categorie*<sup>153</sup>.

Inoltre, le attività di cui ai punti 7, 8 e 9 hanno assunto nel bandi 2019 e 2021 una maggiore rilevanza, testimoniata anche dal fatto che alle loro modalità di realizzazione e al loro contenuto è dedicata una specifica sezione dei Capitolati (Sezione B. Servizi di monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche) laddove viene chiarito che “i servizi [connessi alla gestione del 1522] comprendono la realizzazione del sistema di reporting necessario a fornire al DPO dati ed elementi di analisi e approfondimenti dei dati medesimi sui fenomeni di violenza di genere e stalking” attraverso:

- estrapolazione di dati a cadenze trimestrali in modo funzionale al monitoraggio dei fenomeni rilevati;
- analisi, elaborazione e rappresentazione statistica dei dati anche con la realizzazione di dossier su specifici aspetti rilevanti;
- attività di reporting trimestrale dei dati relativi ai casi di violenza di genere e stalking, con le elaborazioni e rappresentazioni statistiche sopra indicate e con l’elaborazione e rappresentazione grafica dei dati stessi in base alle segnalazioni pervenute;
- definizione di template grafici e contenutistici relativi all’attività di reporting e analisi statistica, tenendo conto dei dati rilevati dal sistema (età, sesso, nazionalità, area geografica della segnalazione), sottoposti all’approvazione del DPO.

A partire dall’avviso 2019, il gestore è tenuto alla “predisposizione e aggiornamento della mappatura 1522”, sulla base dell’elenco dei CAV e delle CR fornito dal DPO e al fine di “consentire alle operatrici telefoniche un’efficiente gestione delle richieste di assistenza da parte delle vittime di violenza e stalking”.

Infine, tutti i Capitolati qui in esame prevedono – in carico all’aggiudicatario – la predisposizione e realizzazione di un “piano formativo periodico” sui seguenti ambiti:

- comunicazione, relativamente alle tecniche di ascolto ed alla conduzione empatica del contatto;
- sociologico e psicologico concernente le tematiche della violenza di genere e lo stalking;
- giuridico-legale, riguardante gli aspetti normativi ed i meccanismi di tutela offerti alla vittima;
- conoscenza del territorio e dei servizi di assistenza presenti;
- tecnico-informatico, per l’utilizzo ottimale degli strumenti e dei sistemi informativi a supporto.

Sempre con riferimento al 1522, il DPO ha sostenuto con altre procedure ulteriore spese relative ai costi fissi del servizio, ovvero a:

- il servizio di *gestione dei servizi informativi e delle infrastrutture tecnologiche* a supporto del numero di pubblica utilità 1522 ed attività connesse, per il quale è stata attivata una procedura di affidamento diretto alla Società Lascaux S.r.l. Il contratto è stato sottoscritto in data 19 giugno 2020 per il periodo 19 giugno 2020 – 18 giugno 2021<sup>154</sup> e successivamente prorogato prima per il periodo 19 giugno - 31 dicembre

---

<sup>153</sup> Nella nuova formulazione non sono più ricompresi, tra le categorie potenzialmente vittime di discriminazione di cui all’azione specifica: omosessuali, transessuali e cittadine/i straniere/i.

<sup>154</sup> Per un importo di € 36.000,00 (oltre IVA).



2021<sup>155</sup> e poi per il periodo 1° gennaio - 31 marzo 2022<sup>156</sup>. Il DPO ha disposto la liquidazione dell'intero corrispettivo con riferimento sia al contratto principale sia alla prima proroga tecnica.

A partire dal Bando 2021 la gestione dei servizi informativi e delle infrastrutture tecnologiche a supporto del numero di pubblica utilità ed attività connesse sono state comprese tra gli oneri dell'affidatario del 1522.

- le *utenze telefoniche* di gestione del 1522, per le quali l'11 febbraio 2021 il DPO ha proceduto con un affidamento diretto a Telecom Italia per un periodo di 12 mesi<sup>157</sup>, poi prorogati di ulteriori 3 mesi (in data 11 marzo 2022) a risorse invariate alla luce di un consumo reale minore di quello massimo stimato. Le spese per le utenze telefoniche restano attualmente in carico al DPO.

I dati relativi al 1522 sono disponibili sul sito web istituzionale di Istat, nella specifica sezione della Banca Dati ISTAT<sup>158</sup> e riguardano le caratteristiche delle utenti, le forme di violenza per hanno chiesto supporto e l'esito delle chiamate. Essi sono elaborazioni dei dati archiviati dalle operatrici telefoniche e le mancate risposte sono dovute sia all'elevato numero di chiamate che vengono interrotte prima della conclusione sia, laddove previsto, alle non risposte da parte di utenti e vittime.

Nel corso del 2020, anno fortemente caratterizzato dalla necessità di fornire risposte immediate alle esigenze dettate dalla diffusione della pandemia Covid-19 e di fronteggiare le urgenze che emergevano, ponendo in essere, anche nell'ambito della prevenzione della violenza contro le donne, interventi tesi al contenimento della pandemia e al presidio sanitario delle strutture deputate alla loro accoglienza e protezione, il DPO ha inoltre realizzato due ulteriori interventi finalizzati a garantire una maggiore diffusione della conoscenza del numero antiviolenza e antistalking. Si tratta di:

- Protocollo d'Intesa tra la Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, e la Federazione degli Ordini dei Farmacisti, Federfarma e Assofarm;
- Pubblicazione dei modelli del cartello recante il numero verde di pubblica utilità per il sostegno alle vittime di violenza e di stalking 1522.

Nell'aprile 2020, nel corso del lockdown, è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra la Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, e la Federazione degli Ordini dei Farmacisti, Federfarma e Assofarm per la diffusione del numero di pubblica utilità 1522<sup>159</sup>.

Nella situazione di emergenza causata dall'epidemia di Covid-19, il protocollo ha affermato la necessità di un lavoro congiunto finalizzato a "potenziare l'informazione a favore delle donne oggetto di violenza domestica ovvero di stalking, in particolare durante l'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19" sulla base della condivisione – tra i soggetti contraenti – dell'importanza di "valorizzare la presenza capillare delle farmacie sul territorio e la disponibilità al dialogo dei farmacisti in particolare nei

---

<sup>155</sup> Per un importo di € 19.000, con Determina del Capo Dipartimento del 18 giugno 2021.

<sup>156</sup> Per un importo di € 9.000, con Determina del Capo Dipartimento del 13 dicembre 2021.

<sup>157</sup> Per la somma di € 39.990,00 (esclusa IVA).

<sup>158</sup> Raggiungibile al seguente link: <http://dati-violenzadonne.istat.it/>.

<sup>159</sup> Il Protocollo è disponibile al seguente link:

[https://www.pariopportunita.gov.it/media/2273/protocollo\\_farmacie\\_1042020.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2273/protocollo_farmacie_1042020.pdf)

confronti di soggetti fragili e vulnerabili, per indirizzare le donne vittima di violenza o di stalking al numero verde 1522, al fine di avviare un percorso di uscita da situazioni di criticità in ambito domestico”.

In attuazione di quanto previsto dal Protocollo, nelle farmacie è stato reso disponibile un opuscolo contenente le principali informazioni utili alle donne che desiderano uscire dalla situazione di violenza o stalking (chiamare il 1522, cercare i riferimenti dei centri antiviolenza sul sito web istituzionale [www.1522.eu](http://www.1522.eu) o sulla app YouPol<sup>160</sup> e in alcuni casi chiamare il 112), oltre al cartello del numero verde antiviolenza 1522, oggetto di una specifica campagna di comunicazione promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>161</sup>.

Nel corso del 2020 stesso, inoltre, ha trovato attuazione la LN 160/2019 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*”<sup>162</sup>, che ha previsto l’obbligo per le amministrazioni pubbliche di esporre “in modo visibile al pubblico, nei locali dove si erogano servizi diretti all'utenza, un cartello recante il numero verde di pubblica utilità per il sostegno alle vittime di violenza e stalking, promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1, c. 348) e ha parimenti previsto che il medesimo cartello della essere esposto negli esercizi pubblici, nei locali dove si svolge l'assistenza medico-generica e pediatrica e nelle farmacie (art. 1, c. 350).

La definizione di modelli, contenuti, lingue utilizzate e di modalità e tempistiche di esposizione dei cartelli sono state rimandate ad apposito DPCM, poi emesso il 30 ottobre 2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.316 del 21.12.2020) a firma del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'economia e del Ministro dell'interno vengono definiti: Modelli dei cartelli, contenuti, lingue da utilizzare nonché modalità e tempistiche per l'esposizione del numero verde di pubblica utilità per il sostegno alle vittime di violenza e di stalking n. 1522<sup>163</sup>.

Il DPCM ha stabilito che il cartello dovesse contenere la dicitura: «Se sei vittima di violenza o stalking chiama il 1522» ed essere tradotto nelle seguenti lingue: inglese, spagnolo, francese, tedesco, arabo, cinese, russo, portoghese, rumeno, bengali (oltre che in altre lingue in considerazione di comunità o gruppi linguistici presenti sui territori di riferimento)<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> Per maggiori informazioni relative alla app YouPol si rimanda a quanto descritto nell’ambito della **priorità 3.1**.

<sup>161</sup> Cfr. infra *Pubblicazione dei modelli del cartello recante il numero verde di pubblica utilità per il sostegno alle vittime di violenza e di stalking 1522*.

<sup>162</sup> Al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>.

<sup>163</sup> Il Decreto è reperibile al seguente link:

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-12-21&atto.codiceRedazionale=20A06986&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-12-21&atto.codiceRedazionale=20A06986&elenco30giorni=false)

<sup>164</sup> I cartelli sono disponibili al seguente link:

<https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/pubblicazione-dei-modelli-del-cartello-recante-il-numero-verde-di-pubblica-utilita-per-il-sostegno-alle-vittime-di-violenza-e-di-stalking-1522/>.

## 2.4 Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare

Hanno contribuito a tale priorità di intervento il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Dipartimento per le politiche della famiglia.

Il **Dipartimento per le Pari Opportunità**, in collaborazione con le Regioni, ha programmato e attuato azioni volte a conseguire la finalità generale, indicata nell'art. 5 della LN 119/2013, di proteggere e supportare i minori vittime o testimoni di violenza intrafamiliare. Tali azioni sono sostenute attraverso il riparto dei fondi alle Regioni, avvenuto con DPCM del 4 dicembre 2019 (successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020), del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021. Si rimanda al par. 5 di questo rapporto per il dettaglio degli interventi programmati.

Il **Dipartimento per le politiche della famiglia**, nel periodo di vigenza del PSN 2017-2020, ha messo in atto diversi interventi volti a garantire il supporto e la protezione delle/dei minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare, attraverso:

1. Potenziamento della rete di servizi;
2. Interventi di supporto ai minori e alle loro famiglie;
3. Avvisi pubblici che hanno compreso, tra i destinatari, i minori vittime di violenza.

Lungo la prima direttrice, il Dipartimento ha posto in essere un'importante azione di sistema volta al **potenziamento dei Centri per le famiglie e il coordinamento degli interventi** in materia di servizi di protezione e inclusione sociale per nuclei familiari multiproblematici e/o persone particolarmente svantaggiate, con particolare riguardo alle famiglie affidatarie di orfani di crimini domestici. L'intervento, iniziato nel 2018 (operativamente, nel 2019) e la cui conclusione è prevista per il mese di ottobre 2023, è stato finanziato a valere sull'Asse III, Priorità di investimento 91 ob. specifico 9.1. Azione 9.1.2 del PON Inclusionione 2014-2020, con uno stanziamento complessivo di risorse pari a € 15 milioni (per il periodo 2014-2020).

Già il penultimo *Piano nazionale famiglia* (2012) individuava i Centri per la famiglia come "servizi territoriali prossimi" ai nuclei famigliari, capaci di supportare i nuclei genitoriali/famigliari in tutte le loro componenti, ma bisognosi di un potenziamento. Negli anni, il Dipartimento ha garantito il supporto economico dei Centri tramite il Fondo nazionale per la famiglia, al fine di consentire la sostenibilità gestionale, chiedendo alle Regioni di investire sul loro potenziamento (attraverso trasferimenti "a cascata" ai Comuni che gestiscono i Centri direttamente o tramite affidamento a privati). Con questa azione di sistema si è, invece, voluti intervenire anche – data la diversificazione riscontrata a livello territoriale – offrendo un modello unico condiviso (approvato dal Coordinamento delle Regioni) comprensivo di standard minimi per questi servizi. Più nello specifico, gli obiettivi specifici dell'intervento sono stati i seguenti:

1. promuovere la conoscenza diffusa e l'apprendimento istituzionale continuo rispetto allo stato di attuazione delle politiche e dei servizi della famiglia sul territorio nazionale;

2. promuovere la diffusione e il consolidamento di Centri per la famiglia sul territorio nazionale a supporto delle famiglie multiproblematiche, inteso come servizio generale in grado di raccordarsi con gli altri servizi generali interessati;
3. diffondere modelli nazionali d'inclusione e integrazione sociale per ridurre l'eterogeneità territoriale e sostenere le Amministrazioni regionali e locali nel rispondere ai diversi bisogni delle famiglie multiproblematiche e delle famiglie affidatarie di vittime di violenza assistita e di orfane/i di crimini domestici, ovvero alle famiglie che sono vittime di filicidi.

Rispetto al presente obiettivo, ci si è proposti di intervenire al fine di:

- potenziare gli interventi di inclusione sociale, di sostegno e di presa in carico di minori vittime di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici e avviamento ai servizi specializzati;
  - favorire il sostegno alle famiglie affidatarie dei minori nella gestione delle responsabilità affidate loro e nella gestione della nuova famiglia;
  - valorizzare il ruolo dei Centri per la Famiglia come servizi generali in grado di raccordarsi con gli altri servizi generali interessati per il supporto delle famiglie affidatarie di orfani di crimini domestici;
  - favorire il lavoro in rete e di rete con i servizi specializzati per lo sviluppo di interventi a favore delle famiglie in cui sono presenti minori vittime di violenza assistita.
4. sviluppare competenze specialistiche all'interno dei Centri per la famiglia;
  5. sperimentare interventi integrati per la famiglia e rafforzare il coordinamento dei servizi a supporto delle famiglie multiproblematiche;
  6. favorire il coordinamento degli interventi sul territorio nazionale e il coordinamento degli attori attraverso la creazione di una "community" aperta a tutti i livelli (territoriale e di governance);
  7. promuovere e favorire lo scambio di esperienze relative ai servizi per la famiglia.

Nel dicembre 2020, il Dipartimento ha realizzato e pubblicato sul sito web istituzionale di progetto PON Inclusione Famiglia il *Report di analisi dei dati secondari e primari di livello nazionale e regionale 2019/2020: politiche e servizi per le famiglie*<sup>165</sup> il quale:

- fornisce un'organica mappatura geolocalizzata dei Centri per la Famiglia esistenti sul territorio nazionale;
- analizza il quadro normativo e delle politiche a supporto delle famiglie a livello nazionale e regionale;
- contiene il focus tematico su orfani di crimini domestici, minori vittime di violenza assistita e famiglie affidatarie, che riporta un'approfondita ricognizione della normativa nazionale del fenomeno, a partire dal 2000, nonché un quadro delle misure e risorse economiche dedicate alla tutela di tali soggetti particolarmente vulnerabili, nonché delle famiglie affidatarie.

Il documento in questione è stato oggetto di adeguata attività informativa, a beneficio delle Regioni e delle Province autonome coinvolte nell'attuazione progettuale.

---

<sup>165</sup> Al seguente link: <http://www.poninclusionefamiglia.it/wp-content/uploads/2019/05/REPORT-ANALISI-DATI-NAZIONALI-2020-PER-PUBBLICAZIONE.pdf>.

Inoltre, a partire dal 2019, sono stati redatti *Dossier regionali*, oggetto di costante monitoraggio, aggiornamento ed integrazione e anch'essi resi disponibili *online* sul sito web istituzionale di progetto PON Inclusione Famiglia<sup>166</sup>.

In linea generale, il Report 2020 e i Report regionali annuali mostrano:

- una crescita esponenziale dei Centri per la famiglia;
- la nascita di Centri per la famiglia come “servizi tipizzati” in regioni in cui precedentemente erano del tutto assenti (ed erano invece presenti servizi “alternativi” quali consultori o servizi dedicati all’infanzia e all’adolescenza).

I Report afferiscono ad un’area specifica del progetto, finalizzata ad un monitoraggio continuo e costante dei Centri per le famiglie: si tratta di un monitoraggio a cadenza annuale, effettuato raccogliendo dati direttamente dalle Regioni e dalla Province autonome.

Il Report 2020 è strutturato in: analisi di contesto, analisi della normativa regionale in materia, principali servizi erogati dai Centri (presentati per contesto territoriale di riferimento). È stato redatto sulla base di:

- esiti degli incontri bilaterali che il Dipartimento ha condotto con tutte le Regioni e Province autonome (dal 2019 al 2021);
- analisi di back office sui siti delle Regioni;
- esiti delle survey somministrata alle Regioni, finalizzata a comprendere la loro organizzazione in tema di governance dei Centri per le famiglie.

Per le annualità successive, in accordo con quanto previsto dal progetto, sono state invece condotte rilevazioni rispetto agli scostamenti in termini di n. dei centri, servizi erogati, ecc. letti in connessione con dati di contesto (fonte: ISTAT) che hanno portato alla redazione di Report nella forma di schede riepilogative per singola regione.

La redazione dei Report è a cura del gruppo di lavoro che opera presso il Dipartimento.

A fine 2022, il Dipartimento per le politiche della famiglia ha avviato una procedura di manifestazione di interesse finalizzata all’acquisizione di un servizio di valutazione in itinere del progetto Supporto per lo sviluppo dei centri della famiglia e il coordinamento di interventi in materia di servizi di protezione e di inclusione sociale per nuclei famigliari multiproblematici e/o persone particolarmente svantaggiate rivolta alle imprese iscritte al Mercato Elettronico della P.A. (MePa) nella sezione Servizi - Servizi di supporto specialistico. L’impresa aggiudicataria è l’IRS - Istituto per la ricerca sociale, per un prezzo complessivo del servizio pari ad € 80.000,00 oltre IVA. Al momento della redazione di questo report l’attività è in fase di avvio.

Nell’ambito di questo intervento si colloca anche la redazione della *Guida pratica per gli orfani di crimini domestici e per le famiglie affidatarie*<sup>167</sup>: la Guida è uno strumento pratico per l’individuazione delle misure di sostegno attualmente esistenti a favore degli orfani di crimini domestici e delle famiglie affidatarie. Tali misure strutturali sono orientate da un lato a favorire il percorso di superamento del trauma e il reinserimento sociale degli orfani di crimini domestici e dall’altro a supportare le famiglie affidatarie.

Tale guida è stata il punto di partenza per la definizione delle *Linee guida nazionali* volte a rendere omogenee le procedure di presa in carico integrata e interventi di cura delle e dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di femminicidio. Si tratta di un’azione che rientra nelle azioni di supporto per lo sviluppo dei Centri per le famiglie e

---

<sup>166</sup> Al seguente link: <http://www.poninclusionefamiglia.it/documentazione/dossier-regionali/>.

<sup>167</sup> Maggiori informazioni al seguente link: <http://www.poninclusionefamiglia.it/documentazione/pubblicazioni/>.

il coordinamento degli interventi in materia di servizi di protezione e inclusione sociale per nuclei familiari multiproblematici e/o persone particolarmente svantaggiate, finanziato con il PON Inclusione. Le risorse destinate a questa specifica linea di intervento sono parte di quelle disponibili sulla più ampia Linea di intervento 1 – Azione L.1.4 (Predisposizione di un modello concettuale, organizzativo e funzionale per il Centro per la Famiglia) valutata complessivamente per un costo pari a € 229 mila.

Nello specifico l'intervento si è posto l'obiettivo di predisporre di Linee guida nazionali volte a rendere omogenee le procedure di presa in carico integrata e gli interventi di cura delle e dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di crimini domestici, valorizzando il ruolo dei Centri per la Famiglia come servizi generali in grado di raccordarsi con gli altri servizi generali interessati per il supporto delle famiglie affidatarie di orfani di crimini domestici nonché di privilegiare il lavoro in rete e di rete con i servizi specializzati per lo sviluppo di interventi a favore delle famiglie in cui sono presenti minori vittime di violenza assistita.

A tal fine nel 2019, sono state realizzate:

- una mappatura geolocalizzata dei servizi territoriali rivolti alle famiglie;
- una rilevazione dei fabbisogni territoriali.

Hanno contribuito alla redazione delle Linee Guida i lavori di indagine pubblicati nel Report di analisi dei dati secondari e primari di livello nazionale e regionale 2019/2020 su politiche e servizi per le famiglie e nella Guida pratica per gli orfani di crimini domestici e per le famiglie affidatarie. In seguito alla redazione delle linee guida è stata avviata un'interlocuzione con le Regioni, quali soggetti primari coinvolti nella realizzazione del progetto di potenziamento dei Centri Famiglie e le Associazioni, tra cui Fondazione Pangea onlus.

Rispetto alla seconda direttrice richiamata in premessa, ovvero quella relativa al **supporto dei/delle minori e delle loro famiglie**, nel dicembre 2017 il Dipartimento per le politiche della famiglia ha adottato un *Avviso pubblico per il finanziamento di progetti afferenti le politiche per la famiglia*<sup>168</sup> la cui *Linea F - Sostegno ai minori vittime di violenza assistita, agli orfani di crimini domestici e alle loro famiglie affidatarie* era volta a finanziare progetti destinati a promuovere nei confronti delle vittime di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici interventi concreti di:

- inclusione sociale;
- sostegno (psicologico, fattuale ed economico);
- presa in carico delle vittime e avviamento ai servizi specializzati;
- sostegno alle famiglie affidatarie dei minori.

In particolare, l'Avviso individua come finanziabili i progetti in grado di promuovere e sviluppare presidi e servizi di informazione e sostegno in favore delle famiglie affidatarie dei suddetti minori e di assicurare misure di assistenza, consulenza e di sostegno in favore dei minori vittime di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici, tenendo conto delle loro specifiche necessità e dell'entità del danno subito.

---

<sup>168</sup> L'Avviso è disponibile al seguente link: <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/finanziamenti-avvisi-e-bandi/avvisi-e-bandi/avviso-pubblico-per-il-finanziamento-di-progetti-afferenti-le-politiche-per-la-famiglia/>.

Con riferimento specifico alla Linea F, sono stati ammessi a finanziamento n. 6 progetti della durata di 18 mesi (salvo proroghe di ulteriori 6 mesi)<sup>169</sup>. I progetti sono stati avviati in seguito ad un primo anticipo di risorse<sup>170</sup>, e si sono conclusi nel 2022, in seguito alla concessione della proroga per le difficoltà incontrate durante la pandemia. Cinque di essi sono stati realizzati da enti del terzo settore, inclusi centri anti violenza e case rifugio, e uno da un ente locale in Associazione Temporanea di Scopo con enti di terzo settore e un ospedale pediatrico.

Tra le principali azioni realizzate vale ricordare:

- la formazione rivolta alle/agli operatrici/tori delle case rifugio, con riguardo alle competenze necessarie alla presa in carico di minori vittime di violenza assistita e delle donne vittime di violenza;
- il supporto alla ricostruzione di una relazione tra madre naturale o affidataria e i minori presi in carico;
- il sostegno alle madri e alle famiglie affidatarie, anche di tipo materiale, e le azioni di empowerment delle donne, sia psicologico che economico, mirate al loro reinserimento sociale;
- il contrasto al bullismo derivante da vissuti di violenza dei minori;
- il contrasto e la prevenzione della violenza intra-familiare mediante campagne di sensibilizzazione e/o la costituzione di reti tra soggetti privati e istituzionali;
- interventi di informazione in zone che mancavano di una consapevolezza anche minima sulla violenza di genere e che erano carenti di collegamenti con i Centri anti violenza.

Nell'ambito dell'Accordo sottoscritto con il Dipartimento per le politiche della famiglia è stata avviata una prima valutazione iniziale dei progetti presentati in risposta a questo avviso, per capire in che modo ci si era mossi rispetto alle diverse linee di intervento: tale analisi è confluita nella redazione di un Report di approfondimento.

Sempre sul tema del sostegno ai minori, il Dipartimento per le politiche della famiglia ha adottato 3 ulteriori **avvisi pubblici** che hanno compreso, tra i destinatari, i minori vittime di violenza.

Il primo di questi è l'*Avviso pubblico per il finanziamento di progetti per la protezione ed il sostegno di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale*, adottato nel 2020 con l'intento di potenziare le capacità d'intervento degli attori pubblici e del privato sociale per fornire adeguate risposte alle situazioni di disagio e fragilità in cui vertono le vittime minori e le loro famiglie. In particolare, è previsto che i progetti, dal carattere sperimentale, possano riferirsi a diversi temi, quali:

1. Linea A: *Prevenzione del fenomeno della violenza tra pari, perpetrata anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie;*
2. Linea B: *Sostegno alla genitorialità ed alle famiglie di minori vittime di violenza e minori abusanti;*
3. Linea C: *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori;*

---

<sup>169</sup> Con un impegno di risorse pari complessivamente a € 1.018.720,00<sup>169</sup> sul totale di € 1.050.000 disponibili).

<sup>170</sup> Per un totale di € 305.616,00 al 31/12/2020.

4. Linea D: *Prevenzione, protezione e supporto alle vittime di violenza e maltrattamento in ambito sportivo*<sup>171</sup>.

L'Avviso si è rivolto a enti locali, enti pubblici territoriali e non territoriali, enti con natura giuridica rientrante nelle forme previste all'art. 4, comma 1, del Decreto Legislativo 3 luglio n. 2017, n. 117 e istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, singole o organizzate in reti di scuole.

All'esito della valutazione delle proposte progettuali pervenute, n. 28 sono risultate ammesse a finanziamento. Nello specifico, sono stati individuati:

- n. 9 soggetti beneficiari per la Linea A, di cui n. 2 individuati a seguito di scorrimento della graduatoria<sup>172</sup>;
- n. 10 soggetti beneficiari per la Linea B, di cui n. 3 individuati a seguito di scorrimento della graduatoria<sup>173</sup>;
- n. 2 soggetti beneficiari per la Linea C<sup>174</sup>;
- n. 7 soggetti beneficiari per la Linea D, di cui n. 2 individuati a seguito di scorrimento della graduatoria<sup>175</sup>.

Hanno provveduto a comunicare l'avvio delle attività progettuali, alla data del 18/10/2023:

- n. 9 soggetti beneficiari per la Linea A, che hanno iniziato le attività progettuali nel periodo compreso tra il 10/01/2022 ed il 21/11/2022;
- n. 8 soggetti beneficiari per la Linea B, che hanno iniziato le attività progettuali nel periodo compreso tra il 31/01/2022 ed il 15/11/2023;
- n. 2 soggetti beneficiari per la Linea C, che hanno iniziato le attività progettuali nel periodo compreso tra il 04/02/2022 ed il 05/02/2022;
- n. 4 soggetti beneficiari per la Linea D, che hanno iniziato le attività progettuali nel periodo compreso tra il 16/12/2021 ed il 30/09/2023.

Gli altri due avvisi, adottati nel 2020, pur avendo avuto un focus di intervento molto più ampio, hanno previsto premialità per progettualità rivolte a minori vittime di violenza assistita e ai loro familiari. Nello specifico, si tratta di:

- l'avviso per il finanziamento di progetti per il contrasto della povertà educativa e il sostegno delle opportunità culturali e educative di persone minorenni *Educare in comune*. L'Avviso <sup>176</sup> ha avuto l'obiettivo di contrastare la povertà educativa e l'esclusione sociale dei bambini, si è rivolto ai Comuni, in forma singola o associata,

---

<sup>171</sup> Alla realizzazione delle linee d'intervento è destinato un finanziamento complessivo pari ad € 5.000.000,00 (cinquemilioni/00), a valere sulle risorse del Capitolo 519 – Centro di Responsabilità 15 – Politiche per la famiglia – del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'importo complessivo è ripartito tra le già menzionate linee d'intervento come di seguito indicato:

- Linea A: € 1.000.000,00
- Linea B: € 1.500.000,00
- Linea C: € 1.500.000,00
- Linea D: € 1.000.000,00.

La richiesta di finanziamento per ciascuna iniziativa progettuale, della durata di 18 mesi, doveva essere compresa entro il limite massimo di € 200.000,00. Non potevano essere considerati ai fini della ammissibilità al finanziamento progetti il cui valore fosse inferiore a € 70.000,00.

<sup>172</sup> Per un finanziamento complessivo di € 1.220.100,00.

<sup>173</sup> Per un finanziamento complessivo di € 1.888.152,00.

<sup>174</sup> Per un finanziamento complessivo di € 399.700,00.

<sup>175</sup> Per un finanziamento complessivo di € 1.301.841,00. I decreti relativi allo scorrimento delle graduatorie relative alle Linee A, C e D sono stati pubblicati in data 15/11/2021. L'importo dei finanziamenti concessi ai beneficiari delle quattro Linee di intervento ammonta, complessivamente, ad € 4.809.793,00.

<sup>176</sup> La dotazione finanziaria complessiva è stata di € 15 milioni.



ed ha sollecitato la presentazione di proposte progettuali volte a valorizzare lo sviluppo delle potenzialità fisiche, cognitive, emotive e sociali dei bambini e degli adolescenti, e prevedere interventi e azioni in linea con gli obiettivi della Child Guarantee. Tre le aree tematiche oggetto di finanziamento: A) Famiglia come risorsa; B) Relazione e inclusione e C) Cultura, arte e ambiente.

Per tutte, nella premessa all'Avviso, si precisa che: Particolare sensibilità, in ciascuna area tematica, deve essere riposta ai contesti di violenza assistita a danni di persone di minore età, come anche ai bisogni di legami familiari da rimodulare fuori dai modelli originali o tradizionali, di "mancata genitorialità", come nel caso dei fallimenti adottivi e degli orfani per crimini domestici.

Complessivamente, sono state finanziate 71 proposte progettuali, di cui 24 per l'Area tematica A "Famiglia come risorsa", 25 per l'Area tematica B "Relazione e inclusione" e 22 per l'Area tematica C "Cultura, arte e ambiente". Ad oggi, sono stati inviati gli Atti di concessione a tutti i soggetti ammessi a finanziamento. Si segnala, altresì, che è stato registrato dalla Corte dei conti il Decreto che dispone l'incremento delle risorse finanziarie complessive destinate all'Avviso<sup>177</sup>: si procederà, quindi, allo scorrimento delle graduatorie al fine di individuare gli ulteriori soggetti ammessi a finanziamento.

- l'Avviso per il finanziamento di progetti per il contrasto della povertà educativa e il sostegno delle opportunità culturali e educative di persone di minore età *Educare insieme*. L'Avviso<sup>178</sup> ha finanziato iniziative per il contrasto della povertà educativa, delle disuguaglianze e i divari socio-economici sulle persone di minore età, acuiti dalla pandemia da Covid-19 e in particolare promuove progetti che prevedono azioni sperimentali e innovative, educative e ludiche, per l'empowerment dell'infanzia e dell'adolescenza, in grado di favorire il benessere psico-fisico, l'apprendimento e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti, soprattutto di coloro i quali si trovano in condizione di svantaggio e vulnerabilità.

L'Avviso si è rivolto a organizzazioni senza scopo di lucro nella forma di enti del Terzo settore, le imprese sociali, gli enti ecclesiastici e di culto dotati di personalità giuridica e operanti nello specifico settore di riferimento oggetto dell'avviso; le scuole statali, non statali paritarie, non paritarie, di ogni ordine e grado; nonché i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia pubblici e privati, che possono presentare, individualmente o in partnership, progetti volti ad attivare o consolidare la "comunità educante", prevedendo interventi e azioni, in linea con gli obiettivi della Child Guarantee, nelle seguenti aree tematiche:

- a. *Cittadinanza attiva*, con particolare sensibilità deve essere riposta anche ai minori d'età provenienti da fallimenti adottivi o contesti di violenza assistita e agli orfani per crimini domestici: categorie sociali, queste, povere di stimoli culturali ed artistici;
- b. *Non-discriminazione*, con attenzione particolare ai bambini e ai ragazzi che soffrono di situazioni di svantaggio o discriminazione che li espone a un elevato rischio di subire forme di emarginazione e violenza (inclusi bullismo e abusi),

---

<sup>177</sup> Per un importo pari ad € 10.500.000,00, ripartiti nella misura di € 3.500.000,00 per ciascuna delle tre aree tematiche dell'Avviso stesso.

<sup>178</sup> La dotazione finanziaria complessiva è stata di € 10 milioni, successivamente integrati da ulteriori 5 milioni.

anche in ambiente scolastico o nella propria famiglia e comunità, anche attraverso interventi di sensibilizzazione ed educazione dei ragazzi al tema della violenza domestica e della violenza verbale/fisica/psicologica, anche on-line, legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere;

c. *Dialogo intergenerazionale;*

d. *Ambiente e sani stili di vita.*

Complessivamente, sono state ammesse a finanziamento n. 99 proposte progettuali (n. 3 beneficiari hanno successivamente rinunciato al finanziamento). Per le 96 proposte progettuali finanziate risultano essere stati sottoscritti gli atti di concessione di contributo e sono in fase di completamento le attività di verifica delle rendicontazioni pervenute con successiva erogazione dei saldi del finanziamento concesso.

Si evidenzia, infine, che in data 7 gennaio 2022 la Corte dei conti ha registrato un ulteriore Decreto integrativo delle risorse destinate all'Avviso. Pertanto, la Commissione di valutazione, modificata nella sua composizione con Decreto del Capo del Dipartimento del 20 dicembre 2022, ha ripreso i lavori di valutazione delle proposte progettuali pervenute sulla base dell'ordine cronologico di arrivo delle stesse.

## 2.5 Rendere operativo il percorso di tutela per le donne che hanno subito violenza

Ha contribuito a tale priorità di intervento il **Ministero della Salute**, attraverso la realizzazione dei seguenti interventi:

1. Promozione e monitoraggio del *Percorso per le donne che subiscono violenza* per il soccorso e assistenza alle donne all'interno dei Pronto Soccorso delle Aziende sanitarie e ospedaliere e attivazione di reti antiviolenza territoriali attraverso protocolli interistituzionali (art. 24 dei LEA);
2. Monitoraggio dei centri regionali del Ministero della Salute sul tema delle *MGF*, per orientare l'offerta dei servizi sanitari e migliorare la conoscenza del fenomeno, attraverso una raccolta dati sulla prevalenza e la stima del rischio per bambine e ragazze.

Per quanto attiene al primo intervento, le **Linee guida nazionali**, frutto del GdL Percorso di tutela composto da rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali e dall'associazionismo di riferimento, devono essere "recepiti dalle Aziende sanitarie e dalle Aziende ospedaliere che al loro interno abbiano un Pronto Soccorso, fatta salva la normativa primaria e le leggi speciali e regionali vigenti"; per questo motivo, le Regioni e le Province autonome, anche in virtù della loro competenza di tipo concorrente in materia di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi socio-sanitari, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, "devono adoperarsi affinché le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere diano puntuale attuazione alle presenti Linee guida nazionali".

Il Ministero della Salute, pertanto, ha previsto un percorso di promozione delle linee guida e la realizzazione di un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione ed

implementazione delle Linee guida nazionali. A questo proposito si deve premettere che il progetto di *Formazione a Distanza (FAD) per operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani*, mirato alla prevenzione ed al contrasto della violenza di genere<sup>179</sup>, ha previsto un obiettivo specifico che riguardava l'individuazione di referenti regionali per coordinare la proposta di formazione, sensibilizzarli alla diffusione del programma FAD, nonché promuovere la costituzione di reti locali volte a favorire la collaborazione e lo scambio di materiali, informazioni, buone pratiche tra PS e tra questi e gli altri soggetti interessati.

Il Ministero della salute ha quindi attivato un'interlocuzione con Regioni e Province Autonome (P.A.), richiedendo agli Assessorati competenti delle stesse, con nota congiunta del 4 aprile 2019 della Direzione Generale della prevenzione sanitaria e della Direzione Generale della programmazione sanitaria, le informazioni relative agli atti formali di recepimento delle linee guida (DPCM 24/11/2017). Inoltre, è stato richiesto ad ogni Regione/P.A. di designare i propri referenti per il monitoraggio della piena attuazione delle disposizioni in argomento e per l'attività di formazione prevista dal Progetto (cfr. Intervento 3 – Asse Prevenzione). La Rete dei Referenti delle Regioni e delle P.A., formalizzata attraverso l'individuazione di *focal point*, si è riunita in due occasioni (29 ottobre 2019 e 29 ottobre 2020) finalizzate a condividere sia gli step del programma formativo FAD, sia le necessarie azioni di coordinamento e di promozione delle azioni nell'ambito dei territori. La costituzione di una rete di referenti, per le varie realtà territoriali, si è rivelata una risorsa essenziale, grazie al confronto reciproco è stato possibile agevolare la diffusione di buone pratiche, una maggiore capacità di aderenza delle iniziative al livello locale, sia per quanto riguarda la formazione che per ogni altra azione di valutazione e monitoraggio.

Si evidenzia che la Direzione generale della Prevenzione sanitaria Ufficio 9 ha avviato la strutturazione del monitoraggio del Percorso Rosa già prima della crisi pandemica predisponendo un'apposita Scheda per la rilevazione delle informazioni utili al monitoraggio dell'applicazione delle linee guida e dell'attuazione di percorsi locali di soccorso e assistenza sociosanitaria alle donne che subiscono violenza condivisa con la Direzione generale della Programmazione sanitaria Ufficio 3 e con alcuni Referenti Regionali per programmare una fase di sperimentazione prima dell'invio agli Assessorati e ai PS. La situazione di emergenza pandemica, per quanto non abbia impedito la prosecuzione delle azioni verso il raggiungimento dei risultati di tale intervento, ha però limitato le attività, soprattutto del lavoro di rete e di monitoraggio.

Con specifico riferimento al monitoraggio del Percorso Rosa, si fa presente che la scheda di rilevazione è stata trasmessa il 23 giugno 2023. L'indagine ha la finalità di diffondere strumenti utili alla implementazione delle linee guida e anche quella dell'*accountability*, cercando di sollecitare un preciso impegno di tutte le Aziende presenti sul territorio nazionale. L'indagine è realizzata attraverso un apposito questionario *online* destinato a tutte le strutture sanitarie sede di DEA di I livello, DEA II livello, Pronto Soccorso e Pronto Soccorso pediatrico afferenti al SSR. Il questionario si compone di un massimo 75 domande (il numero varia in relazione ad eventuali risposte negative) ed è articolato in base al testo delle Linee guida, ovvero comprende, oltre a una sezione che raccoglie informazioni generali sull'Azienda, sezioni sull'accesso al pronto soccorso e triage delle donne che subiscono violenza, sul trattamento diagnostico-terapeutico delle stesse, sulla dimissione

---

<sup>179</sup> L'intervento, in capo al Ministero della Salute, è stato descritto nell'ambito della **priorità 1.3**.

dalla struttura, sulla formazione e sulla reportistica. La maggior parte dei quesiti è a risposta chiusa e per alcuni è possibile caricare della documentazione.

I dati dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del percorso di assistenza sociosanitaria per le donne vittime di violenza all'interno dei pronto soccorso sono stati presentati dal Ministero della Salute il 20 novembre 2023 e sono di seguito sintetizzati.

L'80% delle strutture (497 PS su 618) ha risposto al questionario. L'analisi delle risposte all'indagine mostra che:

- il 77% delle strutture ha in uso i protocolli attuativi del percorso per le donne che subiscono violenza;
- l'83% dei pronto soccorso assicura procedure diversificate e modalità di dimissione protetta nel caso di valutazione a rischio alto;
- presso il 79% delle strutture è individuato il referente del percorso;
- il 59% delle strutture assicura la presenza di una équipe multidisciplinare dedicata al percorso per le donne che subiscono violenza;
- nel 79% dei pronto soccorso sono presenti attività e percorsi di formazione e aggiornamento sulla violenza- per gli operatori sanitari;
- nel 98% delle strutture la donna viene informata della presenza sul territorio dei centri antiviolenza e nel 99,6% è garantita una puntuale informazione sulla possibilità di sporgere querela, anche contattando direttamente le forze dell'ordine;
- il 79% dei pronto soccorso assicura il supporto di mediatrici linguistico-culturali per via telefonica; solo nel 44% delle strutture avviene vis à vis in pronto soccorso;
- il 94% delle strutture garantisce, in presenza di figli minori, la possibilità che possano restare con la madre e che siano coinvolti nel suo stesso percorso;
- nel 62% delle strutture è presente un sistema per l'accompagnamento delle donne e degli eventuali figli a una struttura protetta esterna;
- solo il 28% delle strutture dichiara una presa in carico sociale attiva h24;
- solo il 39% delle strutture prevede figure di supporto per le donne con disabilità.

Fonte: Ministero della salute<sup>180</sup>

Il Ministero della Salute ha, inoltre, effettuato periodiche ricognizioni sull'utilizzo dei fondi in argomento e sulle attività realizzate dalle Regioni e dalle Province Autonome in attuazione della **Legge n.7/2006 Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile**. Nel corso del 2018 è stato attivato dall'Ufficio 9 della Direzione generale della prevenzione sanitaria un monitoraggio che richiedeva, tra l'altro, di conoscere normative regionali specifiche per le MGF o atti/provvedimenti deliberati *ad hoc*, eventuali centri di riferimento istituiti per l'assistenza alle donne e alle bambine mutilate, modalità di utilizzazione dei fondi erogati, di cui all'art. 4 della legge n.7/2006, eventuali corsi di formazione o aggiornamento specifici nonché attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione e buone pratiche in materia di MGF. Dal monitoraggio effettuato emerge che in diverse Regioni Italiane sono istituiti centri regionali di riferimento, dove sono stati delineati dei percorsi *ad hoc* per le donne con MGF, con personale qualificato ed appositamente preparato a fronteggiare le varie problematiche che si possono verificare in questo ambito. Le Regioni sono variamente rappresentate nell'ambito del territorio italiano e la distribuzione interessa il Nord (Piemonte e

<sup>180</sup> Maggiori informazioni sono disponibili al seguente link:

[https://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_1\\_1\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=6399](https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=6399).

Lombardia), il Centro (Lazio e Toscana) e il Sud (Calabria e Sicilia), mentre c'è da evidenziare che la regione Marche si è dotata di una Rete Regionale apposita per le MGF. Alcune Regioni poi hanno dato anche vita a forme di potenziamento delle strutture sanitarie locali con personale specializzato quali mediatori culturali, mentre altre hanno finalizzato veri e propri progetti, come la Sicilia, che ha predisposto un database per la raccolta dei dati relativi alle MGF rilevate, o come la Lombardia ed il Lazio che hanno promosso attività di sensibilizzazione e informazione e implementato attività consultoriali con il coinvolgimento talvolta anche della popolazione migrante, come nel caso della Basilicata, fino a all'Emilia-Romagna che ha predisposto un sito web ed ha sostenuto seminari per personale Regionale e studenti di medicina. Un dato comune tra le Regioni e le Province autonome è rappresentato dalla realizzazione di corsi di formazione per il personale che viene a contatto con soggetti a rischio di MGF nelle strutture sanitarie locali, al fine di renderlo più preparato a individuare i casi e soprattutto a gestirli in tutte le varie problematiche. Infine, al fine di uniformare le modalità di codifica delle informazioni cliniche rilevate nel corso di episodi di cura, in presenza di MGF, la Direzione generale della prevenzione sanitaria – Ufficio 9 in raccordo con la Direzione generale della programmazione sanitaria, ha fornito indicazioni alle Regioni per l'utilizzo dei codici di diagnosi e procedure ICD9-CM relativi alle MGF, in particolare nelle Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO) in caso di ricovero ospedaliero. È infatti considerato fondamentale, per una corretta rilevazione del fenomeno, l'uso appropriato di tali codici, in modo uniforme sul territorio nazionale, soprattutto presso i centri di riferimento regionale per le MGF.

### 3. ASSE 3 “PERSEGUIRE E PUNIRE”

3.1 Garantire la giusta tutela alle donne vittime di violenza e dei minori attraverso una efficace e rapida valutazione de gestione del rischio di letalità, gravità reiterazione e recidiva (Art 51 Cdl)

Hanno contribuito a tale priorità di intervento le seguenti Amministrazioni centrali: il Ministero dell’Interno, ovvero la Polizia di Stato e l’Arma dei Carabinieri e il Ministero della Giustizia, attraverso il Dipartimento per l’Amministrazione Penitenziaria e la Direzione Giustizia Minorile e di Comunità.

Nel dettaglio, il **Ministero dell’Interno** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Monitoraggio e valutazione d’impatto del *Protocollo EVA* per consolidarne l’adozione su tutto il territorio nazionale (Polizia di Stato);
2. Sperimentazione del *Protocollo Zeus* (Polizia di Stato);
3. Emanazione e trasmissione di circolari sul tema della violenza di genere, finalizzate a garantire una uniforme metodologia di intervento in tutte le Questure del territorio (Polizia di Stato);
4. Estensione dell’applicazione per smartphone YouPol ai reati di violenza domestica (Polizia di Stato);
5. Azioni in attuazione del *Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e il Ministro dell’Interno* sottoscritto il 25 novembre 2016, nell’ambito del precedente Piano (Polizia di Stato);
6. Monitoraggio e valutazione dell’applicazione delle buone prassi del *Prontuario Operativo dell’Arma dei Carabinieri* per consolidarne l’adozione su tutto il territorio nazionale (Arma dei Carabinieri);
7. Definizione di un modello condiviso di approccio, trattazione, gestione e valutazione del rischio, con particolare riferimento ai casi che avvengono in ambito domestico e alle violenze sessuali e successiva declinazione all’interno del reparto sicurezza e sua condivisione nelle sedi di coordinamento interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri)
8. Creazione di stanze per l’ascolto protetto (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri).

Nell’ambito delle iniziative intraprese dalla **Polizia di Stato** per intensificare la prevenzione della violenza di genere e garantire la tutela delle donne vittime di violenza, un indubbio rilievo riveste il *Progetto EVA (Esame Violenze Agite)*, nato dalla collaborazione con il Dipartimento di psicologia dell’Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli e messo a punto nel 2014 dalla Questura di Milano, per essere poi diffuso in tutte le questure italiane.

Tale progetto, presentato mediante una campagna informativa a Venezia il 14 febbraio 2017, ha introdotto l’omonimo protocollo di intervento operativo che prevede la compilazione da parte degli equipaggi delle volanti delle questure chiamate ad intervenire nei casi di violenza domestica, di check list che, anche in assenza di formali denunce, consentono di “tracciare” le situazioni di maltrattamento evitando la reiterazione degli

episodi di violenza e l'adozione di provvedimenti cautelari nei confronti del maltrattante e di misure idonee per la tutela delle vittime.

In sostanza, tramite questa modalità operativa, le forze di polizia sono messe nelle condizioni di raccogliere tracce fondamentali per ricostruire un precedente o un'intera storia di maltrattamenti e abusi tramite una processing card, ovvero una scheda che gli operatori devono compilare ed inserire negli archivi informatici di Polizia tutte le volte che intervengono a seguito di una segnalazione per liti o violenza. Ogni intervento registrato con la scheda entra in una banca dati che registra anche tutti gli episodi «satellite» (ad esempio, una lite segnalata da un vicino di casa e per la quale la donna non fa denuncia) e i reati minimi (come ingiurie, minacce, molestie). Questa banca dati consente alla Sala Operativa di estrapolare informazioni essenziali quando invia una volante sul posto, per tutelare sia la vittima sia gli operatori; inoltre, le informazioni possono essere utilizzate in caso di successive aggressioni per consentire l'arresto indipendentemente dalla denuncia della vittima.

L'estensione del *Protocollo EVA* a tutte le Questure, come modello operativo in caso di intervento per violenza di genere, ha fatto emergere la necessità di garantire alla vittima un immediato intervento in caso di emergenza sull'intero territorio nazionale. Pertanto, il 25 novembre 2018, la Polizia di Stato ha introdotto *LIANA - Linea interattiva assistenza nazionale antiviolenza*, un'interfaccia informatica che consente di fornire agli operatori di Sala Operativa di Questura la più ampia gamma di informazioni acquisite nel corso di pregressi interventi di Polizia per violenze domestiche ovvero a seguito della presentazione di denunce, esposti o richieste di ammonimento da parte di donne vittime di violenze. In particolare, la disponibilità di tali informazioni è assicurata attraverso una piattaforma informatica che attiva la soft-consolle attraverso l'utenza telefonica in uso alla vittima di violenze e la mette in relazione con le informazioni contenute nelle Schede EVA precedentemente compilate, fornendo all'operatore ogni notizia utile alla gestione dell'intervento, ivi comprese le ulteriori risultanze a carico dell'autore della violenza, estrapolate dalla Banca Dati Interforze. Viene, così, costruita una memoria storica che serve a monitorare il fenomeno e ad agevolare la scelta di una valida strategia di contrasto che può anche prevedere l'adozione di provvedimenti restrittivi nei confronti del reo (arresto obbligatorio in flagranza o, eventualmente, adozione in via di urgenza di altra misura cautelare per i reati di "maltrattamenti contro familiari e conviventi").

Si deve, a questo proposito, evidenziare che l'interfaccia LIANA è stata successivamente sostituita dall'*applicativo interforze Scudo*<sup>181</sup> – ufficialmente operativa su tutto il territorio nazionale dall'11 gennaio 2021 - che consente la condivisione delle informazioni tra le Forze di Polizia a competenza generale che, ai sensi della legge 121/81 (rubricata "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"), sono autorizzate all'accesso alla banca dati. L'applicativo interforze Scudo, nato da uno specifico progetto elaborato dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri e sviluppato dal Servizio per i sistemi informativi interforze della direzione centrale della Polizia Criminale, d'intesa con l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, consente la consultazione di dati, integrando i sistemi operativi multimediali e informativi già in uso alle Forze di polizia e permette di evidenziare i precedenti interventi degli equipaggi nei confronti di vittime di violenza, anche nei casi in

---

<sup>181</sup> Per maggiori informazioni relative all'applicativo Scudo si rimanda a quanto descritto nell'ambito della **priorità 4.1.1.**

cui non sia stata proposta denuncia o querela. Sono in questo modo monitorati episodi rientranti nel “codice rosso” ed i relativi reati spia, non sempre caratterizzati da particolari gravità o aggressività, come le liti verbali, ma che, attraverso una condotta abituale, possono assumere rilievo penale e diventare atti persecutori o maltrattamenti ai danni di familiari o conviventi.

Ciò consente di inserire e valorizzare dati riferibili a situazioni di rischio, anche se, in costanza di intervento, non si configurino chiare ipotesi di reato.

Le maggiori informazioni, quantitative e qualitative, consentono agli operatori delle Forze di polizia di avere maggiore contezza di precedenti interventi sul medesimo obiettivo, con l'impiego di tablet in dotazione che, oltre alla consultazione dei dati, permettono di implementare e valorizzare dopo ogni intervento dettagli informativi disponibili per tutti gli operatori di polizia, per decisioni tempestive e sinergiche. Altresì, l'applicativo permette di ricostruire e collegare i differenti episodi che coinvolgono i presunti autori e le vittime, oltre che di effettuare il monitoraggio delle attività di pronto intervento a livello nazionale.

Le casistiche degli episodi di violenza di genere, infatti, sono molto varie e non sempre testimoniano la realtà sottostante, pertanto, per realizzare efficaci azioni preventive e una migliore analisi del fenomeno è necessario disporre del più ampio patrimonio informativo in maniera condivisa.

Scudo rende dunque disponibile un patrimonio informativo sui precedenti esistenti nei conflitti domestici e nei casi di violenza di genere, che si arricchisce e si aggiorna ad ogni intervento del comparto controllo del territorio introducendo, inoltre, le possibilità di ricerca e consultazione dei dati utili durante l'intervento, interfacciandosi con la banca dati SDI e consentendo la geolocalizzazione degli interventi effettuati.

Infatti, nonostante Scudo sia un applicativo separato rispetto alle altre Banche dati interforze, è con loro interconnesso, consentendo la registrazione e l'interrogazione dei nominativi inseriti nel sistema e andando così ad implementare i supporti investigativi informatici.

Tra le informazioni rilevate l'applicativo comprende anche quelle relative ai fattori di rischio, classificate secondo il modello SARA Plus.

Sempre nell'ambito delle strategie utili a garantire la tutela delle vittime di violenza, tra le azioni realizzate dalla Polizia di Stato si deve citare la sperimentazione del **Protocollo Zeus** e la successiva messa a sistema della metodologia di intervento messa a punto. Il protocollo utilizza la misura di prevenzione dell'Ammonimento del Questore<sup>182</sup> per violenza domestica, stalking e cyberbullismo, ovvero una misura di prevenzione che interviene in una fase iniziale della “spirale della violenza”, bloccando sul nascere situazioni che in alcuni casi, se non trattate con un intervento mirato, potrebbero sfociare nella commissione di più gravi reati.

Il Protocollo d'intesa, sottoscritto a Milano nel 2018 tra la Divisione anticrimine della questura di Milano e il Centro italiano per la promozione e la mediazione (CIPM), prevede che i destinatari dell'Ammonimento del Questore vengano avviati a frequentare un percorso

---

<sup>182</sup> L'ammonimento del questore è uno strumento giuridico, di natura amministrativa, di competenza esclusiva dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza. È stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge nr. 38 del 2009 che disciplina la fattispecie degli atti persecutori (c.d. stalking); successivamente con la legge n. 119 del 2013, è stato esteso ai casi di violenza domestica; infine, con la legge nr. 71 del 2017 è stato nuovamente esteso ai casi di cyberbullismo, in cui l'autore dei fatti è un minorenne.



trattamentale volto alla presa di coscienza del disvalore sociale e penale delle violenze realizzate, nell’ottica della prevenzione delle recidive. Più precisamente, all’atto della notifica del provvedimento di Ammonimento, con cui il Questore intima di cessare ogni condotta molesta o persecutoria, all’interessato viene formulato anche un invito formale a presentarsi – in una data concordata sul momento così da agevolarne la partecipazione – presso il centro/partner dove spiegherà la propria situazione, la sua relazione con la vittima, le ragioni che lo hanno portato a porre in essere condotte improntate all’illegalità, nell’ottica di avviare una modalità di trattamento individualizzata. Con il protocollo ZEUS si è dunque realizzato un approccio innovativo al settore della “prevenzione speciale”, intervenendo sul profilo psicologico-comportamentale dell’autore delle violenze, al fine di favorirne il recupero sociale. L’obiettivo del trattamento, erogato a titolo gratuito, è stimolare la piena consapevolezza del disvalore etico, sociale e penale delle condotte vessatorie realizzate, intervenendo nella fase iniziale dell’escalation di aggressività, quando la spirale dei maltrattamenti domestici non si è ancora consolidata, proprio al fine di interrompere il c.d. ciclo della violenza, che può culminare in femminicidio. Tale procedura consente, dunque, di garantire la sicurezza della vittima evitando la vittimizzazione secondaria e arginare nell’uomo maltrattante la cosiddetta “coazione a ripetere” tipica delle condotte di questi soggetti, impedendo che reiterino gli stessi agiti in nuove relazioni con altre potenziali vittime.

Per diffondere la buona pratica, la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato ha partecipato come stakeholder al Progetto europeo *ENABLE – Early Network-based Action against abusive Behaviours to Leverage victim’s Empowerment*, coordinato dal Centro italiano per la promozione e la mediazione di Milano, avviato nel gennaio 2021<sup>183</sup>. In particolare, il progetto ENABLE ha consentito di:

- diffondere il protocollo Zeus in ulteriori 11 Questure;
- formare gli operatori al primo contatto e alla presa in carico degli uomini oggetto di ammonimento;
- realizzare il docufilm “Un altro domani”<sup>184</sup>, di Silvio Soldini e Cristiana Mainardi), che indaga sulle dinamiche psicologiche e socioculturali da cui ha origine questa violenza, e su come si possa riconoscerla fin dai primi segnali, per prevenirla.

La conferenza conclusiva del progetto si è tenuta a Roma, ospitata dalla Direzione Centrale Anticrimine presso il Polo Tuscolano, il 16 giugno 2023.

Tra le questure che avevano avviato il Protocollo già da qualche tempo, è stata effettuata una verifica dei risultati ottenuti, che ha confermato l’efficacia dello strumento nella prevenzione delle recidive, attuata sia attraverso un percorso rieducativo mirato sia attraverso il costante monitoraggio della condotta dei soggetti ammoniti. In particolare, nell’ambito della Conferenza finale del progetto ENABLE, sono stati presi in esame i dati sui provvedimenti di ammonimento e sull’efficacia dei protocolli di collaborazione, evidenziando:

- una globale positiva tendenza di crescita del ricorso a misure funzionali alla prevenzione delle fenomenologie della violenza di genere tra l’anno 2022 e 2021, testimoniato da un aumento del 30% dei provvedimenti di ammonimento adottati,

---

<sup>183</sup> Si veda il sito internet del progetto al seguente link: <https://www.cipm.it/2021/04/29/enable/>

<sup>184</sup> Il trailer del film è disponibile al seguente link:

[https://www.youtube.com/watch?v=w7PkR\\_qBLJE&ab\\_channel=ClassiCult](https://www.youtube.com/watch?v=w7PkR_qBLJE&ab_channel=ClassiCult).

un incremento degli ammonimenti ex art. 3 del 47% e un aumento del 13% degli ammonimenti ex art.8;

- un aumento dei protocolli volti a rafforzare l'efficacia dell'ammonimento (ed. Protocolli Zeus o comunque, localmente, denominati), posto che al maggio 2023 sono ben 83 le Questure che hanno già firmato, rinnovato precedenti accordi o avviato l'iter per la firma di protocolli con Centri specializzati per la "presa in carico" della persona ammonita;
- una quota molto ridotta di persone ammonite prese in carico dai centri partner coinvolti nel progetto ENABLE che risultano denunciate dopo aver interrotto il trattamento presso i centri per gli autori di violenza partner delle 11 questure coinvolte.

L'esperienza è stata successivamente replicata, al punto che nel marzo 2022 il Protocollo Zeus era operativo in 36 questure italiane<sup>185</sup>.

Si deve inoltre evidenziare che la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha regolarmente proceduto con l'emanazione e trasmissione di **circolari sul tema della violenza di genere**, finalizzate a garantire una uniforme metodologia di intervento in tutte le Questure del territorio. A titolo esemplificativo e non esaustivo, si citano:

- *la circolare n. 225/UAG/2019-66981 del 6 settembre 2019*, con cui la Direzione ha fornito alle Questure indicazioni circa le disposizioni introdotte dalla legge 19 luglio 2019, n. 69 e gli strumenti di carattere preventivo a disposizione dei questori per la tutela delle vittime di violenza. Ferma restando l'osservanza delle direttive emesse dai Procuratori della Repubblica territorialmente competenti, sono stati proposti approfondimenti, ai fini della massima diffusione e sensibilizzazione dei dipendenti uffici impegnati, a qualsiasi titolo, nella trattazione della materia. Sono state segnalate buone prassi operative – ad esempio inerenti all'attenzione alle condizioni di vulnerabilità ed alla tutela di minori coinvolti in episodi di abuso – ed espresse raccomandazioni – ad esempio, sulla necessità di programmare momenti formativi specifici per il personale;
- *la circolare 25 febbraio 2021*, al fine di rafforzare le strategie di carattere preventivo del fenomeno, sono fornite ulteriori linee di indirizzo connesse sia all'utilizzo del nuovo applicativo Scudo, sia alla metodologia da utilizzare negli interventi per violenza. La circolare, in particolare, sensibilizza le questure alla stipula di protocolli di intervento e d'intesa con le Amministrazioni locali, le ASL, gli Uffici scolastici provinciali, i Centri Antiviolenza e le Associazioni che si occupano della tutela delle donne, in armonia con i protocolli diffusi a livello nazionale;
- il 18 settembre 2021 è stata emanata la *circolare Violenza di genere - Segnalazione di episodi di maltrattamenti in famiglia o atti persecutori ai fini delle determinazioni inerenti alle misure di prevenzione personali* con cui è stata sottolineata, ancora una volta, la centralità del ruolo dell'Autorità di pubblica sicurezza nella prevenzione delle fenomenologie della violenza di genere, attraverso le misure dell'ammonimento ed il potere di proposta per l'applicazione della

---

<sup>185</sup> I risultati di questo progetto hanno ispirato esperienze simili, tra cui Protocollo Achille realizzato in Emilia-Romagna. Maggiori informazioni sul Protocollo Achille sono disponibili all' seguente link: <https://www.ausl.mo.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/38487#:~:text=Il%20protocollo%20E2%80%9CAchille%20%9D%20%C3%A8%20la,la%20violenza%20contro%20le%20donne.>

sorveglianza speciale di p.s. In tale ambito, è stata richiamata l'attenzione sulla necessità di sensibilizzare i Dirigenti delle Divisioni Anticrimine sull'importanza di vagliare ogni segnalazione pervenuta da Uffici o Comandi operanti sui territori di competenza, riguardanti atti contro vittime vulnerabili, anche parallelamente alle valutazioni del Pubblico Ministero. I Questori sono stati anche invitati a valutare l'ulteriore opportunità di trattazione della tematica in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica<sup>186</sup>;

- il 24 marzo 2022 è stata emanata *la circolare Violenza di genere – Ammonimento ex art 8 del dl 11/2009 ed ex art. 3 dl 93/2013: notifica dell'ammonimento e invito dell'ammonito a usufruire dei servizi disponibili sul territorio* che, nel solco delle indicazioni già diffuse con le circolari sopra citate, ha inteso sottolineare l'importanza dell'ammonimento quale strumento che ha la finalità di prevenire, nel contesto delle relazioni affettive e sentimentali, atteggiamenti che potrebbero degenerare e preludere a condotte illecite gravi e, in tal senso, l'importanza del momento della notifica del provvedimento ammonitorio da parte del Questore o dell'Ufficiale di P.S. delegato. I Questori sono stati invitati a valutare l'opportunità di organizzare momenti formativi, anche interforze, in accordo con Uffici/Comandi delle altre Forze di polizia, dedicati alla specifica materia, nonché a promuovere ulteriormente la sottoscrizione di Protocolli di Intesa con Amministrazioni Locali, ASL, Centri Antiviolenza e Associazioni che si occupano della tutela delle donne e della presa in carico del maltrattante, anche segnalando eventuali esigenze in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica;
- il 3 novembre 2022 è stata emanata *la circolare Violenza di genere – Ammonimento ex art 8 del dl 11/2009 ed ex art. 3 dl 93/2013. Comunicazioni sempre allo scopo di rendere più efficace il sistema di prevenzione del ciclo della violenza di genere suggerendo nuove misure di intervento sulle attività connesse all'esercizio delle attribuzioni del Questore in materia. Le Divisioni Anticrimine, in particolare, sono state sensibilizzate a mantenere i contatti con le parti istanti anche successivamente all'irrogazione dell'ammonimento e a conclusione del previsto iter amministrativo, allo scopo di prevenire ogni forma di reiterazione dei comportamenti molesti*;
- in data 11 gennaio 2023 è stata emanata *la circolare avente per oggetto Violenza di genere – Applicazione delle misure di prevenzione ed efficacia dei protocolli di collaborazione con i centri specialistici*. A partire dai dati basati sull'analisi di tipo "situazionale" delle segnalazioni provenienti dal territorio, effettuata dalla Direzione Centrale Anticrimine, è stata trasmessa ai Questori una scheda sintetica sui protocolli attivi in Italia, perché, qualora non vi siano dei Centri per autori di violenza nelle aree di rispettiva competenza, valutino eventuali iniziative di collaborazione con strutture attive in province limitrofe;
- infine, il 26 giugno 2023 è stata emanata *la circolare Violenza di genere – Applicazione delle misure di prevenzione ed efficacia dei protocolli di collaborazione*

---

<sup>186</sup> L'attività di indirizzo della Direzione Generale Anticrimine della Polizia di Stato è proseguita nel periodo di vigenza del PSN 2021-2023. Si rimanda alla più recente circolare trasmessa il 26.06.2023 dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato a tutti i questori, che ripercorre sinteticamente le circolari emanate a seguito dell'entrata in vigore della legge 19 luglio 2019, n. 69 e le prassi operative ivi indicate e valorizza i risultati conseguiti con l'applicazione del Protocollo Zeus (o comunque, localmente, denominato). La circolare è reperibile al seguente link: [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1688075172\\_violenza-di-genere-applicazione-delle-misure-di-prevenzione-modalita-attuarie-e-monitoraggio.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1688075172_violenza-di-genere-applicazione-delle-misure-di-prevenzione-modalita-attuarie-e-monitoraggio.pdf)

*con i centri specialistici. Modalità attuative e monitoraggio dei risultati* con la quale è stato fornito ai Questori un resoconto aggiornato sui positivi risultati dei Protocolli di collaborazione con i centri specialistici per la presa in carico delle persone ammonite, emersi nell'ambito delle attività del Progetto europeo ENABLE. Con l'occasione, è stato fornito un documento contenente una sintesi delle indicazioni fornite nel tempo dalla Direzione Centrale Anticrimine, quale utile riferimento per tutti gli operatori, anche non appartenenti ad uffici specialistici.

Sempre nell'ottica di garantire la tutela delle vittime, a partire dal mese di marzo 2020 la Polizia di Stato ha esteso ai reati di violenza domestica l'applicazione per smartphone **YouPol**, entrata in funzione nel 2017 per la segnalazione di episodi di spaccio e bullismo.

La segnalazione mediante YouPol non sostituisce la denuncia o la querela, ma serve a segnalare un fatto potenzialmente illecito alle autorità, le quali poi potranno decidere di intervenire per verificare se, in effetti, sussistono gli estremi del reato<sup>187</sup>.

L'estensione dell'applicazione è un ulteriore passo in avanti per il contrasto ad alcuni fenomeni criminali che le misure di contenimento per la pandemia da Sars-Cov-2 hanno contribuito ad esasperare.

L'applicazione, disponibile gratuitamente per dispositivi Ios e Android, consente di effettuare segnalazioni che vengono trasmesse in tempo reale agli operatori della Polizia di Stato. Messaggi e immagini sono automaticamente georeferenziate, ma è possibile per l'utente modificare il luogo dove sono avvenuti i fatti. È inoltre possibile dall'app chiamare direttamente il Numero di emergenza Unico Europeo (112); laddove non è ancora attivo, la chiamata è inoltrata alla sala operativa 113 della questura.

Tutte le segnalazioni vengono ricevute dalla sala operativa della questura competente per territorio. L'applicazione consente di inviare segnalazioni in forma anonima oppure, tramite l'apposita registrazione, in forma nominale.

Non da ultimo, nell'ambito del *Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e il Ministro dell'Interno*, sottoscritto il 25 novembre 2016 a valere sul precedente Piano d'azione Straordinario 2015-2017, la Polizia di Stato ha lavorato lungo le direttrici della formazione, della valutazione del rischio e della protezione delle vittime<sup>188</sup>. Nel quadro dell'accordo si è proceduto all'allestimento delle sale di ascolto presso le Questure di Trieste e Caltanissetta (novembre 2018). È stato, altresì, realizzato un corso di formazione sulle misure di prevenzione e le migliori prassi di approccio nei confronti delle vittime presso l'Istituto per Sovrintendenti di Spoleto (PG), svoltosi nel marzo 2019, cui hanno partecipato circa 110 operatori provenienti dalle Divisioni Anticrimine delle questure. Non è stato possibile utilizzare ulteriori fondi, destinati all'acquisto di "Kit portatili" per

---

<sup>187</sup> Questo significa che, se la polizia interviene dopo una **segnalazione fatta mediante app YouPol**, ma il reato è perseguibile solamente su querela di parte, la vittima dovrà sporgere personalmente detta querela per consentire all'autorità giudiziaria di intraprendere un procedimento penale.

<sup>188</sup> Il Protocollo di Intesa è disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files//2018/04/protocollo-intesa-con-interno-2016.pdf>. Nello specifico, il Progetto esecutivo dell'Accordo ha previsto le seguenti linee di intervento: WP1 Programmazione degli interventi con individuazione delle Questure e dell'allestimento tecnico più efficace, inaugurazione delle "stanze di audizione protetta" e follow up; WP2 Interventi procedurali: definizione di linee guida per l'ascolto delle vittime di violenza di genere; WP3 Elaborazione di un "manuale semplificato" di valutazione del rischio dei casi di violenza di genere, per gli operatori della Polizia di Stato. Sua diffusione alle Questure.

l'ascolto delle vittime vulnerabili, a causa delle sopravvenute misure di contenimento introdotte per la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Sempre nell'ambito della priorità di intervento relativa alla tutela delle donne vittime di violenza, la Sezione Atti Persecutori dell'**Arma dei Carabinieri** ha redatto nel 2018 un *Prontuario operativo per reati connessi con la violenza di genere*, che costituisce un aggiornamento del precedente vademecum operativo diramato dal Comando Generale dell'Arma nel 2012. Nel 2020 è stato ulteriormente aggiornato e redatto il nuovo *Prontuario operativo per reati di violenza di genere e ai danni di vittime vulnerabili*.

La redazione, aggiornamento e diffusione del Prontuario delle buone prassi si sono proposti di migliorare le modalità di approccio alle vittime di violenza riducendo ogni forma di vittimizzazione secondaria, di perfezionare le azioni operative, di migliorare qualitativamente e quantitativamente la raccolta informativa inerente i casi di violenza trattati ampliando la conoscenza dal singolo fatto al contesto più ampio in cui la violenza è stata agita e, infine, di migliorare le capacità di valorizzare questo patrimonio informativo nelle informazioni trasmesse all'Autorità Giudiziaria. Si deve precisare che con il termine "buone prassi" si intendono le procedure di carattere strettamente operativo e di approccio alla vittima che ciascun operatore, in funzione del ruolo che gli è assegnato, deve osservare per garantire l'efficacia del singolo intervento sul caso.

Il *Prontuario operativo 2020* è suddiviso in tre sezioni:

1. *sezione tecnico-informativa* sulla violenza di genere e domestica;
2. *sezione tecnico-operativa*, contenente tutte le azioni che ciascun operatore, in virtù del proprio ruolo professionale, deve compiere quando viene a contatto con una donna vittima di violenza;
3. *allegati contenenti check-list* delle varie operazioni da compiere e protocolli da seguire per la gestione delle diverse situazioni, sempre relazionato ai diversi ruoli degli operatori e alle modalità di approccio alle singole categorie di vittime. A titolo di esempio si citano: l'operatore della centrale operativa (112), per il quale sono fornite tutte le informazioni che è necessario raccogliere durante la telefonata per garantire un intervento tempestivo ed efficace; l'operatore di pattuglia, al quale viene fornita una scheda di intervento contenente 27 domande per ricostruire la situazione e valutare la gravità del rischio e istruzioni specifiche per gestire l'intervento (cosa osservare prima di entrare nell'abitazione e al momento dell'ingresso, ecc.); il piantone della Caserma, al quale sono fornite istruzioni per l'accoglienza delle vittime di violenza rispetto al collocamento della donna in uno spazio sicuro, al contatto con l'ufficiale di p.g. preposto a sentire la donna e/o a formalizzare la denuncia, alla priorità da dare alle donne vittima di violenza/vittime vulnerabili nei percorsi preferenziali loro dedicati nell'accoglienza in caserma, ecc. Si rappresenta che la scheda intervento comprende domande comuni alla *processing card* in uso presso la Polizia di Stato, che alimentano la banca dati interforze Scudo.

In particolare, il Prontuario destina un'attenzione particolare alla fase di raccolta della denuncia<sup>189</sup> e ai comportamenti che i militari sono tenuti ad osservare nelle fasi in cui entrano in contatto con la vittima, fornendo:

---

<sup>189</sup> L'Arma dei Carabinieri raccoglie infatti, ogni anno, circa il 70-72% delle denunce per atti persecutori e maltrattamenti in famiglia e circa il 60% di quelle per violenza sessuale.

- indicazioni specifiche sulle modalità più efficaci per costruire un buon rapporto in un contesto accogliente in cui la donna si senta libera di esprimere il suo vissuto, anche attraverso indicazioni relative al linguaggio non verbale (postura, gestione della distanza, gesti, voce, ecc. e alle modalità di raccolta della denuncia, in uno spazio riservato, possibilmente in abiti civili, ecc.);
- una lista di domande dettagliate per tipologia di reato e per la valutazione del rischio, che tiene conto anche degli orientamenti del SARA Plus, integrato con ulteriori fattori di rischio individuati sulla base dell'esperienza sul campo dalla Sezione Atti Persecutori e relativi principalmente a: vittima; autore; contesto sociale; contesto familiare.

L'intervento in parola si è articolato nelle seguenti attività:

- Redazione e diffusione del Prontuario da parte del Comando Generale dell'Arma, realizzata nel settembre 2018 e novembre 2020;
- Formazione dei militari referenti della Rete Nazionale di Monitoraggio dell'Anna dei Carabinieri sui contenuti del Prontuario operativo, tramite un ciclo di conferenze realizzate tra il 2018 e il 2019 presso i Comandi Interregionali a 243 militari selezionati dei Nuclei Investigativi. La formazione si è caratterizzata come una sensibilizzazione dei Carabinieri alla relazione con la donna vittima di violenza e all'instaurazione di una relazione in grado di leggere la situazione emotiva, oltre che ad illustrare i contenuti del suddetto prontuario. I discenti hanno, a loro volta, svolto la discendente attività di formazione nei confronti del personale, fino ai minori livelli. Il processo di formazione è quindi ripreso nel 2021 (a partire da gennaio e fino al mese di giugno) attraverso videoconferenze rivolte a 625 Comandanti di Compagnia e 264 Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria, in ottica di confronto one to one con i diretti interessati sul territorio;
- Formazione di secondo livello a tutti i carabinieri, realizzata attraverso due modalità: lo svolgimento di seminari in tutte le compagnie per la formazione a cascata attraverso la riproduzione di 9 video-tutorial appositamente realizzati dalla Sezione Atti Persecutori in collaborazione con l'ISTI, ciascuno della durata di circa 50 minuti unita all'istruzione tecno-professionale e elementi di psicologia, e l'autoformazione di tutti i militari dell'Arma attraverso il Prontuario operativo ed i citati video tutorial pubblicati sul portale intranet per consentirne la consultazione attraverso la piattaforma informatica. L'attività in argomento è stata delegata ai 530 Comandanti di Compagnia con l'obiettivo di coinvolgere in modo capillare tutti carabinieri in forza sul territorio attraverso seminari formativi della durata di un giorno, il cui format è stato condiviso e svolto con la partecipazione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale Ordine Psicologi, con cui l'Arma ha siglato un Protocollo di Intesa nel 2017<sup>190</sup>. Nell'organizzazione della formazione i comandanti di compagnia, pertanto, hanno potuto beneficiare sia dei video tutorial prodotti, sia dell'apporto di psicologi qualificati del CNOP, sia del supporto dei Referenti provinciali della *Rete nazionale di monitoraggio sul fenomeno della violenza di genere*;

---

<sup>190</sup> Il protocollo di Intesa è stato sottoscritto il 5 aprile 2017. Rispetto alla realizzazione di seminari, è stato successivamente siglato in data 17 novembre 2021 un progetto attuativo del protocollo di intesa, disponibile al seguente link: [https://www.psy.it/wp-content/uploads/2021/11/Progetto-attuativo\\_Protocollo-dintesa-tra-LArma-dei-Carabinieri-e-il-CNOP.pdf](https://www.psy.it/wp-content/uploads/2021/11/Progetto-attuativo_Protocollo-dintesa-tra-LArma-dei-Carabinieri-e-il-CNOP.pdf). Nel corso del 2021 e del 2022 la Sezione Atti Persecutori del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche e il CNOP hanno realizzato due seminari che hanno complessivamente coinvolto 315 ufficiali di PG.

- Monitoraggio e valutazione dell'applicazione delle "buone prassi" definite nel Prontuario operativo: in coerenza con il carattere operativo del prontuario, l'azione di monitoraggio e valutazione si pone l'obiettivo di migliorare, nella quotidianità, l'efficacia dell'intervento. L'azione è demandata ai comandanti di compagnia che hanno la responsabilità dell'osservanza delle procedure da parte degli operatori alle loro dipendenze e si realizza nel corso delle ispezioni. A questa azione si aggiunge un monitoraggio di secondo livello che viene realizzato dalla Sezione Atti Persecutori, alla quale pervengono quotidianamente tutte le segnalazioni che vengono raccolte a livello territoriale sui vari reati. In particolare, soprattutto nei casi più complessi, gli operatori della Sezione si interfacciano con le caserme per capire se sono state seguite le procedure ed eventualmente suggerire misure da adottare per migliorare l'efficacia dell'intervento, anche in relazione ai fattori di rischio che sono stati evidenziati nelle schede intervento.

Costituiscono infine parte integrante delle attività di monitoraggio e valutazione le interlocuzioni costanti che la Sezione Atti Persecutori intrattiene con la Rete Nazionale di Monitoraggio e con le varie Autorità Giudiziarie, oltre ai feedback acquisiti in aula durante i corsi di formazione in materia di "Violenza di genere" nel periodo dal 2019 ad oggi e durante seminari, master, conferenze nelle scuole, dai quali i militari della Sezione Atti Persecutori traggono importanti elementi di esperienza e confronto, oltre che dalla diretta attività operativa svolta dalla Sezione stessa su tutto il territorio nazionale a supporto dell'Arma territoriale.

Si rappresenta inoltre che le suddette attività, unite alla lettura e analisi psico-criminologica dei fatti pervenuti dalle numerose segnalazioni dell'organizzazione territoriale, alle esperienze e conoscenze acquisite durante le frequenti audizioni protette che la Sezione Atti Persecutori del Ra.CIS effettua a supporto diretto dei reparti e su delega dell'A.G., ai confronti interforze, interistituzionali e con le diverse realtà associative e sociali in tema di violenza di genere, sono confluite nell'opera di revisione e aggiornamento del Prontuario operativo, approvato nella nuova edizione di novembre 2020. Tra l'altro, l'ulteriore nuovo aggiornamento del Prontuario operativo 2020 previsto per il 2023, prevede linee guida specifiche relative alle vittime di discriminazioni multiple e alle altre categorie particolarmente vulnerabili, così come definite dall'Art. 90-quater del Codice Penale.

Si evidenzia, inoltre, che il Prontuario dedica un'attenzione particolare all'ascolto protetto della donna vittima di violenza.

Tanto la **Polizia di Stato** quanto l'**Arma dei Carabinieri** hanno, nel periodo di vigenza del PSN 2017-2020, lavorato alla creazione di **stanze per l'ascolto protetto**, grazie al progetto *Una stanza tutta per sé* realizzato in collaborazione con Soroptimist International d'Italia.

Nel dettaglio, in data 5 novembre 2020 il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e il Presidente dell'Associazione Soroptimist International d'Italia hanno sottoscritto un Protocollo di intesa<sup>191</sup> volto a favorire la realizzazione, da parte dell'Associazione, degli obiettivi inerenti al progetto sopra citato, avente lo scopo di sostenere la donna nel delicato e incisivo momento della denuncia di violenze e abusi alle

---

<sup>191</sup> L'Accordo è reperibile al seguente link: [https://www.soroptimist.it/public\\_nuovo/pdf/protocollo-tra-il-dipartimento-della-pubblica-sicurezza-e-soroptimist-international-d-italia.pdf](https://www.soroptimist.it/public_nuovo/pdf/protocollo-tra-il-dipartimento-della-pubblica-sicurezza-e-soroptimist-international-d-italia.pdf)

Forze dell'Ordine e nel percorso verso il rispetto e la dignità della sua persona attraverso l'allestimento di un'aula per le audizioni, volta a creare un ambiente favorevole che possa aiutare la donna all'incontro con gli investigatori evitando il più possibile il configurarsi di aspetti traumatici. Il progetto è stato poi ampliato prevedendo una valigetta con kit informatico audio-video per la verbalizzazione delle denunce nei casi in cui risulta preferibile raccogliere la testimonianza delle donne in luogo diverso da quello istituzionale (per es. abitazione, pronto soccorso o altro ambiente in grado di supportare al meglio la vittima). Attraverso l'accordo di intende, pertanto, rafforzare l'azione istituzionale nel contrasto alla violenza di genere, aumentando il numero delle sale protette all'interno delle strutture delle Forze di polizia, nell'ottica di assicurare la piena attuazione della tutela dei diritti e degli interessi delle donne vittime di violenza, in conformità a quanto previsto dalle Convenzioni internazionali, dal diritto dell'Unione Europea, dai principi costituzionali e dalle norme legislative vigenti.

Al settembre 2023, sono disponibili 98 stanze per l'ascolto protetto in 86 Questure (oltre ad alcune anche presso i Commissariati). Di queste, 30 sono state realizzate con la collaborazione di Soroptimist.

Nel caso dell'Arma dei Carabinieri, inoltre, la collaborazione con Soroptimist International Italia si è attivata già a partire dal 2015 permettendo la creazione di un luogo protetto e accogliente, dove la donna si senta nella condizione di poter raccontare quanto accaduto. L'aula per l'audizione della donna che denuncia atti persecutori, maltrattamenti e ogni altro atto violento diviene un ambiente protetto, neutro e dedicato che tende a un approccio meno traumatico con gli investigatori e a trasmettere una sensazione di accoglienza della persona e attenzione per le sofferenze subite. Il progetto comprende, inoltre, un impegno articolato sulle problematiche dell'incentivo alla denuncia e si occupa di predisporre mezzi utili ad avvicinare il maggior numero possibile di vittime al fine di far conoscere l'esistenza e la localizzazione sul territorio delle "stanze tutte per sé" presenti in tutta l'Italia. Inoltre, ha definito le linee guida per l'arredo delle stanze che tengono conto della psicologia dei colori e delle immagini sul comportamento umano. Tale progetto, preceduto dalla creazione della Sala Lanzarote presso il Racis, ad oggi ha consentito di allestire circa 165 stanze su tutto il territorio nazionale che permettono ogni giorno di accogliere, in un ambiente confortevole e meno "istituzionale", le vittime di abusi, a cui si aggiungono le Stanze rosa create autonomamente in alcune caserme non ancora raggiunte dal progetto. Inoltre, Soroptimist ha fornito all'Arma 40 kit per la videoregistrazione ad altrettanti Comandi, da utilizzare nelle fasi di ricezione delle querele o nelle attività di escussione, cui si aggiungono gli ulteriori 255 kit che l'Arma ha potuto acquistare grazie ai fondi rinvenienti nell'accordo con il DPO<sup>192</sup>. Quest'ultima azione ha poi rappresentato un valore aggiunto quando il Decreto Legislativo 10 ottobre 2022, 149 (Riforma Cartabia) ha previsto l'obbligo della registrazione della parte offesa.

Infine, sempre nell'ottica di garantire una maggiore tutela alle donne vittime di violenza, l'Arma dei Carabinieri, in collaborazione con Fondazione Vodafone Italia e Soroptimist International Italia, ha dato avvio nel 2019 alla sperimentazione del progetto *Mobile Angel*, che prevede la consegna di uno smartwatch a donne vittime di maltrattamenti. Si tratta di un dispositivo dotato di un sistema di allarme e di

---

<sup>192</sup> La mappatura delle stanze allestite su tutto il territorio nazionale è disponibile al seguente link: <https://www.soroptimist.it/it/progetti-nazionali/una-stanza-tutta-per-se-3/>.



geolocalizzazione, che permette di attivare la Centrale Operativa dell'Arma dei Carabinieri consentendo così di intervenire tempestivamente in caso di richiesta da parte delle donne che lo indossano. Allo stesso tempo, consente di accrescere la percezione di sicurezza da parte delle donne che in passato hanno subito violenze e maltrattamenti, nella consapevolezza di poter contare su interventi tempestivi a fronte di situazioni di emergenza. L'obiettivo è quello di favorire, per coloro che hanno subito episodi di violenza, molestie o stalking, la possibilità di ritrovare la fiducia necessaria a riappropriarsi della propria vita e libertà. Il progetto, dopo una sperimentazione a Napoli, è stato esteso alle città di Milano e Torino in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne 2022.

Il PSN 2017-2020 e il successivo Programma Operativo hanno inoltre previsto due azioni in finalizzate a sistematizzare le conoscenze in tema di valutazione e gestione del rischio e ad elaborare un modello condiviso di intervento da estendere alle forze dell'ordine. Si tratta di un tema che si colloca in continuità con il precedente Piano Straordinario 2015-2017 che, al fine di fornire linee di indirizzo orientative e non vincolanti da mettere a disposizione delle operatrici e degli operatori che si trovano a trattare situazioni di violenza contro le donne (ivi compresi quelli afferenti al sistema penitenziario), dedicava un asse di intervento proprio alla valutazione del rischio, pur non prevedendo azioni incisive per favorire la diffusione di tali linee di indirizzo e una valutazione di efficacia.

Il tema è pertanto stato ripreso nella programmazione 2017-2020, ipotizzando la costituzione di un tavolo tecnico presieduto dal DPO e formato da militari esperti dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Il tavolo si configurava, nell'ipotesi programmatica, innanzitutto come sede di condivisione delle *best practices* relative alle esperienze maturate e, in secondo luogo, come sede di definizione di un approccio comune alle donne vittime di violenza. Pur non essendo stato concretizzato il tavolo di lavoro in parola, si deve evidenziare che l'Arma dei Carabinieri e la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato hanno comunque lavorato sul tema. In particolare, l'analisi e confronto tra i sistemi di valutazione del rischio in uso presso le due Forze ha permesso di pervenire ad una piattaforma comune, denominata Scudo, ufficialmente operativa su tutto il territorio dal 2021, per la cui descrizione si rimanda alla priorità 4.1.1.

Con riferimento alle ulteriori Amministrazioni centrali che sono intervenute sulla presente priorità, il **Ministero della Giustizia** ha realizzato i seguenti interventi:

1. Rafforzamento della Cabina di regia interdipartimentale quale struttura con funzioni di ricerca, studio e coordinamento per la elaborazione di dati, la verifica delle iniziative e l'individuazione di buone prassi sul territorio, con l'obiettivo di definire protocolli di intervento per la valutazione del rischio e l'individuazione del trattamento più idoneo per autori di violenza contro le donne (DAP e DGCM);
2. Realizzazione di studi e ricerche scientifiche volte ad individuare i fattori del rischio di recidiva dei detenuti per reati di violenza contro le donne e a sperimentare idonei strumenti di valutazione del rischio (DAP);
3. Aggiornamento dell'Allegato G al *Piano straordinario contro la violenza di genere 2015-2017* (DPCM 7.7.2015) recante linee di indirizzo per il recupero/reinserimento degli uomini autori di violenza;

4. Sperimentazione nell'ambito della giustizia penale (esecuzione penale intra ed extra muraria e messa alla prova) di linee guida per un modello condiviso di valutazione del rischio di recidiva per gli autori di violenza contro le donne;
5. Interventi in tema di programmi di trattamento consolidati rivolti ai minorenni che hanno commesso reati sessuali (DGCM).

Più nel dettaglio, rispetto al primo intervento, con provvedimento del **Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria** e del **Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità**, il 19 marzo 2018 è stata istituita una **Cabina di regia interdipartimentale per la promozione e il coordinamento di iniziative riguardanti il tema della violenza di genere**.

Le azioni realizzate dai due Dipartimenti nell'ambito della Cabina sono state le seguenti:

- Ricognizione delle iniziative realizzate sul territorio, volte a garantire la tutela delle donne vittime di violenza (compreso lo stalking);
- Ricognizione dei protocolli in uso sulla valutazione del rischio di recidiva;
- Analisi delle metodologie utilizzate per la valutazione del rischio di recidiva, per la valutazione del rischio di letalità, gravità, reiterazione;
- Promozione di tecniche, buone prassi e metodologie consolidate ed efficaci di valutazione e gestione del rischio di recidiva dei soggetti autori di reati riconducibili alla violenza di genere in collaborazione con le istituzioni e i servizi del territorio secondo linee guida coerenti con il principio di trattamento individualizzato e di tutela delle vittime;
- La promozione di accordi e convenzioni nazionali, con l'Autorità giudiziaria, con enti pubblici e privati e con organismi presenti sul territorio che operano contro la violenza sulle donne;
- La promozione della partecipazione delle strutture locali ai progetti per il trattamento dei soggetti autori di reato e agli interventi previsti dal Piano nazionale;
- L'organizzazione di eventi nazionali e internazionali per lo scambio di conoscenze e risultati sulla prevenzione della recidiva.

Per quanto attiene al secondo intervento, per attuare gli studi scientifici nel campo della criminalità violenta contro le donne, il **Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria** ha proseguito nell'impegno istituzionale inerente alla **realizzazione di studi e ricerche scientifiche**, con il coordinamento diretto e la supervisione dell'Ufficio del Capo del Dipartimento e della Direzione Generale della Formazione.

Inoltre, ha collaborato a diverse attività di studio e ricerca sulla popolazione detenuta per i reati di violenza contro le donne e nelle relazioni intime, al fine di ampliare le conoscenze utili all'osservazione scientifica della personalità nel contesto intramurale per il recupero dei soggetti maltrattanti fin dall'inizio e per tutto il tempo della carcerazione, anche in vista della scarcerazione a diverso titolo. In particolare, con le azioni promosse sul PSN 2017-2020, si è inteso:

- contribuire all'ampliamento e diffusione delle conoscenze scientifiche e criminologica sui comportamenti violenti nelle relazioni intime anche a supporto

- delle decisioni dell’Autorità giudiziaria e Magistratura di sorveglianza riguardo alla concessione dei benefici penitenziari e alternative alla detenzione;
- conoscere e sperimentare all’interno dei penitenziari strumenti e modalità per la valutazione del rischio di pericolosità sociale e recidiva, di interesse psichiatrico - forense, valorizzando il metodo multidisciplinare e multifattoriale di osservazione scientifica della personalità e trattamento individualizzato previsto dall’Ordinamento penitenziario (L. 354/75 artt. 13 e 13 bis) e gli approcci coerenti con le Linee d’indirizzo sulla valutazione del rischio di violenza sulle donne già condivisi nel Piano nazionale antiviolenza 2015/2017 approvato con DPCM 7.7.2015, come ad esempio il SARA Plus (allegato D);
  - contribuire alla diffusione e condivisione dei risultati scientifici per lo sviluppo di competenze specialistiche utili al trattamento riabilitativo dei soggetti violenti, di una cultura del rispetto attenta alle dinamiche interpersonali, nella prospettiva di un lavoro in rete per l’effettivo superamento dei comportamenti violenti e per il recupero sociale del reo anche a maggiore tutela e sicurezza delle vittime;
  - collaborare con Università e Centri di ricerca per sviluppare la conoscenza del fenomeno da parte della comunità scientifica in ambito nazionale e internazionale anche sugli aspetti della differenziazione culturale, etnica, religiosa dei comportamenti violenti, e per la definizione di indicatori comuni (recidiva, follow up e altro) al fine di una comparazione dei risultati;
  - comparare studi e buone prassi nazionali, internazionali ed europee sulle tecniche e modelli di risk assessment applicabili in ambito penitenziario per la prevenzione della recidiva nei reati di violenza contro le donne a sfondo sessuale;
  - fornire contributi all’esame dei protocolli d’intesa con le regioni, gli enti locali, il terzo settore e dei progetti di ricerca/intervento in tema di prevenzione della recidiva che pervengono al DAP e alla Cabina di regia interdipartimentale DAP-DGMC per partecipare ai bandi a valere su fondi europei, nazionali, regionali, ecc.

Gli studi e le ricerche che, nel periodo di validità del Piano, sono state proseguite o avviate sono le seguenti:

1. ***Sex offenders e mafia***, avviata nel 2016 in collaborazione con la Libera Università LUMSA di Roma. L’indagine si è focalizzata sulla valutazione del rischio di recidiva in ambito giuridico, psichiatrico, forense e penitenziario, sul perfezionamento dell’enucleazione dei fattori di rischio, sul miglioramento delle competenze istituzionali nel campo dei sex offenders, e sulla valutazione della validità predittiva dello strumento diagnostico e trattamentale HCR-20. Il Ministero della Giustizia ha partecipato alla prima fase della ricerca, conclusasi nel 2020, che ha consentito la standardizzazione dello strumento diagnostico grazie alla partecipazione di circa 200 detenuti.
2. ***Progetto ReStart***, promosso dal CIPM Lazio e finanziato con i fondi del Gruppo Intesa San Paolo, con l’obiettivo di combattere la violenza sessuale e prevenire la recidiva attraverso un percorso trattamentale rivolto agli autori di condotte sessuali violente a danno di donne e minori. Il CIPM Lazio, come parte del Network CIPM Nazionale, ha partecipato con i suoi professionisti alle attività del progetto, nato nel 2005 nella casa circondariale di Milano Bollate e successivamente (dal 2009) diffusosi anche negli altri istituti di Cagliari, Genova, Pavia, Piacenza, Prato, Roma.

In collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, il progetto ha previsto la validazione per l'Italia di due scale di valutazione del rischio di recidiva – STATIC 99R e STABLE 2007 – che, grazie alla loro alta attendibilità, sono gli strumenti più utilizzati a livello internazionale; inoltre, ha previsto la creazione di gruppi trattamentali intra ed extramurari e Circoli di Sostegno e Responsabilità.

Al momento della redazione del presente rapporto è in corso la ricerca per la validazione in Italia dei due strumenti di valutazione del rischio di recidiva di reati sessuali, presso otto Istituti Penitenziari in cui vi è una consistente presenza di detenuti sex offenders in esecuzione di pena detentiva definitiva, ovvero Genova Pontedecimo, Prato, Milano Bollate, Piacenza, Pavia, Cagliari, Rebibbia Nuovo Complesso, Cassino. Il progetto coinvolge un campione statistico di 200 detenuti che hanno aderito volontariamente all'iniziativa ed hanno frequentato i gruppi multidisciplinari per il trattamento degli autori di reati a sfondo sessuale. La finalità complessiva degli interventi è quella di prevenire le recidive evitando nuove vittime, prevenire le vittimizzazioni secondarie, facilitare e sostenere il reinserimento sociale degli autori. La conclusione del progetto è prevista per il prossimo mese di ottobre.

3. **Progetto europeo PROTECT- Prevenzione, valutazione e trattamento dei sex offenders negli istituti penitenziari europei**<sup>193</sup>, avviato nel mese di marzo 2021 e condotto dalla Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria SIMSPE Onlus, in partnership con il Ministero di Giustizia, l'Università La Sapienza, l'Università di Braga (Portogallo) e l'Associazione non Governativa Croata Healthy City. Il progetto nasce dalla necessità di prevenire la recidività dei criminali sessuali non solo attraverso la repressione e la pena ma anche e soprattutto attraverso l'intensificazione del trattamento terapeutico dei sex offenders in carcere, con l'obiettivo di creare un Protocollo condiviso da tutti i partner europei. Il fenomeno dei criminali sessuali viene percepito dalla comunità in modo particolarmente abietto e questo in molti Paesi si è tradotto in un incremento del livello della pena per rispondere alla richiesta di maggiore protezione sociale. Il progetto parte dalla premessa che la detenzione dei sex offenders senza un accurato intervento terapeutico non è sufficiente a prevenire la recidiva dei reati. In questo contesto dove si necessita l'intensificazione della prevenzione e della protezione dagli abusi sessuali, Il Consiglio Europeo con la Convenzione del 25 ottobre 2007 ha indicato l'importanza di lanciare dei programmi che prevenivano la recidività del reato e il progetto P.R.O.T.E.C.T. si inserisce in questo quadro specifico. Gli obiettivi del progetto infatti sono stati:
- mappare lo stato dell'arte a livello europeo, analizzando le pratiche attualmente esistenti nei paesi UE, con specifico focus sui paesi partner del progetto (Italia, Portogallo, Croazia);
  - prevenire la recidività dei reati sessuali attraverso lo sviluppo di un protocollo di trattamento internazionale del detenuto, nato dalla condivisione di strategie tra i partners. Lo scopo è stato quello di creare Unità Operative Funzionali "OFUs"

---

<sup>193</sup> Si veda il sito internet: <https://www.sanitapenitenziaria.org/project/protect-prevenzione-valutazione-e-trattamento-dei-sex-offenders-negli-istituti-penitenziari-europei/>.

sperimentali (Operational Functional Units) incentrate sulla “giustizia riabilitativa”, testata in 6 istituti penitenziari europei selezionati;

- formare le persone in diretto contatto con i detenuti sex offenders, organizzando 2 corsi da 20 ore (uno per tutti i lavoratori/operatori/medici/polizia penitenziaria e uno per gli altri detenuti) modellati attorno ad un approccio “comportamentale” con lo scopo di ridurre lo stigma e il pregiudizio nei confronti dei sex offenders, aumentando la conoscenza e la consapevolezza della malattia mentale. Il Protocollo è stato applicato nelle carceri selezionate (Viterbo, Velletri, Terni, Carinola) e condiviso *online*. La formazione ha sviluppato il trattamento dei sex offenders su 3 livelli interconnessi tra loro:

- i. approfondire una specifica conoscenza della condizione dei sex offenders;
- ii. incrementare capacità professionali e non professionali nel trattamento;
- iii. essere in grado di gestire esperienze ed emozioni.

I corsi di formazione sono stati replicati nei 6 istituti penitenziari europei selezionati.

I partners internazionali hanno collaborato in maniera diversa al progetto. In particolare, l’associazione croata Health City ha curato la rassegna bibliografica per individuare la batteria di strumenti psicodiagnostici più congruenti con gli obiettivi della ricerca ed il quadro normativo di riferimento locale e l’Università di Braga ha effettuato interviste individuali con autori di reati sessuali in carico presso i centri di trattamento su disposizione dei Tribunali penali.

I partecipanti alla ricerca sono stati 64 sex offenders di nazionalità italiana e 32 sex offenders portoghesi. Gli strumenti di valutazione utilizzati sono stati l’intervista anamnestica, il Brief Symptom Inventori BSI, il Basic Empathy Scale BS, la Scala del Disimpegno Morale, il Vindictive Rape Attitude Questionnaire VRAQ, l’Hanson Sex Attitude Questionnaire SAQ.

I risultati hanno consentito di far emergere come punto di partenza un livello moderato/grave di devianza delle distorsioni cognitive, mentre le esperienze avverse vissute nell’infanzia rappresentano, allo stesso tempo, un fattore protettivo in termini di sviluppo delle capacità empatiche, ma un fattore di rischio in grado di slatentizzare ansia, depressione, psicosi ed ostilità.

Attesa l’eterogeneità soggettiva dell’aggressore sessuale maschio, i programmi di trattamento dovrebbero lavorare per modificare i fattori disfunzionali, incidere sui deficit di controllo degli impulsi, rafforzare le capacità di autogestione della persona e facilitare agli operatori il monitoraggio dei comportamenti del soggetto preso in carico.

Per ciascun fattore di rischio di recidiva (predisponente, precipitante, perpetuante) è ipotizzabile un piano di trattamento, fermo restando che appaiono necessari ulteriori e continuativi investimenti nella formazione del personale penitenziario.

Gli esiti del progetto sono stati pubblicati nel volume *Il reato sessuale. Prospettive di trattamento dei detenuti sex offenders e formazione degli operatori penitenziari*, edito nel 2022 e curato da Uberta Ganucci Cancellieri, Luciano Lucania, Marino Bonaiuto, Irene Petruccelli (editore IIRITI).

4. **Progetto Cambiare Dentro**, proposto dal CAM - Centro Ascolto Maltrattanti di Roma (oggi APS Centro Prima) a seguito di accordo di collaborazione col DAP-DGMC e PRAP del Lazio, destinato all'osservazione e trattamento dei detenuti maltrattanti e sex offender residenti nel Lazio ed approvato dalla regione Lazio 23.10.2018 per un finanziamento di € 20.000,00 (bando "Generiamo Parità: Progetti per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere ai sensi della DGR n.500 del 2017" - Misura 2). Il progetto, dopo una valutazione condivisa con DAP, DGCM e PRAP, è stato realizzato presso la Casa Circondariale di Viterbo ed è consistito nelle seguenti azioni:
- Una giornata di presentazione del Cam Roma e del progetto *CAM-biare dentro*, avvenuta nell'aula magna della Casa Circondariale di Viterbo.
  - Colloqui individuali con ciascun detenuto per presentare la proposta di lavoro offerta e la congruità della domanda di partecipazione di ogni singolo candidato.
  - Incontri di gruppo con i detenuti della sezione protetta ed i detenuti comuni, ciascuno condotto da due operatori. Si è creato un gruppo con 9 autori di reati di maltrattamento ed un gruppo con 9 uomini condannati per reati sessuali. Sono stati realizzati 10 incontri di gruppo per ciascun gruppo, della durata di 2 ore, erogati nell'arco di tre mesi, da maggio a luglio del 2019.
- Al termine di questi incontri è stato realizzato un convegno conclusivo aperto anche al pubblico esterno, sempre realizzato presso la C.C di Viterbo.

Con riferimento al terzo intervento sopra elencato, si richiama il fatto che l'Allegato G al *Piano straordinario contro la violenza di genere 2015-2017* (DPCM 7.7.2015) recante linee di indirizzo per il recupero/reinserimento degli uomini in conformità alle direttive internazionali ed europee, contiene, tra l'altro, indicazioni relative all'esigenza di garantire all'interno delle strutture penitenziarie la partecipazione a programmi di reinserimento, alla necessità di sinergie tra la rete territoriale di sostegno alla vittima e quella per il recupero dei maltrattanti e all'esigenza di prescrizioni comportamentali finalizzate all'eliminazione/risarcimento delle conseguenze dannose nei programmi di trattamento per la messa alla prova e l'affidamento.

Il PSN 2017-2020 ha previsto un **aggiornamento di tali linee di indirizzo**, alla luce delle esperienze realizzate e delle esigenze emergenti, al fine di una loro contestualizzazione ai target di autori di violenza detenuti negli istituti penitenziari e ammessi a misure alternative. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità hanno pertanto previsto la realizzazione delle seguenti attività volte all'aggiornamento del documento:

- monitoraggio ed analisi dei programmi di trattamento formulati dalle équipes trattamentali per gli autori di violenza, sia nel corso della detenzione che in vista dell'ammissione a benefici;
- monitoraggio ed analisi delle iniziative di giustizia riparativa attuate con gli autori di violenza;
- esperienze di raccordo/collaborazione tra la rete di supporto alla vittima ed i soggetti attuatori dell'intervento di recupero sul maltrattante;
- valutazione del rischio all'interno del percorso di recupero secondo il modello individuato.

Al momento della redazione del presente documento l'azione risulta essere in fase di realizzazione in quanto strettamente legata agli esiti delle attività di studio e ricerca che il DAP ha svolto, e sta svolgendo, soprattutto in merito alla sperimentazione di strumenti di valutazione del rischio di recidiva degli autori di reati di violenza di genere alternativi al SARA Plus, che veniva indicato in dette linee guida.

Per il triennio 2018-2020, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità inoltre hanno pianificato un'azione volta a sperimentare un **modello di valutazione del rischio di recidiva per gli autori di violenza contro le donne nell'ambito della giustizia penale**. Si tratta di un tema considerato essenziale dalla Convenzione di Istanbul che, agli artt. 15, 16 e 51 dispone che gli operatori penitenziari devono essere professionalmente preparati a riconoscere e valutare i fattori di rischio di commettere reati di violenza contro le donne (risk assessment) in modo da poter individuare il trattamento degli autori più adeguato a prevenire la recidiva, incoraggiandoli a tenere comportamenti non violenti (risk management).

Alla luce della normativa vigente, l'attenzione ad un trattamento specifico in ambito penitenziario intramurario in vista della scarcerazione, concessione o gestione delle misure alternative e di comunità, assume nel sistema della giustizia una valenza strategica anche per la sicurezza e tutela delle vittime reali o potenziali di violenza nelle relazioni intime. L'attività istituzionale di presa in carico per l'osservazione e trattamento di chi è entrato nel circuito penale e penitenziario è svolta dagli operatori dell'equipe del carcere (GOT- gruppo di osservazione e trattamento) composta da direttori, educatori, assistenti sociali, medici, esperti psicologi, criminologi, con la collaborazione del volontariato, delle associazioni del privato sociale e del terzo settore, in sinergia con i servizi presenti sul territorio (enti locali, Asl, Sert, Dsm, centri antiviolenza e di ascolto maltrattanti, forze dell'ordine, comitati pari opportunità, ecc.). Per chi accede direttamente dalla libertà alle misure alternative o alla messa alla prova, il programma trattamentale è definito dagli operatori degli Uffici di esecuzione penale esterna (assistenti sociali, psicologi, criminologi, educatori, operatori Ser.D, ecc.).

L'intervento si è, pertanto, proposto di:

- Conoscere in modo più approfondito e professionale i fattori di rischio statici e dinamici, presenti nel singolo autore di violenza, a supporto delle decisioni del Magistrato di sorveglianza e dell'Autorità giudiziaria sulla concessione di benefici penitenziari e approvazione del programma di trattamento;
- Fornire gli operatori penitenziari, ivi compresa la polizia penitenziaria, di strumenti adeguati alla valutazione del rischio di recidiva per migliorare l'osservazione e trattamento dei maltrattanti al fine di tutelare le vittime di violenza di genere;
- Individuare il trattamento più adeguato e facilitare l'adesione dell'autore ad un percorso di consapevolezza e sulla lesività e gravità del reato commesso, per la prevenzione della recidiva violenta, secondo i principi indicati dall'Ordinamento penitenziario e dalla normativa nazionale ed europea;
- Aggiornare, sperimentare, strumenti di valutazione del rischio nelle carceri italiane con gli autori di reati di violenza contro le donne (femminicidio, maltrattamenti, stalking e altri atti violenti nelle relazioni interpersonali), presenti o in misura penale esterna, per eventuale adozione a sistema sul territorio nazionale di un approccio

specialistico e condiviso con i servizi del territorio che si occupano dei soggetti maltrattanti e a tutela delle donne vittime di violenza.

Come si è già avuto modo di segnalare, in origine la sperimentazione in parola riguardava lo strumento SARA Plus in quanto individuato nel Piano Straordinario d'azione 2015-2017 contro la violenza sulle donne (DPCM 7.7.2015) quale strumento semplice ed alla portata degli operatori, ivi compresa la polizia penitenziaria, che partecipano al trattamento (GOT), e coerente con i principi e metodi dell'osservazione scientifica della personalità dei soggetti reclusi, dall'inizio della carcerazione per tutto il tempo della pena e della misura alternativa al carcere.

Il percorso di studio e indagine che il DAP e la DGMC hanno portato avanti negli anni 2018-2021 ha, tuttavia, evidenziato la presenza di strumenti di valutazione del rischio che, per il contesto carcerario e per l'esecuzione penale esterna, sono considerati più validi e affidabili rispetto al SARA Plus in quanto consentono un monitoraggio costante del cambiamento dell'autore di reati di violenza di genere fino al fine pena. Con la collaborazione di Università e centri di ricerca sono, pertanto, state realizzate e in corso di realizzazione le sperimentazioni degli strumenti HCR-20, Static 99R e STABLE 2007 e la validazione italiana di tali strumenti. È, inoltre, in corso al momento della redazione del presente rapporto la programmazione di corsi per la formazione degli operatori al primo di tali strumenti di valutazione del rischio.

Oltre agli interventi sopra indicati, il **Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità** attua programmi di trattamento consolidati rivolti ai minorenni che hanno commesso reati sessuali attraverso progetti educativi personalizzati. In tale ambito, ha in particolare partecipato in qualità di partner dell'IPRS - Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali al progetto *Violenza zero!*, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a valere sull'*Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul* adottato in data 18 luglio 2017 e pubblicato il 20 luglio 2017.

*Violenza zero!* si è proposto di rafforzare le capacità dei servizi di agire in maniera specifica sui minorenni *sex offenders* presi in carico nel 2018 o già in carico precedentemente. Poggia le sue radici nella constatazione che il numero di giovani autori di reati sessuali e a sfondo sessuale in carico ai servizi della Giustizia e il numero di tali reati sono in costante aumento nel tempo: nel 2019, i minori presi in carico per la prima volta dagli Uffici di Servizio Sociale per tali reati sono stati 628, quasi il doppio di quelli del 2011 (387), mentre il numero di reati è passato dai 638 del 2017 ai 742 del 2019. Tali dati, oltre a restituire l'immagine di un fenomeno di estrema rilevanza sia dal punto di vista numerico sia per la gravità degli atti commessi, ha sollecitato gli operatori dei servizi ad interrogarsi e a riflettere sulle criticità esistenti, nella consapevolezza che la complessità e la gravità del disagio del comportamento antisociale devono essere adeguatamente affrontate per limitare i possibili effetti negativi derivanti dalla condotta illecita. Si tratta, infatti, di una popolazione che necessita di un'attenzione particolare poiché attorno alla condotta deviante nell'adolescente non si è ancora stabilmente organizzata la personalità; quindi, l'acquisizione di identificazioni più solide ed armoniche può facilitare una evoluzione in senso favorevole e prevenire il cristallizzarsi di problematiche legate alla fase di sviluppo, evitando l'irrigidirsi della situazione. Se non adeguatamente affrontata, l'azione violenta



agita dal minorenne rischia di radicarsi nella personalità del giovane e di consolidarsi in modalità improntate all'abuso, esponendolo al rischio di recidiva e favorendo quei processi imitativi di modelli aggressivi nel gruppo dei pari tipici dell'età adolescenziale. Inoltre, nel lavoro a contatto con minori abusanti, occorre tenere conto dei profondi e rapidi mutamenti sociali che accompagnano lo sviluppo dell'adolescente e che rischiano di produrre un forte senso di disorientamento nell'operatore non adeguatamente formato.

Il progetto ha inteso, dunque, migliorare la risposta dei servizi, che si trovano troppo spesso impreparati e sprovvisti degli strumenti necessari per rispondere adeguatamente alle complessità dei bisogni emergenti e alle trasformazioni che investono il mondo adolescenziale. Gli elementi che concorrono a rendere complesso il lavoro con gli adolescenti autori di reato di violenza di genere sono, nello specifico: l'elevata complessità degli interventi messi in atto dagli operatori della Giustizia, responsabili dell'attivazione di appropriati interventi diagnostici, clinici e sociali volti alla costruzione di un progetto specifico di trattamento e reinserimento sociale del minore; la scarsa attenzione riservata nel nostro paese ad interventi trattamentali di natura psicologica/psichiatrica, in particolare con riferimento al target di soggetti considerato; un pregiudizio culturale diffuso sul tema della violenza sessuale agita dai minori, che rappresenta tutt'oggi un argomento tabù in quanto legato a comportamenti socialmente inaccettabili; l'inadeguatezza e la carenza di servizi specialistici presenti sul territorio.

Le attività progettuali, realizzate nel periodo 7 dicembre 2018 – 3 novembre 2020, sono state le seguenti:

1. Attività di ricognizione/rilevazione delle criticità;
2. Attività di studio e supervisione dei casi;
3. Attività di restituzione;
4. Attività di formazione permanente.

La prima linea di azione si è proposta di indagare modalità operative e strumenti adottati dagli operatori dei servizi della Giustizia minorile e, segnatamente, degli operatori USSM nella presa in carico delle complesse esigenze dei minori *sex-offenders*, anche al fine di sostenerli nella definizione dei programmi educativi di sostegno e recupero di cui tali minori sono destinatari. Questa fase è stata preceduta da una *fase preliminare di riflessione culturale*, effettuata attraverso un'analisi dei dati disponibili a livello nazionale sui giovani *sex offenders* in carico ai servizi – anche tesa a far emergere i profili sociologici oltre alle tipologie di reati contestati – e attraverso una ricostruzione di come è stato affrontato, anche a livello normativo e sociologico, il tema della sessualità.

In linea con gli obiettivi di progetto, si è quindi proceduto a dare attuazione alla fase di incontro, confronto e scambio di esperienze con gli operatori dei 29 USSM attivi a livello nazionale, articolato su 3 tematiche: le modalità di presa in carico; i criteri per la definizione del piano educativo/trattamentale nei confronti di questa tipologia di utenza e laddove i servizi abbiano in carico anche le vittime, valutare come la presa in carico di ambedue i soggetti incida sulla definizione delle linee di intervento sul reo; l'individuazione di casi di studio.

Tale fase di lavoro la realizzazione di un primo ciclo di 4 focus group (1 per macroarea geografica del Paese), che ha visto la presenza di 1/2 operatori per ciascuna sede degli USSM. Nello specifico:

- 1 Focus organizzato a Milano, che ha visto la partecipazione degli operatori degli USSM situati nei seguenti contesti provinciali: Torino, Genova, Milano, Brescia, Bolzano, Venezia; Trieste; Trento;
- 1 Focus a Roma che hanno coinvolto gli operatori degli USSM situati nei seguenti contesti provinciali: Bologna, Ancona, Perugia, Potenza, Bari, Taranto Lecce, Napoli, Salerno;
- 1 Focus a Roma che ha coinvolto gli operatori degli USSM situati nei seguenti contesti provinciali: Cagliari, Sassari, L'Aquila, Firenze, Campobasso, Roma;
- 1 Focus a Reggio Calabria che ha visto la partecipazione degli operatori degli USSM del sud in particolare: Messina, Palermo, Catania Caltanissetta, Messina Catanzaro, Reggio Calabria.

Nella seconda linea di azione è stata effettuata un'attività di studio e supervisione dei casi, ovvero analisi di situazioni e problemi complessi così come emersi in sede di rilevazione delle criticità, con l'obiettivo di favorire l'apprendimento circa *il come* intervenire su situazioni analoghe a quelle presenti nel caso esposto e discusso e sviluppare capacità di analisi e decisione che lo studio del caso attiva. Si è quindi proceduto a selezionare e preparare in maniera accurata i casi emersi nella fase precedente, costruendo apposite griglie di descrizione e sviluppando con gli operatori titolari del caso un'analisi accurata del caso medesimo. Tale linea di lavoro è stata realizzata attraverso un lavoro specifico desk e momenti di confronto in supervisione con gli operatori (4 incontri con i servizi del caso).

Nella terza linea di attività è stata effettuata un'attività di restituzione orientata a sviluppare, a partire dalle pratiche analizzate, una riflessione sugli approcci e gli strumenti di intervento con il target, aprendo però anche un fronte di riflessione interno ai servizi della giustizia riguardante gli operatori e condividendo l'analisi di come la fatica di lavoro con il target del progetto, e le sconfitte accumulate incidano sulla definizione dei piani trattamentali, impedendo anche una lettura delle possibili risorse attivabili nei confronti del ragazzo. A partire dall'analisi dei casi di studio, dalle criticità emerse e dalle riflessioni operative che ne sono scaturite, si è proceduto alla stesura di un documento orientato a tratteggiare:

- quali sono i profili dei minorenni *sex offenders* e quali sfide pongono, a partire dalle complessità che presentano;
- intorno a quali nodi principali si sviluppa l'intervento operativo da parte dei Servizi, con particolare attenzione agli elementi di continuità e discontinuità tra i diversi territori;
- quali altri attori concorrono nella condivisione della responsabilità educativa nei confronti di tale target di utenza, ovvero la difficoltà di costruire una rete significativa;
- come viene assunto il ruolo della vittima nell'ambito del percorso educativo dell'autore del reato, trattandosi, nella maggior parte dei casi, di reati relazionali in cui vittima e autore sono coetanei e fanno parte dello stesso contesto socio-ambientale.

Il report di restituzione in cui sono esitate tali riflessioni è stato condiviso con tutti gli operatori coinvolti nelle attività di progetto (a partire dagli operatori dei 29 USSM) nel corso di 4 seminari online della durata di circa 3 h ciascuno, cui si è potuto partecipare attraverso una iscrizione via e-mail. Tali seminari hanno consentito ai partecipanti di confrontarsi a

livello nazionale sugli elementi teorici e metodologici che guidano gli interventi educativi con i minori *sex offenders* e di far entrare in relazione anche realtà profondamente diverse per cultura organizzativa dei servizi, prassi operative e consuetudine a lavorare in una dimensione di rete multi-attore e multi-agency.

Infine, il progetto ha previsto un'attività di formazione permanente, tesa a coinvolgere in un processo di riflessione costante tutti gli operatori che a diverso titolo (a partire dagli operatori dei Servizi minorili della Giustizia) concorrono alla presa in carico dei ragazzi *sex offenders* e svolta tramite gli approfondimenti teorici e le indicazioni operative messi a disposizione in uno spazio virtuale aggiornato periodicamente. Nella relazione finale consegnata al Dipartimento per le Pari Opportunità, si evidenzia che il tema dei minorenni *sex offenders* reca in sé una particolare coerenza che si riflette a sua volta nel lavoro dei servizi, a causa di molteplici le ragioni: a) l'ampia eterogeneità di comportamenti che rientra oggi in una altrettanto ampia tipologia di reato caricata di un forte disvalore in termini culturali, che induce il senso comune a ritenere che bambini ed adolescenti siano prevalentemente vittime, ragion per cui ci si sofferma con difficoltà a considerare che di tali reati anche le persone minorenni possano rendersi autori; b) chi si occupa di questi fenomeni in ambito psicosociale sa che solo da qualche decennio la letteratura scientifica ha iniziato ad interessarsi dei cosiddetti *juvenile sex offenders*, per cercare di metterne a fuoco i profili personologici e sociali, oltre alle dinamiche che conducono agli episodi di violenza, alle tipologie di relazione con la vittima e quant'altro; c) le profonde differenze che connotano la presa in carico dei Servizi nei diversi contesti del territorio nazionale; d) la difficoltà ad individuare servizi dedicati che possano concorrere alla presa in carico in una logica di rete.

L'evidenza di tali criticità che investono la materia dei minorenni *sex offenders* ha sollecitato la prosecuzione della riflessione sul tema attraverso la creazione di uno spazio virtuale dedicato alla raccolta del materiale teorico e operativo relativo ai minorenni autori di reati sessuali. Tale spazio, è organizzato in diverse sezioni, quali: approfondimenti teorici in merito a linguaggio giuridico e principali ricerche in materia; una mappatura dei centri specializzati sulla presa in carico di minorenni abusanti e/o delle vittime; video-lezioni sugli aspetti più significativi che riguardano l'abuso sessuale commesso in età adolescenziale.

Si rappresenta, infine, che il Ministero della Giustizia ha valorizzato i risultati del progetto *Violenza o* all'interno di una riflessione più ampia sul tema dei minori *sex-offenders*, pubblicata in un volume della collana *Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa* dal titolo "*Minorenni autori di reati sessuali e Giustizia Minorile* e a cura di Isabella Mastropasqua, Raffaele Bracalenti e Maria Stefania Totaro<sup>194</sup>.

Sempre nell'ambito della presente priorità di intervento, inoltre, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità promuove intese con le Regioni, gli 11 Centri per la Giustizia Minorile e gli 11 Uffici Interdistrettuali per l'esecuzione penale esterna che attraverso la loro attività di coordinamento dei Servizi e Uffici di competenza territoriale possono realizzare un sistema strutturale, a livello locale, per l'implementazione degli interventi di risocializzazione e riabilitativi nei confronti degli autori di violenza di genere. Inoltre, sostiene, sia finanziariamente che attraverso la partecipazione diretta, progetti locali che, a seconda dei casi, possono riguardare:

---

<sup>194</sup> Il volume è disponibile al seguente link: [http://www.ristretti.it/commenti/2021/novembre/pdf4/libro\\_minori.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2021/novembre/pdf4/libro_minori.pdf).

- Prevenzione della recidiva con soggetti autori di reato;
- Diffusione della legalità e contrasto alla violenza di genere;
- Costruzione di percorsi trattamentali individualizzati di riflessione sul reato e interventi di gruppo su temi specifici;
- Rafforzamento delle risorse e delle competenze degli operatori;
- Costruzione della rete professionale per accoglienza donne e bambini;
- Sensibilizzazione, in ambito esecuzione penale esterna e messa alla prova, sulle questioni di genere, promozione della persona;
- Laboratori di riflessione e messa in discussione anche ludicamente degli stereotipi di genere, gruppi psico-educativi.

La mancanza di un sistema di monitoraggio non consente di approfondire i progetti sostenuti nei territori dai Centri per la Giustizia minorile. Si valorizza, tuttavia, il Progetto S.A.V.I., che ha visto impegnato il Centro per la Giustizia Minorile per la Puglia-BARI collaborare con il Centro Anti Violenza Andria per l'inserimento di minori sex-offender e con il Centro Antiviolenza "Il Melograno" per Donne e Minori e Servizio di Pronto Intervento promosso dall'Ambito Territoriale Sociale di Conversano che comprende i Comuni di Conversano, Polignano a Mare, Monopoli, nonché dell'ASL e Provincia di Bari. Il progetto, finanziato nell'ambito del Justice Programme (BANDO JUST-JACC-VICT-AG-2016) e coordinato dal Centro CRISI, si è proposto di implementare sul territorio barese un servizio di aiuto alle vittime che agisca in stretta collaborazione con gli uffici di mediazione.

Nell'ambito della giustizia, e con particolare riferimento alla giustizia minorile ed alla giustizia riparativa, si è ormai molto diffuso l'intervento della mediazione incentrato sul reo, senza quindi coinvolgere la vittima. Nel progetto si sottolinea che nella prassi ordinaria della giustizia non esistono presidi tipici che offrano servizi di supporto alla vittima di reato; spesso le conseguenze, in particolare quelle di natura psicologica, vengono trattate attraverso il ricorso privato e volontario a prestazioni specialistiche.

Le attività progettuali sono da inquadrare nell'ambito della direttiva «Vittime» (direttiva 2012/29/UE), e in particolare degli articoli 8 e 9 della direttiva, che riguardano in modo specifico i servizi di assistenza a disposizione delle vittime di reato. I servizi di assistenza alle vittime sono costituiti dall'assistenza a disposizione delle vittime prima, durante e dopo il procedimento penale, compresi il sostegno emotivo e psicologico e la consulenza riguardante aspetti legali, finanziari e pratici, nonché i rischi di un'ulteriore vittimizzazione.

Da una ricerca svolta nel 2015 dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA- European Union Agency for Fundamental Rights) in merito ai servizi di assistenza alle vittime di reato nell'UE nella prospettiva dei diritti fondamentali, emerge con chiarezza un dato: la direttiva «Vittime» crea le basi per un'interpretazione ampia del concetto di assistenza alle vittime, che va oltre le funzioni previste negli articoli 8 e 9. L'assistenza alle vittime comprende una serie di diritti che spetta allo Stato garantire, ma che sono concepiti in modo da coinvolgere altri attori del sistema di assistenza alle vittime. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato, l'indirizzamento delle vittime ai vari soggetti pertinenti o i diritti in sede processuale volti a proteggere la vittima da vittimizazioni secondarie contribuiscono a creare un sistema globale ed efficiente di assistenza alle vittime, che comunque non può funzionare pienamente senza il coinvolgimento di una serie di soggetti non statali.

Proprio a partire dalla necessità di integrare l'azione statale con il supporto operativo, derivante dall'impegno di una serie di realtà territoriali del privato sociale, è stato elaborato il progetto "SAVE – Supporting Actions for Victims of Crime", che ha la finalità complessiva di strutturare, sperimentare e validare interventi e strumenti operativi tesi a garantire alla vittima di violenza il Diritto di accedere alla giustizia riparativa ed il diritto ad essere informata su questo. Nell'ambito italiano si è quindi proceduto con la strutturazione ed implementazione pilota in Italia del SAVI – Servizio di Aiuto alle Vittime, mutuando buone pratiche già avviate in altri paesi europei, come il Belgio e il Portogallo, creando un modello di intervento sostenibile e trasferibile sia per il contesto nazionale, sia per altri paesi europei.

Connettendo strettamente il sostegno alle vittime e il servizio per la mediazione, il modello di intervento così costruito è centrato sull'articolazione tra il momento trattamentale, la consulenza legale e l'intervento di conciliazione (mediazione o negoziazione), formando un'équipe che lavora sui punti cardinali del piano giuridico, di quello criminologico e di quello psicologico-clinico. Il percorso prevede che tale servizio consenta alla vittima di usufruire di:

- **Informazione e accompagnamento:** informazioni relative ai diritti della vittima nella procedura penale; informazioni generali relative agli aspetti finanziari risarcitori (indennizzo e riparazione morale); accompagnamento alla valutazione della propria situazione nell'obiettivo di ritrovare le risorse necessarie per reagire ed elaborare il proprio vissuto; accompagnamento nell'ambito delle varie procedure civili e/o penali;
- **Protezione:** strutturazione di un percorso integrato di intervento per "messa in sicurezza" della vittima (se necessario);
- **La valutazione:** essa ha lo scopo di analizzare il quadro complessivo della situazione di violenza, considerando gli aspetti individuali e relazionali, i processi di interazione tra fattori di rischio e fattori protettivi, il grado di assunzione di responsabilità da parte degli attori coinvolti e le risorse protettive di riferimento disponibili;
- **Il trattamento,** da attuarsi mediante i seguenti step: implementazione di un percorso di recupero psicologico; percorsi di riparazione nelle vittime di violenza, diversi in base alle particolari esperienze vissute da ognuno di loro; terapia individuale.

**3.2 Migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari al fine di rendere giustizia a donna vittime di violenza e alle vittime di omicidi basati sul genere (femminicidi) nonché ai/alle minori vittime di violenza assistita, e alle vittime collaterali di omicidi basati sul genere (orfani/e di femminicidi)**

Il Piano Strategico ha previsto un'azione di valenza strategica rispetto al settore giudiziario inerente alla predisposizione e la trasmissione di linee di indirizzo per la formazione mirata delle/dei magistrate/i inquirenti che giudicano i reati relativi alla violenza maschile sulle donne e al femminicidio. L'intervento, posto in capo al **CSM - Consiglio Superiore della Magistratura**, si colloca in continuità con le azioni precedentemente realizzate per specializzare la magistratura in ordine al fenomeno della

violenza di genere<sup>195</sup> e che si è reso cogente in seguito alla cosiddetta sentenza Talpis del 2 marzo 2017 con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, nonché del divieto di discriminazione, in quanto le autorità italiane non sono intervenute per proteggere una donna e i suoi figli vittime di violenza domestica perpetrata da parte del marito, avallando di fatto tali condotte violente (protrattesi fino al tentato omicidio della ricorrente e all'omicidio di un suo figlio).

Proprio a seguito di tale sentenza, il CSM ha disposto un nuovo monitoraggio in ordine agli assetti organizzativi degli uffici (delibera 20 luglio 2017<sup>196</sup>) sia per verificare il grado di conformazione di questi alle raccomandazioni precedentemente formulate, ma anche per effettuare una rinnovata ricognizione delle buone prassi esistenti e promuovere la conoscenza e diffusione di quelle risultate più virtuose sotto il profilo della tempestività dell'intervento giurisdizionale, della specializzazione dei magistrati e delle forze dell'ordine, delle collaborazioni interistituzionali.

Il percorso si è articolato nei seguenti step:

- *elaborazione di Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica* (delibera 9 maggio 2018)<sup>197</sup>: in esito al monitoraggio, il CSM ha predisposto un documento che, a partire dalla ricognizione delle raccomandazioni provenienti dalle fonti sovranazionali e nazionali, delinea i criteri organizzativi da osservare separatamente per gli uffici requirenti e gli uffici giudicanti, i criteri di priorità nella trattazione degli affari, anche in termini di intese tra gli Uffici per la fissazione e la trattazione dei procedimenti, per poi soffermarsi sulle buone prassi raccomandate rispetto alla turnazione dei magistrati requirenti (c.d. "turno violenza"), rispetto all'attività informativa a favore delle persone vittima di violenza e i rapporti con i media, rispetto all'ascolto della persona offesa e l'intervento di consulenti ai fini di un ottimale svolgimento dell'audizione della medesima, rispetto al tema della valutazione del rischio, e nei rapporti tra Procure e polizia giudiziaria, tra Procure Ordinarie, Uffici Minorili e Giudici Civili, tra autorità giudiziaria e reti territoriali antiviolenza, presidi sanitari, servizi sociali ed enti locali;

---

<sup>195</sup> In particolare, si fa riferimento alle azioni di efficientamento organizzativo realizzate con:

- le delibere del 11.2.2009 e 30.7.2010, attraverso cui si è voluto incentivare la specializzazione dei magistrati in ordine al fenomeno della violenza di genere sia nel settore penale che civile, sollecitando anche l'adesione di metodi organizzativi volti ad assegnare la trattazione in via esclusiva e prevalente di tutti gli affari riguardanti la materia in sezioni specializzate;
- la delibera del 12.3.2014, con la quale sono stati analizzati i moduli organizzativi volti alla trattazione tempestiva dei procedimenti penali in materia di violenza familiare, registrando una situazione fortemente disomogenea sul territorio nazionale ed indicando ulteriori direttive vincolanti in materia;
- la Circolare sulla Formazione delle Tabelle degli Uffici Giudicanti per il triennio 2017-2019 (delibera del 25 gennaio 2017), con la quale si è ribadita la regola secondo cui i Tribunali organizzati in più sezioni civili e/o in più sezioni penali devono prevedere modelli di specializzazione che accorpino materie in base ad aree omogenee ad esempio, avuto riguardo, nel settore penale, alla trattazione di materie quali i delitti commessi in danno di soggetti deboli, i delitti di femminicidio, mostrando ancora una volta particolare attenzione al tema della violenza di genere.

<sup>196</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

<https://www.csm.it/documents/21768/87316/Monitoraggio+violenza+di+genere/bf54c99d-c527-cea2-da2f-56c86f7237e7>.

<sup>197</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

<https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzione+sulle+linee+guida+in+tema+di+organizzazione+e+buone+prassi+per+la+trattazione+dei+procedimenti+relativi+a+reati+di+violenza+di+genere+e+domestica/4799cbdc-4af8-a794-f908-e1b38b7bc1fa>.

- *monitoraggio sui procedimenti per violenza di genere e domestica in relazione all'emergenza sanitaria e al connesso incremento di rischio di esposizione alla violenza domestica* (delibera 4 giugno 2020)<sup>198</sup>: il monitoraggio riguarda la concreta applicazione delle linee guida di cui alla Risoluzione del 9.05.2018, in termini di efficienza ed effettività del servizio giustizia nel settore in esame nel periodo d'emergenza sanitaria e del loro aggiornamento in relazione alla necessità di tutela connesse alla specifica contingenza, anche in funzione dell'emanazione da parte del Consiglio di indicazioni aggiornate ed uniformi agli uffici circa le buone prassi adottabili nel settore per la miglior garanzia dei diritti delle donne maltrattate e dei loro figli minori, nonché dei diritti dei minori coinvolti nella crisi del nucleo familiare nel contesto di procedimenti di separazione e divorzio;
- *risoluzione sulle linee guida in materia di violenza domestica e di genere* (delibera 3 novembre 2021)<sup>199</sup>: dopo una ricognizione del contesto normativo e ordinamentale, con particolare riferimento all'attività del Consiglio e agli esiti del monitoraggio effettuato presso gli uffici giudicanti e requirenti di merito, la risoluzione rileva la necessità di implementare ulteriormente le azioni volte al conseguimento degli obiettivi di specializzazione e alla costruzione di collegamenti con il settore civile e il settore minorile. Inoltre, ai fini del perseguimento degli obiettivi, rileva l'opportunità di un intervento sugli organici e sulle strutture degli uffici giudiziari, una costante attività di formazione e il costante monitoraggio da parte del Consiglio, per individuare eventuali criticità.

---

<sup>198</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

<https://www.csm.it/documents/21768/87316/monitoraggio+violenza+di+genere+%28delibera+4+giugno+2020%29/3e69af1c-a084-4159-3d32-46aee4c96455>.

<sup>199</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

<https://www.csm.it/documents/21768/87316/risoluzione+monitoraggio+violenza+di+genere+%28delibera+3+novembre+2021%29/f54b046d-85d5-33d0-6675-b5f46be51993>.

## 4. ASSE 4 “ASSISTENZA E PROMOZIONE”

### 4.1 Rafforzamento, gestione, monitoraggio, valutazione e raccolta dati

La priorità di intervento si concentra su tre aspetti essenziali per una gestione efficace ed efficiente del Piano:

1. la creazione ed implementazione di un **sistema informativo** orientato a migliorare la conoscenza del fenomeno della violenza di genere, sul quale già il Piano d’azione Straordinario 2015-2017 era intervenuto e, più in generale, l’attività di analisi, studi e ricerche;
2. il rafforzamento della **capacità amministrativa** del Dipartimento per le Pari Opportunità, non previsto dal PSN 2017-2020 ma realizzato, e l’implementazione di un sistema di monitoraggio degli interventi previsti;
3. la **valutazione degli interventi realizzati a valere sul Piano**, indispensabile per comprendere gli effetti di tali interventi, ovvero se questi sono stati in grado di contribuire al conseguimento della finalità ultima relativa alla riduzione/eliminazione della violenza sulle donne.

#### 4.1.1 Il sistema informativo

Hanno contribuito a tale priorità di intervento il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Dipartimento per le politiche della Famiglia, il Ministero della Salute, il Ministero dell’Interno e il Ministero della Giustizia.

Nel periodo di vigenza del Piano d’azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha intrapreso un percorso di particolare rilevanza che, proseguendo una riflessione iniziata nel 2013<sup>200</sup>, ha inteso costruire un Sistema Integrato di Raccolta ed Elaborazione Dati per il monitoraggio del fenomeno della violenza sulle donne che attinge ai diversi flussi informativi derivanti dai servizi e dalle istituzioni che intercettano il fenomeno e ad indagini di popolazione mirate alla rilevazione della prevalenza, dell’incidenza e delle caratteristiche del fenomeno. Il Piano 2015-2017 ha quindi dedicato uno spazio consistente alla creazione di un sistema informativo, indispensabile per costruire politiche pubbliche coerenti con il contesto, adeguate ed efficaci.

A tal fine, in data 21 marzo 2017 il Dipartimento per le Pari Opportunità ha sottoscritto un Accordo di collaborazione con l’Istituto Nazionale di Statistica finalizzato alla costruzione e all’alimentazione del sistema integrato di raccolta ed elaborazione dati, nel rispetto delle

---

<sup>200</sup> All’interno di un Sottogruppo “Raccolta Dati” della Task Force Interministeriale sulla violenza contro le donne. Si veda, a tal proposito, il documento elaborato dalla task force “Verso un sistema integrato di informazioni statistiche sulla violenza di genere contro le donne” al link: <https://www.istat.it/it/files//2018/04/Task-Force-interministeriale-2013-sottogruppo-raccolta-dati.pdf>.



disposizioni contenute nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2015-2017)<sup>201</sup>.

In estrema sintesi, l'accordo prevede 3 macroaree di intervento:

1. costruzione del sistema integrato di raccolta dati, come delineato nel Piano;
2. collaborazione, per i profili statistici, alla predisposizione della Relazione sull'attuazione del Piano d'azione straordinario;
3. supporto al DPO nella predisposizione delle Linee di indirizzo nazionali concernenti le modalità tecniche uniformi di raccolta dei dati da parte dei diversi Osservatori regionali, previste dal Piano stesso.

La prima di tali macroaree prevede che la banca dati venga alimentata con informazioni qualitative, con dati amministrativi da fonte ministeriale, con dati provenienti da indagini *ad hoc* sui centri antiviolenza, sulle case rifugio e sull'1522 e da indagini campionarie su: la violenza contro le donne; nelle scuole; gli stereotipi.

Rimandando all'Allegato 1 del Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 per ulteriori approfondimenti circa le attività previste e realizzate nell'ambito dall'accordo e al sito web istituzionale di ISTAT<sup>202</sup> per la rappresentazione dettagliata delle informazioni qualitative e quantitative in esso raccolte, in questa sede si evidenzia che a causa dei rallentamenti registrati in alcune delle attività previste, l'Accordo risulta tuttora vigente. Le problematiche hanno riguardato da un lato alcuni rallentamenti nella sottoscrizione degli accordi con il Ministero dell'Interno e con il Ministero della Giustizia per la fornitura dei dati e la definizione dei flussi informativi, del ritardo il ritardo nelle procedure di affidamento del servizio di rilevazione dei questionari CATI e CAPI per la realizzazione dell'indagine campionaria sulla violenza contro le donne e del ritardo nella realizzazione dell'indagine nelle scuole su stereotipi e immagine sociale della violenza, causato da problemi sollevati dal garante della privacy e dal Ministero dell'Istruzione e successivamente dalla pandemia. Il Dipartimento ha pertanto concesso due successive proroghe in data 12 marzo 2020 e 6 maggio 2022, senza oneri aggiuntivi per l'amministrazione, per consentire la conclusione delle suddette attività. Salvo ulteriori proroghe, pertanto, l'Accordo esaurirà i suoi effetti nel marzo 2024<sup>203</sup>.

Il sistema informativo, come si è anticipato, è alimentato con i flussi di dati forniti dal Ministero della Salute e dal Ministero della Giustizia, nell'ambito di appositi accordi sottoscritti con ISTAT, e dal Ministero dell'Interno che, pur in assenza di un accordo formalizzato, trasmette regolarmente all'istituto i dati relativi alle denunce e realizza, inoltre, analisi statistiche e approfondimenti specifici che contribuiscono a migliorare la conoscenza del fenomeno.

Per quanto riguarda il **Ministero della Salute**, in data 20 novembre 2019 è stato sottoscritto un accordo con l'Istituto Nazionale di Statistica per l'alimentazione della banca

---

<sup>201</sup> Le risorse destinate sono pari a € 2.000.000,00 a carico del DPO e ulteriori € 681.000,00 di cofinanziamento dell'Istituto.

<sup>202</sup> Si rimanda, nello specifico, alla sezione disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>

<sup>203</sup> Le risorse finora erogate ad ISTAT sono pari a € 1.423.943,54.

dati con i flussi informativi sanitari<sup>204</sup>. L'Accordo, di durata biennale<sup>205</sup>, ha previsto la realizzazione delle seguenti attività:

- a. messa a disposizione di un set di dati relativi alle prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza con riferimento alle attività di Pronto Soccorso (Sistema EMUR) e alle dimissioni ospedaliere (Flusso SDO) con l'obiettivo di selezionare i casi riconducibili alla violenza di genere ai fini dell'alimentazione della "Banca dati sulla violenza di genere";
- b. individuazione delle esigenze informative, che non possono essere soddisfatte con l'attuale struttura dei flussi EMUR e SDO, valutazione e proposta di eventuali modifiche da apportare alla normativa che regola tali flussi;
- c. predisposizione di linee guida per la compilazione delle diagnosi dei suddetti flussi informativi rispetto alla violenza di genere;
- d. predisposizione di piani per la formazione del personale sanitario preposto al riconoscimento della violenza di genere e all'alimentazione dei rispettivi flussi di dati.

L'accordo ha permesso di attivare nel 2020 un rapporto di collaborazione finalizzato ad approfondire la conoscenza della situazione delle donne vittime di violenza che si rivolgono ai servizi ospedalieri. Come anticipato, l'analisi sulle diagnosi di violenza si basa sui contenuti informativi relativi agli accessi in Pronto Soccorso e ai ricoveri ospedalieri. Si tratta di un'analisi trasversale EMUR-PS e SDO attraverso il codice individuale dell'assistito pseudominizzato, finalizzata a studiare le diagnosi ricorrenti ed associate agli accessi in PS e ai ricoveri e gli accessi ripetuti in PS e ricoveri ripetuti, anche per studiare gli effetti a medio e lungo termine della violenza sulla salute delle donne. L'analisi, aggiornata al 2021, considera l'evoluzione del fenomeno nel quinquennio 2017-2021, evidenziando anche gli effetti indotti dalle restrizioni imposte per contenere l'epidemia da Covid-19, confrontando i dati nel periodo pre-pandemico (2017-2019) con quello pandemico (2020-2021). I risultati sono stati presentati in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne 2022 e pubblicati nella sezione dedicata del sito web istituzionale del Ministero della salute le informazioni <sup>206</sup>. Questo studio ha permesso anche di predisporre le modifiche necessarie del sistema EMUR-PS come previsto dalla L. n.53/2022 (art. 4), da adottare con Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro con delega per le pari opportunità e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di rinnovare l'Accordo ISTAT – Ministero della salute per proseguire le analisi in interconnessione dei flussi SDO e EMUR-PS sui casi di violenza contro le donne ed impostare le elaborazioni statistiche conseguenti alle nuove informazioni che saranno raccolte da EMUR-PS a seguito delle modifiche previste dalla L. n.53/2022.

Inoltre, il **Ministero dell'Interno**, rispetto alle attività di rilevazione del fenomeno della violenza di genere, lavora su un duplice binario:

- a. da un lato, quello delle segnalazioni che attivano gli interventi delle pattuglie, che non necessariamente si concludono con la denuncia;

---

<sup>204</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.istat.it/it/files//2018/04/accordo\\_istat\\_ministero\\_salute\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2018/04/accordo_istat_ministero_salute_2019.pdf).

<sup>205</sup> Con un onere finanziario per ISTAT, da corrispondere al Ministero, di € 99.900,00.

<sup>206</sup> Si veda il link:

[https://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_1\\_1\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=6244](https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=6244). I dati sono, inoltre, riportati nella banca dati Istat al seguente link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-e-accesso-delle-donne-alle-strutture-ospedaliere>.

- b. dall'altro lato, quello della prevenzione dei reati e dell'attività di contrasto all'azione criminale, cui conseguono arresti e denunce.

In merito al primo di tali binari si è già avuto modo di descrivere l'applicativo interforze Scudo, predisposto a partire dal 21 agosto 2020 e definitivamente attivato, dopo un periodo di sperimentazione, nel mese di marzo 2021 quale strumento a supporto dell'attività delle Forze di polizia nel contrasto alle violenze domestiche e di genere, soprattutto nella delicata fase di primo intervento. L'Applicativo, nato da uno specifico progetto elaborato dalla Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri e sviluppato dal Servizio per i sistemi informativi interforze della direzione centrale della Polizia Criminale d'intesa con l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, permette di registrare tutte le segnalazioni e gli interventi effettuati dalle pattuglie nei confronti di vittime di lite, o violenza, anche nei casi in cui non sia stata proposta denuncia o querela.

Il sistema d'indagine denominato Scudo si avvale, in sostanza, di una banca dati interforze dedicata che consente di registrare, ricercare ed implementare le informazioni riguardanti i soggetti coinvolti in episodi di violenza di genere e domestica. In particolare, si tratta di un'applicazione, a disposizione del personale che opera sul territorio, che può essere installata anche sui dispositivi mobili e che prevede, in occasione di interventi effettuati per episodi di violenza o minaccia, l'inserimento dei dati relativi alle persone presenti in qualità di presunto autore, di vittima o di testimone, alla relazione vittima-autore, al tipo di violenza e al possesso di eventuali armi.

Tutti elementi importanti per la pianificazione degli eventuali, successivi interventi operativi, ai fini della migliore tutela della vittima e degli stessi appartenenti alle Forze di polizia.

L'operatore ha, infatti, la possibilità di visualizzare un quadro riepilogativo delle informazioni connesse a precedenti interventi effettuati presso il medesimo indirizzo (presenza di minori, di un soggetto psichiatrico o dipendente da droghe o alcol, lesioni personali subite dalla vittima, uso o disponibilità di armi) e di calibrare nel modo migliore la sua operatività.

Oltre all'indubbio valore che l'applicativo ha sotto il profilo operativo, vista la possibilità per le pattuglie di ottenere in tempo reale una ricchezza di informazioni, quantitative e qualitative, da sfruttare per gestire l'intervento, Scudo rappresenta anche una fonte di dati e informazioni che vengono rielaborate per approfondire le caratteristiche e le evoluzioni del fenomeno della violenza di genere.

Sul fronte del censimento dei reati e dell'attività di contrasto attraverso arresti e denunce, il Ministero dell'Interno dispone della banca dati CED interforze, istituita con l'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121<sup>207</sup>, in cui sono raccolte le informazioni relativi ai reati commessi dai cittadini e i precedenti di polizia. Il Centro elaborazione dati si prefigge di offrire alle autorità un coordinamento della raccolta, classificazione, analisi e valutazione delle informazioni in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità. Si tratta dunque di un vero e proprio database che agevola il lavoro delle forze dell'ordine permettendogli di "attuare le direttive impartite dal ministero dell'Interno e di espletare i propri compiti istituzionali in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità". Il Centro elaborazione

---

<sup>207</sup> Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

dati fa capo al Dipartimento della Pubblica Sicurezza. I dati relativi alle denunce sono regolarmente trasmessi a ISTAT per l'alimentazione della banca dati sul fenomeno<sup>208</sup> e costituiscono la base per la realizzazione di approfondimenti specifici periodici, a cura del Servizio Analisi Criminale, struttura a composizione interforze incardinata nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Infatti, il Servizio Analisi Criminale, quale polo per il coordinamento informativo e per l'analisi interforze dei fenomeni criminali, attraverso i dati acquisiti dal Sistema di Indagine del Centro Elaborazione Dati, integrati con le informazioni che pervengono degli Uffici territoriali delle Forze di polizia e da fonti aperte, elabora studi e approfondimenti tematici sugli omicidi volontari con vittime donne e documenti di analisi sui reati afferenti la c.d. violenza di genere, che si rivelano di supporto indispensabile all'attività del Decisore e per l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza.

Nello specifico, vengono analizzati i cd. reati spia della violenza di genere e alcune fattispecie delittuose introdotte dalla Legge n. 69 del 19 luglio 2019, il c.d. "Codice Rosso", che ha ampliato il sistema di tutele per le donne vittime di violenza di genere; l'analisi in parola attiene sia al profilo degli autori che delle vittime. In tema di omicidi volontari, i dati raccolti, che rivestono un carattere operativo in quanto suscettibili di variazione in relazione all'evolversi dell'attività di polizia e delle determinazioni dell'Autorità Giudiziaria, permettono di ricostruire la dinamica dell'evento, il movente, l'ambito in cui si è svolto il delitto e le eventuali relazioni di parentela o sentimentali che legavano i soggetti coinvolti.

Alcuni dei rapporti di analisi vengono poi resi accessibili attraverso la pubblicazione sul sito web istituzionale del Ministero dell'Interno, al fine di contribuire, per questo come per altri fenomeni criminali, ad una maggiore conoscenza e consapevolezza nell'ambito della società civile. Inoltre, in relazione al potenziamento costante dello sforzo di tutela delle vittime di reati, si colloca la scelta di una governance del citato Servizio attraverso partecipazioni ed iniziative di collaborazione con enti e organizzazioni impegnate nella promozione di interessi generali e particolari. La mission che il Servizio Analisi Criminale si propone ha, quale obiettivo, una proficua partecipazione che valorizzi l'attività di analisi interforze del Law Enforcement nazionale, in materia di violenza di genere e di omicidi di donne per metterla a disposizione di tutti gli stakeholder interessati (associazioni, Forze di polizia, amministrazioni centrali, istituti scolastici, ecc.), per contribuire alla sensibilizzazione della popolazione sulla specifica tematica.

Circa la realizzazione di studi e ricerche, di competenza del Servizio Analisi Criminale, si deve evidenziare che, accanto agli altri approfondimenti, è settimanalmente pubblicato un Report in cui si approfondisce l'andamento degli omicidi volontari, evidenziando quelli consumati in ambito familiare-affettivo, e, tra questi, quanti avvengono per mano di partner o ex partner, con un focus su quelli commessi nei confronti di donne.

Si rappresenta, inoltre, che per la banca dati è attualmente in fase di definizione il percorso di implementazione dei sistemi informativi ai fini dell'adeguamento alle disposizioni della legge 5 maggio 2022 n. 53 e per l'apertura di un dialogo tra le due banche dati, CED e Scudo, in maniera tale che per ciascuna vittime di violenza e/o autore di violenza si possa ricostruire tutto il percorso. Inoltre, è in atto una riflessione sul collegamento tra i database del Ministero dell'Interno e quelli del Ministero della Giustizia.

---

<sup>208</sup> Al seguente link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/denunce>.

Si devono inoltre menzionare le attività di studio e analisi dei fenomeni inerenti alla violenza di genere effettuate dalla Sezione Atti Persecutori dell'**Arma dei Carabinieri** nell'ambito dell'Accordo sottoscritto il 29.12.2016 con il Dipartimento per le Pari Opportunità<sup>209</sup>. Tali attività riguardano, in particolare, l'analisi degli atti persecutori e delle violenze sessualmente finalizzate; sono stati prodotti, nello specifico, 4 report tematici sui seguenti argomenti:

- Programmi per uomini perpetratori di violenza di genere;
- Violenza di genere e media. Come la comunicazione mediatica alimenta gli stereotipi di genere;
- La violenza di genere e il femminicidio. Un'analisi descrittiva dei femminicidi avvenuti in Italia nel 2018;
- I fattori di rischio.

Al momento della redazione del presente documento è in corso, presso la Sezione Atti Persecutori, lo studio e l'analisi criminologica dei reati di violenza di genere, con particolare riguardo agli atti persecutori, maltrattamenti contro familiari o conviventi, violenza sessuale, e quelli che degenerano in femminicidi e tentati femminicidi (in questo caso, con un coinvolgimento diretto delle donne sopravvissute) per aumentare la conoscenza e la consapevolezza del fenomeno e agire nella direzione dell'emersione della violenza e per perfezionare le strategie di prevenzione e contrasto dell'Arma dei Carabinieri. Tale attività è stata oggetto di proposta di individuazioni delle azioni dell'Arma dei Carabinieri per il rinnovo dell'Accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità, in materia di contrasto alla violenza di genere (proposta avanzata nel 2021 ma che non ha ancora avuto ancora riscontro da parte del DPO).

Per quanto attiene al **Ministero della Giustizia**, in data 29.09.2021 il Gabinetto del Ministro ha sottoscritto con l'Istituto Nazionale di Statistica un Accordo per l'alimentazione della banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi giudiziari<sup>210</sup>. Attraverso l'accordo, di durata biennale<sup>211</sup>, le parti si impegnano, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze:

- a. ad alimentare con i dati statistici di proprietà del Ministero il sistema integrato di raccolta ed elaborazione dati già previsto dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere del 7 luglio 2015, secondo le specifiche e le modalità ivi previste e volto a fornire informazioni statistiche validate e continuative agli organi di governo e a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel contrasto alla violenza di genere, nel rispetto delle disposizioni del Decreto-Legge n. 93 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 119 del 2013;
- b. a migliorare i flussi esistenti (sui reati, procedimenti, condanne, autori e vittime) al fine di monitorare il fenomeno della violenza di genere, mediante l'individuazione

---

<sup>209</sup> Consultabile al seguente link <https://www.istat.it/it/files//2017/11/accordo-carabinieri.pdf>.

<sup>210</sup> L'accordo è reperibile al seguente link:

[https://www.istat.it/it/files//2018/04/accordo\\_istat\\_ministero\\_giustizia\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files//2018/04/accordo_istat_ministero_giustizia_2021.pdf). Si rappresenta che, oltre ai dati previsti da tale accordo, la Banca Dati è alimentata con i dati sui detenuti presenti nelle strutture penitenziarie per adulti, rilevati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia; i dati sono reperibili al seguente link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/detenuti>.

<sup>211</sup> Il valore complessivo dell'Accordo è determinato nel limite di € 100.000,00, a titolo di rimborso delle spese sostenute dal Ministero della Giustizia per specifiche esigenze connesse all'attuazione dell'Accordo.

della relazione tra vittima e autore e la tipologia di violenza (violenza fisica, violenza sessuale, violenza economica, violenza psicologica e stalking);

c. ad effettuare analisi congiunte finalizzate ad accrescere la conoscenza del fenomeno.

L'accordo prevede, inoltre, la costituzione di un Tavolo tecnico Ministero della giustizia

– Istat, avente le seguenti finalità:

- individuazione dei casi riconducibili alla violenza di genere e delle informazioni necessarie per la identificazione dei procedimenti penali di interesse, distinguendo tra informazioni ricavabili dai registri e informazioni acquisibili dagli uffici giudiziari;
- individuazione di ulteriori informazioni utili alla conoscenza e all'analisi del fenomeno;
- individuazione di modalità di acquisizione presso gli uffici giudiziari - nell'ambito delle consuete forme di collaborazione e delle previsioni normative in materia - di informazioni non ricavabili dai registri relative al reato, all'autore e alla vittima e alla loro relazione, in tutti i gradi di giudizio;
- definizione del contenuto, della struttura, delle modalità e della periodicità di trasmissione dei dati statistici dal Ministero della Giustizia all'Istat ai fini dell'alimentazione del sistema informativo statistico denominato "Banca dati sulla violenza di genere" in corso di realizzazione presso l'Istat;
- definizione di modalità di formazione degli operatori territoriali, ove necessarie.

Pur non essendo stato possibile il confronto con i referenti dell'intervento presso il Ministero della Giustizia, le informazioni acquisite tramite una ricerca da fonti secondarie hanno consentito di appurare che la rilevazione dei dati relativi ai procedimenti giudiziari è attiva dal 1° gennaio 2023.

Nella fase precedente, il Tavolo Tecnico costituito ai sensi dell'art. 2 del citato Accordo ed insediato il 19 settembre 2022 ha definito i profili relativi all'individuazione dei casi riconducibili alla violenza di genere e le informazioni necessarie per la identificazione dei procedimenti penali di interesse, distinguendo tra informazioni ricavabili dai registri e informazioni acquisibili dagli uffici giudiziari. Ha, inoltre, affrontato il tema dell'individuazione di ulteriori informazioni utili alla conoscenza e all'analisi del fenomeno nonché dell'individuazione di modalità di acquisizione presso gli uffici giudiziari - nell'ambito delle consuete forme di collaborazione e delle previsioni normative in materia - di informazioni non ricavabili dai registri relative al reato, all'autore e alla vittima e alla loro relazione, in tutti i gradi di giudizio.

Successivamente, la Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia ha operato un intervento sui sistemi informativi dell'area penale, che consente a tutti gli uffici giudiziari italiani di registrare i dati richiesti dalla legge n. 53 del 5 maggio 2022, come la relazione tra vittima e autore del reato, la fattispecie di reato commesso, le modalità utilizzate<sup>212</sup>.

Si segnala inoltre che nell'ambito del recente Osservatorio Permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica, istituito con D.M. del 4 ottobre 2022 e insediato lo scorso 19 ottobre 2022, è prevista l'interlocuzione diretta con gli uffici del Ministero per la raccolta delle prassi organizzative esistenti e la realizzazione di ogni attività utile per l'analisi, l'estrazione ed elaborazione dei dati statistici e giudiziari di interesse.

---

<sup>212</sup> Per approfondimenti sugli adeguamenti che sono stati effettuati, si rimanda al documento disponibile al seguente link: <https://www.gnewsonline.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=111945>.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria partecipa con propri rappresentanti ai lavori dell'Osservatorio Permanente; nell'ambito del gruppo di lavoro 3 Raccolta, elaborazione ed analisi dei dati statistici-Settore Penale, fornirà, d'intesa con il coordinatore del GDL il seguente contributo conoscitivo:

- a. numero detenuti con ascritti i reati di violenza di genere e domestica contemplati dal c.d. Codice Rosso
- b. numero di autori dei predetti reati in esecuzione di misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive;
- c. contatti tra autore del reato di genere con la vittima del reato e/o persona offesa dal reato
- d. numero dei percorsi trattamentali realizzati ex art.13 bis op.

Per fornire dati attendibili relativamente ai punti a e b, il DAP dovrà procedere a modificare, con l'apporto tecnico del Servizio Informatico Penitenziario, i propri sistemi informativi, introducendo nel sistema la relazione tra autore del reato e vittima, sino ad oggi mancante. Un limite che ha, sino ad oggi, impedito di rilevare il numero effettivo degli autori dei reati a-specifici e l'individuazione delle informazioni correlate.

Il **Ministero della Giustizia** e l'ISGS - Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari hanno inoltre stipulato il 30 luglio 2021 una Convenzione triennale in tema di analisi e promozione della tutela dei diritti delle vittime di reato, tra le quali sono comprese le donne vittime di violenza, che ha fra i suoi obiettivi:

- l'analisi dello stato di attuazione degli strumenti giuridici internazionali e sovranazionali in materia di tutela delle vittime di reato;
- l'analisi empirica e comparata dei fenomeni osservati a livello locale, nazionale e internazionale in tema di indennizzo delle vittime di reato, ordine di protezione europeo, misure di protezione in materia civile e prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica;
- l'analisi delle condizioni organizzative che caratterizzano l'accesso alla giustizia delle vittime di reato e in più in generale dell'intera catena dei servizi pertinenti, fornendo indicazioni su come affrontare le problematiche connesse allo scopo di contribuire alla definizione di nuovi strumenti organizzativi e tecnologici necessari a favorire una migliore interazione della vittima con il sistema della giustizia e più efficaci sinergie tra i servizi di supporto alla vittima, come lo sviluppo di una rete integrata;
- il sostegno alla concreta applicazione dei diritti della vittima di reato, migliorando l'accesso alle informazioni necessarie alla loro tutela, attraverso lo sviluppo di strumenti di comunicazione adottati dal Ministero e la produzione di pubblicazioni scientifiche in materia.

Sulla base di tale convenzione, IGSG sta mettendo a punto il *Portale Re-Agire*<sup>213</sup> di informazione istituzionale in materia di protezione delle vittime di reato, finalizzato ad aiutare la vittima a migliorare la propria consapevolezza dei diritti di cui è titolare e a individuare le modalità più adeguate di accesso alla giustizia e ai servizi correlati.

Il Portale Re-Agire — disponibile sin dal primo anno nella versione in lingua italiana e inglese, e successivamente anche in lingua francese e spagnola (qualora possibile anche in lingua araba) — ha l'obiettivo di offrire alla vittima di reato italiana e straniera un

---

<sup>213</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.re-agire.it/>

riferimento rapido per le situazioni di emergenza, percorsi chiari e puntuali sull'attuale sistema di assistenza operante sul territorio nazionale e schede d'informazione limpida e facilitata sul tema.

In particolare, sulla base di quanto deliberato in occasione delle sedute del *Gruppo ristretto Portale Re-Agire*, operante nell'ambito del *Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato* (costituito presso la Direzione Generale della Giustizia Penale, Dipartimento degli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia) tali percorsi conoscitivi differenziati saranno basati sul livello di consapevolezza dell'utente rispetto alla propria esperienza (anche solo potenziale) di vittimizzazione esso dovrà presentare:

- *la sezione Emergenza*, che si rivolgerà all'utente che necessita di contattare/localizzare con immediatezza autorità e servizi ospedalieri o sanitari sul territorio italiano. La sezione dovrebbe inoltre contenere un box o un link intitolato "Sei stato vittima di un reato all'estero?", con indicazioni di base su come contattare le autorità consolari italiane all'estero e avere assistenza su aspetti legali e pratici, derivanti dall'aver subito crimini, anche non violenti, in un diverso Stato.
- *la sezione Assistenza e Supporto*, che sarà dedicata all'utente che desidera ottenere informazioni sulla rete delle organizzazioni di supporto presenti sul territorio, di carattere generalista o specifico per tipologia di reato.
- *la sezione Informazioni*, che sarà dedicata all'utente meno consapevole, che ha bisogno di orientarsi, comprendere se la propria situazione si colloca nell'ambito di situazione di abuso (e, se del caso, di quale tipo di abuso), acquisire consapevolezza dei diritti di cui è titolare e informazioni pratiche sul come esercitarli.

Sebbene esterno al dominio giustizia, il sito web dovrà chiarire la sua valenza istituzionale e rassicurare l'utente circa l'attendibilità e certezza dell'informazione fornita.

Infine, in tema di studi e ricerche, nell'ambito dell'Accordo di collaborazione sottoscritto tra il **Dipartimento per le politiche della famiglia** e l'Istituto degli Innocenti (IDI) in data 16 febbraio 2018, è stato realizzato un approfondimento sugli orfani di crimini domestici. L'approfondimento è stato finalizzato a migliorare la conoscenza sul fenomeno e sulle prassi di intervento attraverso la ricostruzione di un approfondito quadro conoscitivo del fenomeno, anche attraverso l'elaborazione di stime e la ricognizione della normativa pertinente, nei Paesi Ue.

Le risorse finanziarie investite per tale attività ammontano a € 33.000, di cui 30.000 a carico del Dipartimento per le politiche della famiglia e 3.000 a carico dell'IDI.

Nell'ambito di tale attività, all'inizio del 2019 è stato completato - a partire da un'analisi della principale letteratura di riferimento e dei report prodotti a livello sovranazionale (es. EIGE, Grevio, Cedaw, UNODOC, ecc.) e nazionale - il Report sugli orfani da crimini di femminicidio, con l'obiettivo analitico di ricostruire un quadro complessivo relativo a:

- conoscenze e policies riferite a bambine e bambini, ragazze e ragazzi la cui madre è stata vittima di femminicidio;
- norme vigenti a livello internazionale, europeo, nazionale e regionale.

Il rapporto include anche una ricognizione giuridica (costantemente aggiornata) articolata a livello internazionale, europeo, nazionale e regionale con l'obiettivo di ricostruire un quadro conoscitivo organico delle principali norme esistenti.



#### 4.1.2 Rafforzamento della capacità amministrativa e monitoraggio degli interventi

In tema di supporto tecnico, sebbene l'attività non sia stata precisata in modo esplicito nel Programma Operativo del PSN 2017-2020, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha incaricato **l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche** di realizzare specifiche azioni all'interno del già citato Accordo del 19 luglio 2017. In particolare, si sono previsti e realizzati:

- la redazione di linee guida per l'implementazione di strumenti per il monitoraggio quali-quantitativo del sistema di assistenza e supporto alle vittime della violenza di genere (wp2);
- azioni di supporto all'attuazione operativa del PSN 2017-2020, che hanno sia la consulenza metodologica per la predisposizione delle schede programmatiche e la successiva compilazione da parte delle amministrazioni centrali e regionali, sia la produzione di approfondimenti tematici inerenti: il quadro legislativo regionale, italiano ed europeo; le buone pratiche di programmazione attuativa in ambito europeo e la letteratura internazionale sul tema della violenza contro le donne (wp4).

Le attività in parola si sono esaurite nel mese di luglio 2019. Per ulteriori approfondimenti si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto finale di valutazione del Piano di azione Straordinario 2015-2017 e al sito web istituzionale del progetto ViVa<sup>214</sup>.

Successivamente, il Programma Operativo del PSN 2017-2020 ha previsto l'attivazione di una Task force per un monitoraggio delle risorse investite nel Piano e per assicurarne la trasparenza e lo sviluppo di un sistema informativo web based per il monitoraggio del Piano<sup>215</sup>. L'azione, in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità, si è concretizzata con la sottoscrizione, in data 26 giugno 2020, di una **Convenzione con Formez PA** per la realizzazione del progetto "Supporto al DPO nella programmazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi per il contrasto della violenza maschile sulle donne"<sup>216</sup>. La Convenzione, di durata biennale, ha previsto la destinazione di risorse pari a € 1.000.000,00.

Rispetto al monitoraggio del Piano, l'attività viene circoscritta agli interventi realizzati dalle Regioni a valere sui decreti annuali di riparto delle risorse stanziare sulla LN 119/2013.<sup>217</sup> Le altre attività previste sono finalizzate a rafforzare il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento per le Pari Opportunità nella programmazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi previsti per il contrasto della violenza maschile sulle donne previsti anche nel Piano straordinario (2015-2017) Piano strategico (2017-2020) e l'aggiornamento del Piano 2021-2023 in attuazione dei principi della Convenzione di Istanbul.

Stante quanto previsto dall'accordo e dal progetto esecutivo disposto da Formez, le linee di attività sono le seguenti:

1. *Linea 1. Supporto alla predisposizione del nuovo Piano strategico nazionale 2021-2023.*

<sup>214</sup> Disponibile al seguente link: <https://viva.cnr.it/>.

<sup>215</sup> L'azione è riportata in narrativa e prevedeva uno stanziamento finanziario di € 500.000,00.

<sup>216</sup> La Convenzione è reperibile al seguente link:

<https://monitoraggioprogetti.formez.it/Home/StampaConvenzione/20015RO14>.

<sup>217</sup> In attuazione di quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del DPCM di riparto del 4 dicembre 2019, il 26 giugno 2020.

La linea si è proposta di innalzare la capacità di programmazione finalizzata alla predisposizione di piani e programmi che rispondano agli indirizzi e agli standard internazionali di prevenzione e contrasto del complesso fenomeno della violenza di genere, di protezione delle vittime e di punizione dei responsabili. In particolare, si è previsto che il supporto al Dipartimento per le Pari Opportunità si realizzi tramite:

- l'analisi del fenomeno nelle sue svariate forme, basandosi sulle informazioni e dati provenienti da esperienze di altri paesi e di specifiche realtà territoriali e dalla progettualità sinora messa in campo al fine di averne una rappresentazione più completa possibile degli interventi attuati e dei risultati raggiunti;
- il confronto con tutti gli attori interessati alla redazione del piano (in primo luogo le associazioni attive nelle politiche di contrasto alla violenza di genere sia a livello territoriale che al livello nazionale) sia durante che dopo una prima stesura del piano;
- la redazione del piano strategico;
- la promozione di iniziative di comunicazione per la condivisione del percorso di redazione del piano.

2. *Linea 2. Supporto alla predisposizione dei nuovi bandi per il finanziamento dei progetti.*

La linea si è proposta di fornire supporto alla progettazione di specifiche azioni tese a potenziare le strutture di soccorso e assistenza alle donne vittime di violenza. Più nello specifico, si è previsto di supportare il DPO nella Programmazione operativa degli interventi finanziati in base a quanto previsto dai due Piani Strategici, anche attraverso la messa a punto di linee di indirizzo procedurale per l'attuazione di progetti presentati a seguito delle procedure ad evidenza pubblica (bandi/avvisi, convenzioni, protocolli e accordi).

3. *Linea 3. Supporto agli uffici del DPO per il monitoraggio tecnico e finanziario e la rendicontazione del Piano Straordinario 2015- 2017 e del Piano Strategico 2017 - 2020.*

La linea ha inteso: individuare e implementare un sistema di indicatori qualitativi per la verifica dei risultati raggiunti con tutte le azioni realizzate a partire dal piano straordinario 2015-2017; incrementare la produzione di dati in grado di rappresentare il fenomeno attraverso il potenziamento di un sistema di rilevazione periodica/regolare a supporto delle policy da mettere in campo e innalzare gli standard di rendicontazione degli interventi finanziati; verificare l'efficacia dei criteri adottati per l'assegnazione delle risorse da parte delle amministrazioni regionali a CAV e CR. Si prevede, in particolare, che l'attività sia volta ad implementare il monitoraggio fisico, finanziario degli interventi/progetti finanziati dal DPO a valere sul Piano Straordinario 2015 -2017 e sul Piano strategico 2017-2020, anche verificando le modalità di assegnazione delle risorse da parte delle amministrazioni regionali e locali, lo stato di realizzazione e la completezza della documentazione. Ci si attende, inoltre, di rilevare elementi utili alla programmazione di nuove azioni.

4. *Linea 4. Supporto tecnico e specialistico alla Cabina di Regia e al Comitato tecnico per l'attuazione della strategia nazionale.*

La linea ha inteso rafforzare il ruolo di coordinamento e di impulso della Cabina di regia e del Comitato tecnico per l'attuazione della strategia nazionale, tramite il

supporto per l'organizzazione e la verbalizzazione degli incontri e la redazione di bozze di documenti tecnici sulle aree di interesse dei due organismi.

La Convenzione DPO-Formez PA è stata prorogata fino al 30 aprile 2023. Pur non essendo disponibili informazioni dettagliate sulle attività realizzate dall'organismo in house, si valorizza in questa sede l'attività di supporto che ha permesso di costruire e implementare un sistema di monitoraggio quali-quantitativo degli interventi realizzati dalle Regioni, indispensabile per la presentazione annuale delle relazioni al parlamento previste dalla LN 119/2013<sup>218</sup>.

#### 4.1.3 La valutazione dei Piani Nazionali contro la violenza di genere

Sempre nell'ambito dell'Accordo con IRPPS-CNR del 19 luglio 2017, sono stati previsti due working packages rispettivamente dedicati alla valutazione finale del Piano 2015-2017 (wp5) e alla valutazione in itinere del Piano 2017-2020 (wp6). Le attività, per la cui descrizione si rimanda all'Allegato 1 del Rapporto finale di valutazione del Piano di azione Straordinario 2015-2017, si sono concluse alla fine del mese di aprile 2021, per poi riprendere al rinnovo dell'Accordo, sottoscritto l'11 aprile 2022, con la valutazione finale del PSN 2017-2020, oggetto del presente rapporto, e con la valutazione in itinere del PSN 2021-2023. Rispetto al primo di tali accordi, i deliverable prodotti sono reperibili sul sito web istituzionale del progetto ViVa.

#### 4.1.4 Il bilancio di genere

Dal 2017 la Ragioneria dello Stato redige annualmente il bilancio di genere, un'analisi di genere del bilancio dello Stato volta a misurare l'impatto su uomini e donne delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Ha due obiettivi principali: individuare "le risorse stanziare ed erogate in favore delle pari opportunità di genere (dentro e fuori delle amministrazioni nazionali)" e verificare "gli impatti degli interventi su uomini e donne"<sup>219</sup>.

Introdotta dal Decreto Legislativo 90 del 2016, il bilancio di genere è uno strumento nato e sviluppato dal **Ministero dell'Economia e Finanze**, e in particolare dalla Ragioneria dello Stato, attraverso una condivisione metodologica che ha coinvolto anche il Dipartimento per le Pari Opportunità del Consiglio dei Ministri e ISTAT. Si tratta dunque di un'attività programmata e sviluppata dal MEF e poi valorizzata nell'ambito del Piano Nazionale Antiviolenza 17-20.

Nello specifico, nel bilancio di genere sono analizzati:

1. i divari di genere nel sistema economico e nella società (incluso il tema della violenza di genere);

---

<sup>218</sup> Le relazioni sono consultabili al seguente link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/violenza-di-genere/fondi-ripartiti-alle-regioni/>.

<sup>219</sup> MEF – Ragioneria Generale dello Stato, 2022, Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021, disponibile al seguente link:

[https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/bilancio\\_di\\_genere/2021/index.html](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/2021/index.html).

2. i divari rispetto al personale delle amministrazioni centrali dello stato;
3. gli interventi delle singole amministrazioni rivolti alla riduzione dei divari di genere;
4. l'impatto delle principali politiche tributarie e di specifiche agevolazioni fiscali;
5. la riclassificazione contabile delle spese del bilancio.

L'attività ha carattere di sperimentaltà, ha cadenza annuale ed è a consuntivo, ossia ogni relazione si riferisce a dati dell'anno precedente (o di due anni prima, per alcuni indicatori). È svolta con fondi propri del Ministero dell'Economia e della Finanza, ovvero con 4 unità di personale dedicato. Per la fornitura e l'aggiornamento dei dati sono attive collaborazioni con Istat, Inps-Direzione Studi e Ricerche, Istituto Superiore di Sanità, Unioncamere. Altre collaborazioni più o meno continuative possono essere attivate con enti pubblici che forniscano dati statistici e/o amministrativi affidabili.

Gli ambiti di rilevanza sono sette. Per ognuno, nella tavola che segue è elencato, rispetto alle prime cinque annualità, il numero di indicatori esaminati:

**Numero di indicatori per area tematica esaminati nel Bilancio di genere 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021**

Ambiti	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mercato del lavoro	7	10	12	12	12	21
Conciliazione tra vita privata e vita professionale	4	9	12	14	14	23
Tutela del lavoro, previdenza e assistenza	3	15	13	15	15	21
Istruzione e interventi contro gli stereotipi di genere	5	23	24	24	25	26
Partecipazione ai processi decisionali economici, politici e amministrativi	6	14	17	17	17	20
Contrasto alla violenza di genere	3	21	25	25	25	25
Salute, stile di vita e sicurezza	11	15	20	21	20	37
<b>Totale indicatori</b>	<b>39</b>	<b>107</b>	<b>123</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>173</b>

(MEF-RGS, 2022, p. 5)

Il processo di individuazione, selezione e aggiornamento degli indicatori è stato piuttosto articolato: avviato nel 2017 attraverso un confronto con DPO, Istat, Dipartimento della funzione pubblica, sulla base degli indicatori utilizzati da EIGE, ha visto gli indicatori passare da 39 nel 2016 a 173 nel 2021.

La redazione del bilancio di genere necessita della collaborazione delle Amministrazioni dello Stato, che forniscono dati attraverso la compilazione di due questionari:

- il primo riguarda le politiche del personale relative, tra l'altro, a:
  - conciliazione tra la vita personale e professionale,
  - formazione e sensibilizzazione sulla cultura di genere;
- il secondo riguarda:
  - le politiche settoriali di competenza delle diverse amministrazioni centrali dello Stato che hanno o possono avere un impatto sulle questioni di genere;
  - i risultati delle misure specifiche per ridurre le disegualianze;
  - l'impatto di interventi o servizi erogati ritenuti sensibili al genere.

Inoltre, una volta elaborati e commentati i dati, prima della pubblicazione la RGS condivide gli approfondimenti specifici con le Amministrazioni competenti.

Complessivamente, sono stati elaborati 6 bilanci di genere. Pur continuando ad avere carattere di sperimentaltà, l'intervento appare ormai consolidato e continuativo. Le principali criticità nell'elaborazione dell'analisi potrebbero essere risolte attraverso una formazione diffusa tra le amministrazioni competenti che permetta un flusso di dati accurato in risposta ai questionari, preferibilmente nella prima metà dell'anno. Questo permetterebbe anche di restituire in maniera meno frammentata l'attività delle Amministrazioni in termini di politiche per l'uguaglianza di genere.

Rispetto alle politiche antiviolenza e in particolare ai Piani Nazionali, il bilancio di genere potrebbe avere un ruolo tanto informativo quanto valutativo sugli effetti degli interventi e dei processi avviati e programmati.

Attualmente, rispetto alle politiche antiviolenza, il Bilancio di genere fornisce:

- un elenco delle disposizioni normative sul tema (nell'appendice 1/rassegna normativa, classificate sotto il tema di policy "violenza di genere"; si tratta di 15 interventi legislativi introdotti dal 1958 al 2017)
- un monitoraggio dei principali indicatori statistici di fonte ufficiale (ISTAT e DPO) sulla violenza di genere.
- un'analisi del fenomeno della violenza di genere
- una riclassificazione della spesa del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere, da cui emerge per esempio:
  - la spesa per i centri antiviolenza e le case rifugio;
  - la spesa per congedi per le donne vittime di violenza di genere;
  - la spesa per il sistema informativo per la gestione del numero verde finalizzato alla prevenzione e al divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile,
  - la spesa per alcuni progetti di cooperazione allo sviluppo
  - un censimento delle attività svolte da alcune amministrazioni centrali (in particolare DPO-PCM, Interno, MLPS, MAECI, INPS) per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne.

## 5. COOPERAZIONE

In coerenza con le disposizioni della Convenzione di Istanbul (cap. VIII, art. 62), il Piano Strategico ha contemplato una sezione dedicata agli impegni assunti dall'Italia in ambito internazionale in materia di protezione e promozione dei diritti delle donne e di lotta ad ogni forma di violenza, anche in situazioni di conflitto, sia in ambito multilaterale che nei rapporti bilaterali con i Paesi terzi.

In tale ambito, le linee di intervento sono 2, riferite agli ambiti degli impegni internazionali e degli impegni nazionali.

Contribuiscono al potenziamento dell'impegno dell'Italia nel contrasto alla violenza maschile contro le donne in ambito internazionale il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e, per quanto attiene agli impegni nazionali, anche il Ministero della Difesa.

### 5.1 Impegni internazionali

Gli impegni internazionali, il capo al **MAECI**, si articolano nel Piano su 2 priorità di intervento:

- promozione, da parte della Cooperazione allo sviluppo, di **programmi a favore dell'empowerment delle donne**, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;
- sostegno a **programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne** in Afghanistan, Bolivia, Etiopia, Gibuti, Kenya, Myanmar, Somalia, Senegal e Sudan, cui si aggiungono i contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili.

In fase di progettazione operativa, se n'è aggiunta una terza inerente alla **promozione dell'attivazione dei sistemi di comunicazione e informazione/sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime di violenza e quello di accoglienza**, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche.

Rispetto alle prime due priorità di intervento, il Programma Operativo comprende complessivamente 22 interventi, dei quali 10 sono compresi nel Terzo Piano d'Azione Nazionale Donne Pace e Sicurezza 2016-2020<sup>220</sup>, adottato dall'Italia in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325(2000). L'ultima priorità di intervento comprende 4 interventi che fanno capo al Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018.

Si sottolinea, infine, che il MAECI ha assunto l'impegno di dedicare alle donne un'attenzione trasversale in tutte le iniziative intraprese, comprese quelle ad esse non specificamente rivolte (**gender mainstreaming**).

---

<sup>220</sup> Il Piano è disponibile al seguente link:

[https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2019/12/piano\\_1325\\_2016\\_-\\_2020.pdf](https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2019/12/piano_1325_2016_-_2020.pdf)

*Priorità 1. Promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati*

La priorità di intervento ha compreso 15 iniziative, raggruppabili in due macro ambiti: da un lato, il finanziamento di progettualità che hanno interessato i territori della Giordania, Striscia di Gaza, Cisgiordania e Gerusalemme Est, Provincia del Nord Kivu, Somalia, Sudan, Egitto, Libano, Nigeria, Niger ed Etiopia; dall'altro lato, l'erogazione di contributi multilaterali a UNFPA, UNHCR, UNICEF e UNWOMEN.

Con riferimento al primo macro-ambito, il MAECI ha realizzato gli interventi di seguito descritti.

✓ ***Iniziativa a sostegno del raggiungimento degli obiettivi minimi di protezione per le persone particolarmente vulnerabili tra i rifugiati e le comunità ospitanti in Giordania (AID 011386)***

L'iniziativa, che ha avuto come finalità quella di favorire l'inclusione delle persone con specifiche vulnerabilità nell'ambito di un quadro strutturato di assistenza e protezione sociale, si è sviluppata dal dicembre 2017 al marzo 2023 (nonostante la conclusione fosse prevista per il dicembre 2021).

La Call for Proposals dell'AICS - Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, Sede di Amman (26 febbraio 2018) ha aperto la selezione, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto (DM 113/2015) dell'AICS e in conformità con le procedure ex delibera del Comitato Congiunto n. 49 del 05/02/2018 e ss.mm.ii., di progetti di soggetti non profit per la realizzazione dell'iniziativa, di cui alla Delibera n. 61, del 14/12/2017<sup>221</sup>.

Con riferimento ai progetti presentati da soggetti non profit, la Call ha richiesto:

- campagne di outreach e sensibilizzazione sui temi del programma;
- utilizzo mirato dello strumento di cash for protection (nelle varie declinazioni possibili che includono per esempio il cash for rent, cash for education, cash for winterization);
- attività diffuse e sostenute di sostegno psico-sociale per donne, uomini, bambini e bambine;
- case management per i beneficiari indentificati come vittime di violenza e sfruttamento;
- attività funzionali all'inserimento nel sistema educativo formale – specialmente per i rifugiati insediatisi nelle aree geografiche non coperte dal programma "Hajati" di UNICEF;
- fornitura di servizi di educazione formale e non formale e attività di recupero scolastico;
- attività di diffusione di informazioni sui diritti e i servizi disponibili;

---

<sup>221</sup> La Delibera è disponibile al seguente link:

[https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Delibera\\_61\\_14.12.2017.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Delibera_61_14.12.2017.pdf). La somma complessivamente stanziata per il progetto è stata di € 3.250.000, suddivisi come segue: Settore Protezione: 3.050.000,00 €, destinati agli interventi realizzati dai soggetti non profit; Settore Costi di Gestione: 200.000,00 €, destinati alla copertura dei costi per il personale assunto in loco e per le attività correlate alla struttura di supporto del Programma, operativa fino alla conclusione delle attività previste.

- attività di referral dei casi individuati verso strutture capaci di un appropriato follow up;
- attività di capacity development delle istituzioni e delle organizzazioni locali ed internazionali a cui vengono riferiti i beneficiari;
- attività di coordinamento e di advocacy sui temi del lavoro minorile e della violenza di genere, soprattutto in relazione ai casi più delicati.

I beneficiari delle proposte progettuali, da realizzarsi nelle aree con gli indici di vulnerabilità più elevati<sup>222</sup> sono stati individuati in: bambini e bambine lavoratori in età scolare (meno di 14 anni), individuati sia fra i rifugiati sia tra le fasce più vulnerabili delle comunità ospitanti; bambini e bambine in età scolare fuoriusciti dal sistema educativo formale che non hanno accesso ad opportunità alternative di apprendimento; le famiglie con a capo donne sole (sia rifugiate sia giordane) caratterizzate da un alto indice di vulnerabilità economica e sociale; le famiglie rifugiate e gli individui che non hanno a disposizione la necessaria documentazione per poter accedere ai servizi erogati dalla comunità internazionale nell'ambito dei programmi e devono includere trasversalmente le tematiche di genere e quelle legate alla disabilità.

Infine, la Call ha richiesto che i progetti prevedessero “un ampio coinvolgimento delle istituzioni locali e il coordinamento con le Agenzie internazionali e con la comunità dei donatori nella formulazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione delle attività previste” e intervenissero in almeno due ambiti tra quelli individuati come risultati attesi del progetto, ovvero:

- i. migliorare l'accesso ai servizi di protezione e risposta per le vittime di *Sexual and gender-based violence* (SGBV) e per le persone a rischio;
- ii. migliorare le condizioni di vita dei bambini vulnerabili a sfruttamenti e/o abusi;
- iii. diminuire il senso di insicurezza delle famiglie più vulnerabili.

In data 31 maggio 2018 è stato pubblicato l'elenco dei progetti approvati e finanziati per un importo complessivo totale di € 3.038.264,70, secondo quanto riportato nella tab. 5.1.

**Tabella 5.1: Progetti approvati a finanziati**

Proponente	Progetto	Obiettivi	Importo finanziato
Intersos	Diritti e protezione sociale: una risposta alla violenza di genere per le famiglie, i minori e gli individui LGBTI		€ 759.299,00
Oxfam	Verso un rafforzamento del sistema di protezione in Giordania, concentrandosi in particolare sulla violenza sessuale e di genere	Rafforzare il sistema di protezione e diminuire l'insicurezza in Giordania, focalizzandosi in particolare sulla risposta e prevenzione della GBV per le donne e le ragazze più vulnerabili giordane e donne rifugiate che non hanno documenti necessari per accedere ai servizi.	€ 759.741,44

<sup>222</sup> Nello specifico: i governatorati di Amman, Irbid, Mafraq e Zarqa, selezionati non solo per l'alto numero di rifugiati presenti, ma anche per le caratteristiche del tipo di insediamento, per l'estrema povertà che caratterizza i rifugiati urbani e la frequenza degli episodi di sfruttamento e abuso riportati



Proponente	Progetto	Obiettivi	Importo finanziato
	(GBV) per le donne e le ragazze più vulnerabili <sup>223</sup>	Migliorare il sistema e i servizi di protezione in ambito SGBV lavorando in tre aree d'intervento principali: 1) Supporto alle donne e ragazze più vulnerabili a rischio SGBV attraverso assistenza diretta e rinvii; 2) Miglioramento della capacità degli attori chiave di rispondere e prevenire i fenomeni di SGBV; 3) Aumentare il supporto dell'opinione pubblica in favore dell'eliminazione del fenomeno SGBV attraverso attività nei media, campagne, advocacy e sensibilizzazione	
Vento di terra	HIMAYATI - Sistema di protezione integrato e inclusivo per la popolazione ad alto rischio di vulnerabilità nelle aree di Mafraq e Amma <sup>224</sup>	Rispondere ai bisogni di assistenza e protezione sociale della popolazione rifugiata siriana e giordana più vulnerabile, tra cui in particolare minori, donne e ragazze, persone con disabilità, persone con particolari esigenze legali e di protezione, favorendo la loro inclusione in un sistema strutturato e integrato di protezione, risposta e riabilitazione, in particolare nelle aree ad alta presenza di rifugiati siriani di Amman e Mafraq.	€ 759.410,36
Avsi	SAFE - Supporto e protezione a famiglie a rischio tra i rifugiati e le comunità ospitanti ad Aqaba e Amman	Migliorare l'accesso ai servizi di prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere (SGBV) per gruppi vulnerabili - donne e bambini - tra i rifugiati e le comunità di accoglienza. Esso prevede la gestione dei casi SGBV, oltre a iniziative di sensibilizzazione e organizzazione di seminari sul tema SGBV nei governatorati di Amman e Aqaba, al fine di contribuire alla protezione delle donne e allo stesso tempo a porre le basi per il loro empowerment <sup>225</sup> .	€ 759.813,90

A fronte dell'impegno finanziario assunto nel 2017, la spesa complessiva relativa all'iniziativa è stata – alla sua conclusione – di € 3.220.020, considerando unitamente i costi progettuali e di gestione.

✓ ***Iniziativa di emergenza con approccio di protezione in supporto della popolazione rifugiata e maggiormente vulnerabile residente nella Striscia di Gaza, nell'Area C della Cisgiordania e a Gerusalemme Est (AID 011264/01/3226)***

<sup>223</sup> Maggiori informazioni relative al progetto sono disponibili al seguente link: <https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/02/Progetti-AICS-febbraio-2019.pdf>

<sup>224</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.ventoditerra.org/vdt-frontiers/himayati/>.

<sup>225</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.avsi.org/news-e-press/news/giordania-dalla-protezione-allempowerment>.

<sup>226</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011264-01-3>.

L'iniziativa, che ha avuto come obiettivo quello di contribuire alla protezione della popolazione palestinese più vulnerabile residente nell'Area C della Cisgiordania, a Gerusalemme Est e nella Striscia di Gaza, rafforzandone la capacità di resilienza e la preparedness alle crisi e alle ricorrenti violazioni dei diritti umani, si è svolta dall'ottobre 2018 al febbraio 2023 (fine prevista in fase di programmazione: ottobre 2019).

Nello specifico, essa ha incluso progetti volti a garantire condizioni di vita dignitose per gli sfollati e i rifugiati (inclusi quanti sono a rischio di sfollamento e trasferimento forzato) oltre che a rafforzare i mezzi di sussistenza della popolazione più vulnerabile, con conseguente rafforzamento delle capacità di resilienza.

La Call for Proposals dell'AICS - Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, Sede di Amman (26 gennaio 2018) ha aperto la selezione, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto (DM 113/2015) dell'AICS e in conformità con le procedure ex delibera del Comitato Congiunto n. 49 del 05/02/2018 e ss.mm.ii., di progetti di soggetti non profit per la realizzazione dell'iniziativa, di cui alla Delibera n. 21, del 24/07/2017<sup>227</sup>.

La Call ha dettagliato, per le due aree di riferimento (Striscia di Gaza, inclusi i Campi profughi di UNRWA e Area C della Cisgiordania, Gerusalemme Est e Campi profughi di UNRWA in Cisgiordania), da un lato i bisogni identificati e le necessarie azioni di risposta e individuato i seguenti risultati attesi:

- *R 1:* Garantite adeguate condizioni di vita per la popolazione rifugiata e sfollata (o a rischio di divenire tale) in Area C, a Gerusalemme Est e nella Striscia di Gaza (compresi i 27 Campi UNRWA) mediante un accesso sicuro ai servizi di base.
- *R 2:* Rafforzati i mezzi di sussistenza della popolazione più vulnerabile in Area C, a Gerusalemme Est e nella Striscia di Gaza (compresi i 27 Campi UNRWA), attraverso il miglioramento delle capacità produttive delle famiglie a reddito agricolo.
- *R 3:* Aumentati i meccanismi di preparedness e le coping strategies della popolazione di Area C, Gerusalemme Est e Striscia di Gaza (compresi i 27 Campi UNRWA) attraverso l'elaborazione di Piani di risposta alle crisi (anche a livello comunitario, scolastico e sanitario) in linea con quanto previsto da OCHA e DG ECHO.

Al termine delle procedure di valutazione delle proposte pervenute, sono stati approvati i seguenti n. 6 progetti per un importo totale di € 2.708.638,30, come riportato nella tab 5.2.

**Tabella 5.2: Progetti approvati a finanziati**

Proponente	Progetto	Obiettivi	Importo finanziato
CESVI (in ATS con Overseas)	Approccio integrato per una migliore gestione dei rifiuti, sensibilizzazione ambientale ed educazione ad un'alimentazione sana per i rifugiati dei campi di Nurshams e Tulkarem	Migliorare le condizioni igienico sanitarie della popolazione dei campi di Nur Shams e Tulkarem, rafforzando la gestione integrata dei rifiuti, consolidando il sistema di raccolta rifiuti nei campi target e sensibilizzando sulla tutela dell'ambiente e del territorio.	€ 459.990,00

<sup>227</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/07/Delibera-n. 21.pdf>. Per il progetto sono stati complessivamente stanziati € 3.000.000, suddivisi come segue: Settore Protezione: € 2.800.000,00; Settore Costi di gestione: € 200.000,00

Proponente	Progetto	Obiettivi	Importo finanziato
EDUCAID (in ATS con Overseas)	READY: Resilience, Empowerment, Advocacy for a Deeper Inclusion in Shu'fat Refugee Camp <sup>228</sup>	Migliorare la risposta alla crisi e la protezione dei bambini, delle famiglie e dei vari attori (UNRWA, PC, CBO) che vivono nel campo profughi di Shu'fat, caratterizzato da un'enorme pressione sulle infrastrutture e sui servizi di base (come l'acqua, l'igiene e l'istruzione).	€ 460.000,00
COSPE (in ATS con Educaid)	RISE UP- Rafforzamento di meccanismi inclusive e strumenti di prevenzione e mitigazione della violenza di genere in Palestina <sup>229</sup>	Aumentare la protezione delle donne vittime di violenza e della popolazione disabile residente nella Striscia di Gaza e nell'Area C della Cisgiordania tramite il rafforzamento delle Organizzazioni Comunitarie di Base. Rafforzare il coordinamento e l'inclusività dei sistemi di prevenzione, mitigazione e risposta alla violenza di genere nella Striscia di Gaza ed in Cisgiordania.	€ 409.601,00
COOPI (in ATS con YWCA)	Our lives, our future. Protezione, resilienza ed empowerment delle donne palestinesi vulnerabili di Gerusalemme Est <sup>230</sup>	Rispondere ai bisogni di protezione della popolazione più vulnerabile di Gerusalemme Est, in particolare delle donne che sono sopravvissute o sono a rischio di violenza di genere e/o politica in Silwan e Issawya, due tra i quartieri più svantaggiati della città.	€ 459.947,30
VIS (in ATS con AHH)	Scuole a misura di bambino: intervento integrato per aumentare la resilienza degli studenti delle scuole di Mantiqat Shi'b al Butum, Khirbet al Fakheit, Khirbet al Majaz, Jinba nell'area di Masafer Yatta (Area C) <sup>231</sup>	Sviluppare nuovi strumenti e competenze utili a rispondere autonomamente e velocemente alle crisi e alle ricorrenti violazioni dei diritti umani e rafforzare la loro capacità di adattamento. Riabilitare e migliorare le strutture scolastiche esistenti.	€ 459.100,00
GVC (in ATS con CISP)	Rafforzare la resilienza e migliorare le condizioni di vita nelle comunità palestinesi in Cisgiordania a rischio di trasferimento forzato		€ 460.000,00

<sup>228</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.educaid.it/en/portfolio/ready-resilience-empowerment-and-advocacy-for-a-deeper-inclusion-in-shufat-refugee-camp-2018/>.

<sup>229</sup> <https://www.cospe.org/temi/donnedemocrazia/56782/rise-up-rafforzamento-di-meccanismi-inclusivi-e-strumenti-di-prevenzione-e-mitigazione-della-violenza-di-genere-in-palestina/>.

<sup>230</sup> Disponibile al seguente link: <https://coopi.org/it/gerusalemme-est-contro-la-violenza-e-per-linclusione-delle-donne.html?ln=>.

<sup>231</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.visostengo.it/progetti/palestina/masafer-yatta>.

A fronte dell'impegno finanziario assunto nel 2017, la spesa complessiva relativa all'iniziativa è stata – alla sua conclusione – di € 2.999.906, considerando unitamente i costi progettuali e di gestione.

✓ ***Iniziativa di emergenza per il miglioramento dell'accesso all'acqua potabile, delle condizioni sanitarie e per l'assistenza ai gruppi sociali particolarmente vulnerabili nella Provincia del Nord Kivu, II Fase (AID 10462)***

Con la Call for Proposals del 16/6/2017 l'Ambasciata d'Italia di Kinshasa ha avviato, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto (DM 113/2015) dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, la selezione di progetti presentati da soggetti non profit per la realizzazione dell'iniziativa di emergenza per il miglioramento delle condizioni sanitarie e dell'educazione a supporto dei gruppi sociali particolarmente vulnerabili nella Provincia del Nord Kivu - AID 10462, di cui alla Delibera ministeriale n. 1870 del 14/09/2016<sup>232</sup>.

Per ogni settore di intervento la suddetta Call individua:

- i principali bisogni;
- gli obiettivi specifici;
- le possibili azioni da attuarsi nell'ambito dei progetti presentati da parte di soggetti non profit in possesso dei requisiti di cui all'articolo 5;
- la durata massima dei progetti (8 mesi);
- il contributo massimo previsto.

Il 22 settembre 2017 viene infine pubblicato l'elenco dei n.5 progetti ammessi a finanziamento.

✓ ***Rafforzamento dei servizi di salute riproduttiva e materno-infantile in Somalia, con UNFPA (AID 11299)***

Con Delibera CC n. 119/2017<sup>233</sup> è stato approvato un finanziamento a favore dell'iniziativa denominata *Supporto al rafforzamento dei servizi di salute materno-infantile e di salute riproduttiva in Somalia* a favore di UNFPA<sup>234</sup>.

Il programma ha avuto inizio l'8.02.2018 e si è concluso il 2.03.2023, con una spesa pari allo stanziamento iniziale<sup>235</sup>. Si è proposto di contribuire alla riduzione della mortalità materna e neonatale, rafforzando le capacità nazionali nella fornitura di servizi sanitari maternali di alta qualità e ampliando l'offerta di spazi di nascita (pianificazione familiare) e servizi sanitari materni. Ulteriori obiettivi è stato quello di contribuire a rafforzare la risposta multisettoriale alla violenza di genere.

---

<sup>232</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/Delibera-N.-1870-del-14-settembre-2016.pdf>. Le risorse stanziare, pari a complessivi € 600.000,00 sono state ripartite in base a modalità di realizzazione e settori di intervento come segue: *Soggetti no profit*: Salute € 215.000,00, Educazione € 80.000,00, Acqua Igiene Ambiente Territorio Gestione risorse naturali Cambiamenti climatici e Resilienza € 35.000,00; *Gestione diretta*: Salute € 65.000,00, Educazione € 48.000,00, Acqua Igiene Ambiente Territorio Gestione risorse naturali Cambiamenti climatici e Resilienza € 9.000,00, Tutela e inclusione dei minori € 9.000,00; Tutela e inclusione delle persone con disabilità € 33.000,00 Parità di genere € 20.000,00; *Costi di Gestione*: € 95.000,00.

<sup>233</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/11/c.c. ott. 2017 delibere nn. 116\\_130.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/11/c.c. ott. 2017 delibere nn. 116_130.pdf).

<sup>234</sup> Per un importo complessivo di € 3.000.000,00 a valere sull'esercizio finanziario 2017.

<sup>235</sup> Si veda la sintesi al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011299-01-3>.

✓ **Miglioramento delle capacità imprenditoriali delle donne: Promuovere l'occupazione femminile nei settori della pesca e dell'agribusiness in Red Sea (Sudan), con UNWOMEN – (AID 11677)**

Con Delibera n. 116 del 15 novembre 2018<sup>236</sup> del Comitato Congiunto per la Cooperazione allo sviluppo il MAECI ha approvato il finanziamento dell'iniziativa denominata "Miglioramento delle capacità imprenditoriali delle donne: Promuovere l'occupazione femminile nei settori della pesca e dell'agribusiness in Red Sea" (da realizzarsi in Sudan) in favore di UNWOMEN<sup>237</sup>.

L'iniziativa ha perseguito l'obiettivo di promuovere un'attiva partecipazione delle donne sudanesi allo sviluppo economico sostenibile attraverso un migliorato accesso alle opportunità di formazione professionale, al miglioramento del posizionamento delle donne sulle catene del valore e a un ugualitario accesso ai servizi finanziari da una prospettiva di genere. La strategia di intervento proposta è stata incentrata su tre pilastri fondamentali, ovvero:

1. il rafforzamento delle catene del valore della pesca e dell'agrobusiness - basata su skills development e innovazione tecnologica;
2. il miglioramento dell'accesso delle donne alle diverse fasi della catena del valore – tramite la promozione della leadership e un migliorato accesso ai servizi finanziari;
3. il rafforzamento delle cooperative di donne e il depotenziamento delle norme sociali a livello comunitario che scoraggiano la partecipazione delle donne ai settori produttivi.

Le beneficiarie dirette dell'intervento sono state individuate in circa 2.000 donne residente nelle aree urbane e rurali dello Stato del Red Sea, da raggiungersi attraverso il lavoro di 10 cooperative/associazioni femminili attive in 6 diverse comunità.

L'iniziativa è stata realizzata con l'obiettivo di:

- incrementare il reddito delle donne nei settori della pesca e dell'agribusiness;
- favorire il loro accesso ai servizi finanziari;
- migliorare la capacità delle cooperative e associazioni di donne nel rispondere ai bisogni delle donne imprenditrici nello Stato del Red Sea.

Tale obiettivo era da raggiungersi attraverso: a) Acquisto di materiali ed equipaggiamenti; b) Formazione professionale per l'incremento e il miglioramento della produzione; c) Rafforzamento delle conoscenze delle donne imprenditrici in elaborazione di business plan e gestione d'impresa; d) Creazione e rafforzamento di cooperative e/o associazioni locali di donne<sup>238</sup>.

Il progetto, II fase di un intervento per la trasformazione di prodotti agroalimentari e ittici nel Red Sea State (unico stato costiero sudanese), ha avuto inizio nel dicembre 2018 e si è concluso nel marzo 2023<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/11/cc\\_15112018\\_delibere\\_108\\_120.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/11/cc_15112018_delibere_108_120.pdf).

<sup>237</sup> Il finanziamento approvato è stato pari a € 810.000,00, così suddivisi: € 432.000,00 per il 2018 (a valere sulla prosecuzione nel 2018 della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali come da Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2017); € 378.000,00 per il 2019.

<sup>238</sup> Disponibile al seguente link: <https://khartoum.aics.gov.it/project/11677/>.

<sup>239</sup> Si veda la sintesi al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011677-01-3>.

✓ **Supporto alle donne rifugiate siriane e alle donne e ragazze vulnerabili nelle comunità ospitanti in Egitto, Giordania e Libano, con UNFPA, UN-ESCWA e organizzazioni della società civile (AID 011258/01/6)**

Con Delibera n. 44 del 5 febbraio 2018<sup>240</sup> del Comitato Congiunto per la Cooperazione allo sviluppo il MAECI ha approvato il finanziamento dell'iniziativa denominata "Assistenza ed empowerment delle donne e bambine rifugiate siriane e delle donne e bambine vulnerabili delle comunità ospitanti in Egitto, Giordania e Libano"<sup>241</sup> per un importo complessivo di € 6 milioni.

L'iniziativa ha individuato due obiettivi fondamentali:

1. la tutela dell'integrità fisica e psichica delle donne rifugiate siriane attraverso il miglioramento della salute riproduttiva, la prevenzione della violenza di genere e l'assistenza alle vittime - in capo a UNFPA che ha il mandato specifico per le tematiche di salute riproduttiva e Gender Based Violence (GBV)<sup>242</sup>;
2. la promozione dell'empowerment sociale ed economico della popolazione femminile rifugiata siriana, mediante azioni in grado di favorire, da un lato, la creazione di reddito e forme associative sostenibili nel medio-lungo periodo e, dall'altro, la loro partecipazione al processo di pace e alla fase di ricostruzione della Siria – in capo e interventi delle OSC italiane in collaborazione con quelle locali da individuarsi tramite Bando, fatta eccezione per un piccolo intervento di ESCWA per la formazione delle leader e le campagne di informazione/sensibilizzazione<sup>243</sup>.

Il Bando per il finanziamento di interventi proposti da OSC a valere sull'iniziativa in oggetto è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 83 del 10/04/2018<sup>244</sup>. Con successiva Delibera del Direttore n. 64 del 27 luglio 2018<sup>245</sup> è stata resa pubblica la graduatoria delle n.3 proposte finanziate, ovvero:

1. *WEE.CAN! e il sostegno all'empowerment economico delle donne – Oxfam Italia*<sup>246</sup>.

Grazie alle attività attuate nel corso di tre anni, e a seguito di un'analisi del mercato del lavoro nelle aree target focalizzata sulla valutazione delle competenze professionali delle donne beneficiarie e sulla domanda di mercato:

- 162 donne – di cui 30% siriane e 70% giordane - hanno beneficiato di corsi di formazione professionale (vocational training) della durata di 30 giorni, sviluppati seguendo gli standard e i curricula nazionali forniti dal Centro di Formazione Professionale;
- 165 donne hanno partecipato a corsi di alfabetizzazione economico-finanziaria;
- 36 donne hanno ricevuto sostegno al lavoro autonomo grazie a formazioni e supporto tecnico e accesso al credito.

<sup>240</sup> La delibera è disponibile al seguente link:

[https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/02/CC\\_5\\_febbraio\\_2018\\_delibere\\_1\\_50.pdf#page=90](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/02/CC_5_febbraio_2018_delibere_1_50.pdf#page=90)

<sup>241</sup> Scheda di progetto disponibile al link: [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/BMVO\\_2018\\_Rifugiati-Siria.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/BMVO_2018_Rifugiati-Siria.pdf).

<sup>242</sup> Risorse complessivamente dedicate: € 2.000.000,00.

<sup>243</sup> Risorse dedicate: € 200.000,00.

<sup>244</sup> Le risorse complessivamente disponibili, pari a 3.530.000 €, sono state così ripartite: € 1.930.000,00 per il 2018 a copertura delle prime rate delle iniziative finanziate; € 800.000,00 per il 2019 a copertura delle seconde rate delle iniziative finanziate; € 800.000,00 per il 2020 a copertura delle terze rate delle iniziative finanziate. Ulteriori 270.000,00 sono stati stanziati come Fondo coordinamento.

<sup>245</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/07/Delibera\\_64\\_27.07.2018.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/07/Delibera_64_27.07.2018.pdf).

<sup>246</sup> Finanziata con € 1.960.909,00.

In uno step successivo del progetto, è stato fornito sostegno, mediante tutoraggio e coaching di 131 donne e supporto finanziario a 19 imprese sociali, alle donne che hanno deciso di avviare microimprese e imprese sociali. Oltre ad ulteriori attività di networking per la regolamentazione delle imprese sociali nelle aree di intervento, formazione sulle competenze trasversali e realizzazione di 18 micro-progetti a livello comunitario guidati da donne, il progetto si è concentrato su attività di advocacy in merito ai ruoli di genere ed il problema del lavoro domestico non formalizzato come impedimento all'empowerment economico delle donne, attività grazie alla quale sono stati raggiunti 1.000 beneficiarie nella comunità target, 50 stakeholders nazionali e internazionali e oltre 64.000 followers dei social media dedicati. Molte delle donne intervistate nel corso delle attività hanno evidenziato come il progetto abbia fornito loro non soltanto conoscenze tecniche, ma anche la possibilità di affrontare, insieme ai membri maschili delle famiglie, alcune barriere e stereotipi che impedivano loro di lavorare o di esercitare attività economiche autonome. Alla fine del 2021, la maggior parte delle donne che hanno ricevuto un contributo grazie al progetto erano impegnate in attività di generazione di reddito, con alcune di esse in procinto di espandere il proprio business, garantendo il coinvolgimento di collaboratrici della propria comunità<sup>247</sup>.

2. *Empowerment delle donne attraverso livelihoods e inclusione del mercato - Istituto per la cooperazione universitaria*<sup>248</sup>.

3. *Azioni integrate per promuovere lo sviluppo sociale ed economico delle donne in Libano, Giordania ed Egitto – ARCI Culture solidali*<sup>249</sup>.

La dotazione finanziaria residua <sup>250</sup> è stata impiegata in un successivo Bando - pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 182 del 07/08/2018 – mirato a “contribuire in maniera più sistematica al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione femminile rifugiata siriana, in un’ottica di sviluppo di medio-lungo periodo, che contempli altresì la fase di preparazione per il rientro in Siria, quando le ostilità cesseranno e le condizioni di sicurezza lo permetteranno”.

Esso, pertanto, nell’elencare le attività realizzabili, ha posto alcuni vincoli più stringenti. Nello specifico, dopo aver dettagliato gli interventi come segue:

- a. Sostegno alle beneficiarie rifugiate mirato all’ottenimento della documentazione completa per poter accedere ad un regolare permesso di lavoro;
- b. Sostegno /creazione di piccole /medie imprese sociali e/o cooperative femminili;
- c. Sostegno/creazione di piccole /medie imprese sociali e/o cooperative femminili miste (donne siriane e donne locali);
- d. Creazione/ facilitazione all’accesso di prodotti finanziari (fondi di e/o rotazione e/o microcredito) rispondenti alle esigenze delle beneficiarie;
- e. Creazione di servizi di supporto all’imprenditoria femminile;
- f. ha stabilito l’obbligatorietà delle attività b) e d) sono obbligatorie e la destinazione alla realizzazione dell’attività d) di almeno il 30% delle risorse finanziarie complessive dell’iniziativa.

---

<sup>247</sup> Disponibile al seguente link: <https://amman.aics.gov.it/2022/9800/>.

<sup>248</sup> Finanziato con € 1.966.610,88.

<sup>249</sup> Finanziato con € 1.693.000,00.

<sup>250</sup> Pari a € 1.765.182,00.

Con Delibera del Direttore n. 80 del 13 novembre 2018<sup>251</sup> è stato pubblicato l'elenco dei n. 3 progetti ammessi a finanziamento, che risultano essere:

1. NISWA Networks and Iniziative to Strengthen Women's Autonomy and Self Determination – Gruppo di Volontariato Civile<sup>252</sup>.

2. Azioni integrate per promuovere lo sviluppo sociale ed economico delle donne in Libano, Giordania ed Egitto – ARCI Culture solidali<sup>253</sup>.

Il progetto ha avuto come obiettivo principale quello di fornire alle donne più vulnerabili, incluse le vittime di SGBV e le donne sole capofamiglia, in Egitto, Libano e Giordania, gli strumenti per essere autonome dal punto di vista economico e sociale, migliorando le loro abilità nell'avvio/potenziamento di attività generatrici di reddito (AGR) e consentendo loro di garantire il sostentamento delle loro famiglie in modo indipendente, sia attraverso un'occupazione qualificata che attraverso l'avvio della propria impresa<sup>254</sup>.

3. Makani: nuove opportunità economiche per donne siriane e delle comunità locali in Giordania, Libano ed Egitto - Istituto per la Cooperazione universitaria<sup>255</sup>.

✓ ***Rafforzamento delle capacità istituzionali del Ministero per lo sviluppo sociale giordano, con UN-Women) (AID 011809/01/1<sup>256</sup>)***

Con Delibere n. 41 del 23/05/2019 e n. 114 del 18/12/2019 del Comitato Congiunto per la Cooperazione allo sviluppo il MAECI ha approvato il finanziamento del progetto denominato "Rafforzamento delle capacità istituzionali del Ministero per lo sviluppo sociale giordano", mirato a rafforzare e implementare le norme, le politiche e gli standard sull'uguaglianza di genere e sull'emancipazione femminile in Giordania.

Nello specifico, il progetto ha previsto un potenziamento delle capacità del governo e della società civile e ha fornito assistenza tecnica al Ministero per lo Sviluppo sociale nella identificazione dei bisogni, nelle attività di formazione e raccolta dei dati per arrivare al sostegno allo sviluppo di politiche e pratiche per l'integrazione delle ragazze e delle donne nella vita sociale ed economica del paese<sup>257</sup>.

✓ ***Promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine in Nigeria, Sudan, Niger ed Etiopia***

L'azione, finalizzata alla creazione di opportunità di lavoro dignitose e produttive per giovani donne e uomini, migranti e potenziali migranti, attraverso lo sviluppo di capacità tecniche, manageriali e istituzionali nel settore agricolo, all'assistenza sanitaria a donne e ragazze migranti e allo sviluppo di attività di counselling e campagne informative, si è

---

<sup>251</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/11/DELIBERA\\_80\\_13NOV18.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/11/DELIBERA_80_13NOV18.pdf).

<sup>252</sup> Finanziato con € 1.961.313,33.

<sup>253</sup> Finanziato con € 2.116.000,00.

<sup>254</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.arcsculturesolidali.org/progetti/promuovere-lempowerment-economico-e-sociale-delle-donne-vulnerabili-in-libano-giordania-ed-egitto/>.

<sup>255</sup> Finanziato con € 1.960.933,80.

<sup>256</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011809-01-1>.

<sup>257</sup> Il finanziamento approvato ha avuto un importo complessivo di 450.000,00 €, così suddivisi: 2020 (prima annualità): € 218.384,63; 2021 (seconda annualità): € 231.615,37.



operativamente articolata in una serie di progetti realizzati da UNFPA, UN women e OIM nelle quattro diverse aree<sup>258</sup>. Di seguito i progetti.

*\* Etiopia: supporto alle donne vulnerabili capofamiglia sfollate, tramite n. 2 interventi finalizzati il primo allo sviluppo di capacità e creazione di impiego per giovani e donne nel settore tessile e il secondo allo sviluppo di capacità e creazione di impiego per giovani e donne nel settore agricolo.*

1. Promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine. Sviluppo di capacità e creazione di impiego per giovani e donne nel settore tessile - AID 011112/01/0.

Con Delibera CC n. 39 del 19 maggio 2017<sup>259</sup> è stato approvato il finanziamento dell'iniziativa triennale denominata "Progetto per lo sviluppo di capacità e per la creazione di impiego per giovani e donne nel settore tessile nelle regioni dell'Etiopia a maggior incidenza migratoria"<sup>260</sup>.

Il progetto è stato implementato con l'obiettivo a ridurre l'immigrazione irregolare attraverso la creazione di maggiori opportunità economiche e occupazionali e, in particolare, di sostenere il governo dell'Etiopia nella creazione di opportunità di lavoro dignitoso e produttivo per i giovani uomini e donne attraverso lo sviluppo di settori strategici come l'industria tessile e dell'abbigliamento ad Addis Abeba e lo Stato regionale del Tigray.

I risultati attesi sono stati individuati nel miglioramento:

- delle capacità gestionali e tecniche, della produttività lavorativa, dell'offerta formative ed educativa e allineamento ai bisogni dell'industria;
- delle capacità istituzionali del Ministero dell'industria e dell'Ethiopian Textile and Garment Manufacturing Association (ETGAMA) <sup>261</sup> nell'offerta di supporto istituzionale e consulenze d'impresa alle aziende del settore tessile e dell'abbigliamento;
- del coordinamento nel settore tessile e dell'abbigliamento in favore dello sviluppo della forza lavoro e del miglioramento delle politiche d'impiego.

Tramite il fondo a Unidono<sup>262</sup> è stato sostenuto il progetto Capacity building and job creation for youth and women in the textile sector in migration prone areas of the FDR of Ethiopia<sup>263</sup>, che ha previsto la realizzazione di diversi need assessment, in particolare sul fabbisogno di competenze e manodopera qualificata richiesta dalle imprese del settore, in rapida espansione in Tigray.

---

<sup>258</sup> I progetti hanno potuto disporre di una dotazione finanziaria complessiva di € 4.542.000,00 (su Cap. 3109 -Fondo Africa).

<sup>259</sup> [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/06/c.c.\\_19.05.2017\\_delibere.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/06/c.c._19.05.2017_delibere.pdf).

<sup>260</sup> Il progetto è stato finanziato per un importo complessivo di € 2.500.000,00, finalizzato a UNIDO, così suddiviso: Anno 2017: 1.000.000,00 €; Anno 2018: 750.000,00 €; Anno 2019: 750.000,00 €. L'ulteriore importo di € 1.000.000 è stato stanziato con Delibera n. 44 del 06/07/2017 come Fondo di gestione in loco per affidamenti ad OSC e attività di coordinamento, monitoraggio e valutazione dell'iniziativa da parte della Sede estera.

<sup>261</sup> In data 18 luglio 2017, UNIDO ha siglato con ETGAMA un Memorandum of understanding, disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/en/iati-activity/XM-DAC-6-4-011112-01-0>.

<sup>262</sup> Del valore di € 2.500.000.

<sup>263</sup> Il Documento di progetto è disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/en/iati-activity/XM-DAC-6-4-011112-01-0>.

Per rispondere a tali esigenze è stato istituito un Centro di Eccellenza, il Mekelle Garment College, che ha offerto percorsi formativi ideati per accrescere il potenziale occupazionale di operai di base e dirigenti di medio livello del settore tessile e dell'abbigliamento, al fine di migliorare la capacità del sistema di creare autonomamente manodopera qualificata permettendo agli stakeholders del settore di affidarsi a risorse disponibili localmente.

Sono stati inoltre previsti percorsi di formazione e sostegno istituzionale al Ministero del Commercio e dell'Industria etiope e all'Ethiopian Textile Industry Development Institute (ETIDI) quali principali istituzioni pubbliche dedicate allo sviluppo del settore.

Durante la prima annualità<sup>264</sup>:

- si sono conclusi i primi corsi tecnici e di soft skills per 486 operatrici addette alla cucitura, 400 delle quali sono state in seguito assunte da un'azienda locale;

- sono stati acquistati ed installati buona parte dei macchinari mettendo il Centro di Eccellenza di Mekelle nelle condizioni strutturali di formare in ogni sessione mensile fino a 200 beneficiari, pronti per essere assunti dalle industrie locali;

- sono state realizzate formazioni specifiche per i formatori, sia del Centro di Eccellenza sia delle aziende partner, in modo da armonizzare i contenuti formativi destinati ai beneficiari;

- sono state rafforzate le competenze gestionali dell'Ethiopian Textile Industry Development Institute – ETIDI, istituto pubblico dedicato allo sviluppo del settore la cui principale missione è dirigere, coordinare e monitorare lo sviluppo del settore, così come sostenere l'industria nello stabilire la propria competitività nel mercato internazionale. Alcuni dirigenti dell'ETIDI e del Ministero dell'Industria hanno inoltre beneficiato di una formazione in sustainable leadership e partecipato a seminari e fiere settoriali all'estero.

- in collaborazione con le aziende del settore, sono stati elaborati manuali tecnici e di soft skills specifici per operatori basici

Tramite il fondo di gestione in loco dell'iniziativa sono stati finanziati due progetti affidati delle OSC italiane VIS e CVM, partiti entrambi ad aprile 2019:

- il progetto proposto dal VIS, Miglioramento della produttività e dell'impiego dignitoso per giovani e donne nel settore tessile in Tigray, della durata complessiva di 24 mesi, ha integrato le attività di UNIDO sostenendo la creazione di opportunità di lavoro dignitose e produttive nel settore tessile in Tigray, per giovani e donne a rischio migrazione;

- il progetto implementato dal CVM, UNIDO Leather Clusters Empowerment in Addis Ababa – ULCE, ha supportato invece le attività realizzate da UNIDO ad Addis Abeba, nel settore del pellame.

Il Fondo di gestione in loco è stato utilizzato<sup>265</sup> per la realizzazione di attività parallele e integrative rispetto a quelle finanziate da UNIDONI, tramite affidamenti a OCS nei settori del tessile (Tigray) e della pelle (Addis Abeba) per la realizzazione di attività soft relative agli aspetti formativi e alla creazione di ambienti di lavoro dignitosi<sup>266</sup> e per i costi di gestione, monitoraggio e valutazione del progetto svolti dal personale della sede di Addis Abeba<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> Disponibile al seguente link: <https://addisabeba.aics.gov.it/it/home-ita2/progetti/progetto-tessile/>.

<sup>265</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011112-02-1>.

<sup>266</sup> Per un importo di € 770.000,00.

<sup>267</sup> Per un importo di 230.000,00 €.

2. Promozione di programmi a favore dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine. Sviluppo di capacità e creazione di impiego per giovani e donne nel settore agricolo.

Il progetto ha previsto azioni di supporto a 1000 donne vulnerabili sfollate in Etiopia aventi ruolo di capofamiglia attraverso istruzione tecnica e pacchetti di prima assistenza economica per l'avvio di microimprese e attività agricole. Assistenza mirata a promuovere l'autonomia economica di donne sfollate e capofamiglia.

*\* Niger: investimento nelle capacità produttive femminili, tramite un intervento finalizzato allo sviluppo di capacità e creazione di impiego per giovani e donne nel settore agricolo.*

Il progetto ha previsto un investimento nelle capacità manageriali e produttive di 1.500 donne e giovani agricoltori delle aree rurali del Niger attraverso:

- a. accesso facilitato alla terra;
- b. accesso facilitato al mercato con la costruzione di magazzini e l'organizzazione di fiere locali;
- c. fornitura di equipaggiamenti in 40 aziende agricole;
- d. adeguata formazione tecnica.

*\* Nigeria: prevenzione della migrazione forzata e del traffico di donne, attraverso un intervento di assistenza ed empowerment delle donne nigeriane vittime di tratta.*

Il progetto si è realizzato attraverso azioni volte a favorire:

- a. aumento della partecipazione femminile nella stesura di strumenti legislativi e politici sul contrasto alla tratta;
- b. formazione tecnica a circa 1.000 operatori di servizi di frontiera;
- c. campagne informative, anche tramite i personaggi più rappresentativi di Nollywood, per sensibilizzare sul fenomeno della tratta.

*\* Sudan: servizi per la salute riproduttiva a donne migranti e contro la violenza di genere, attraverso n. 1 intervento a supporto di circa 60.000 donne e ragazze migranti vulnerabili vittime di traffico o minori non accompagnati attraverso l'istituzione e il mantenimento di spazi sicuri per le donne, cliniche mediche mobili e fornitura di servizi sanitari materno-infantile essenziali, per colmare la mancanza di servizi.*

Sul versante dei **Contributi Multilaterali**, si segnala che in aggiunta agli interventi su progetto, con riferimento alla priorità 6.1.1 l'Italia ha erogato contributi a organismi di cooperazione internazionale, così dettagliati per il periodo in esame:

*1. UNFPA, in risposta alla crisi umanitaria in atto in YEMEN*

Nel 2018, a valere su Residui della Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 28/12/2016)<sup>268</sup>, l'Italia ha erogato a UNFPA un contributo multilaterale del valore di 350.000,00 € per interventi in risposta alla crisi umanitaria in atto nello Yemen (classificata al livello 3 - il massimo - dal sistema delle Nazioni Unite), a sostegno di interventi nel settore

---

<sup>268</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg>.

della salute riproduttiva delle donne e delle ragazze in giovane età e per la prevenzione e l'assistenza alle vittime della violenza di genere, attraverso servizi di consulenza, di supporto psicologico, cure ostetriche di urgenza, cliniche mobili, distribuzione di kit igienici.

L'iniziativa, della durata di 12 mesi, ha avuto l'obiettivo specifico di prevenire la mortalità materna e neonatale e di rispondere alla violenza di genere nei tre governatorati di Al Hedaydah, Ibb and Taizz e ha voluto rafforzare l'implementazione del cosiddetto pacchetto "Minimum Initial Services Package" (MISP)<sup>269</sup> per i servizi di assistenza sanitaria riproduttiva nonché le attività di risposta alle violenze di genere in linea con gli standard UNFPA (Gender Based Violence in Emergencies - GBViE Minimum Standards)<sup>270</sup>.

## *2. UNFPA, per attività di medicina ostetrica di emergenza e attività di GBV in Afghanistan*

Nel 2018, a valere su fondi del Decreto Missioni, l'Italia - in attuazione degli impegni assunti nell'ambito della Call to action to End sexual violence in emergencies<sup>271</sup> - ha erogato a UNFPA un contributo multilaterale<sup>272</sup> per attività di medicina ostetrica di emergenza, in favore soprattutto delle donne rifugiate e sfollate e attività di GBV da realizzarsi in Afghanistan, Paese caratterizzato da uno dei più alti tassi di mortalità materna e neonatale.

Gli interventi realizzati a valere su tali risorse, localizzati nelle Province di Nimroz, Herat, Kunduz e Baghlan, (prossime al confine con l'Iran e il Pakistan, dove sono più presenti le comunità di rientrati afgani dai paesi limitrofi) hanno mirato a garantire un aumento del 15% dell'accesso ai servizi di salute riproduttiva e di risposta alla violenza di genere, attraverso il rafforzamento dei servizi sanitari d'emergenza, la costruzione di una rete di assistenza psico-sociale, la sensibilizzazione e l'attivazione di meccanismi di risposta alla GBV. L'iniziativa ha avuto una durata di 12 mesi.

## *3. UNHCR, per attività nei settori della salute, della sicurezza alimentare, dell'istruzione e della promozione della resilienza dei rifugiati congolese in Angola*

Secondo quanto si è appreso dal sito web istituzionale ministeriale<sup>273</sup>, nel giugno 2017 il MAECI, tramite la Cooperazione Italiana, ha stanziato un finanziamento<sup>274</sup> a favore di UNHCR per rispondere alla drammatica emergenza umanitaria nella Regione del Kasai, nella Repubblica Democratica del Congo.

Tali risorse sono state dedicate alla realizzazione di interventi nel settore della salute, della sicurezza alimentare, dell'istruzione e della promozione della resilienza degli oltre 300.000 civili sfollati dalla Repubblica Democratica del Congo e riversatisi in Angola.

A fronte di una saturazione dei campi profughi disponibili, l'intervento italiano ha avuto come finalità anche quella di alleggerire il peso che gravava "sul Governo angolano nell'assicurare assistenza e protezione alla popolazione rifugiata".

---

<sup>269</sup> Disponibile al seguente link:

<https://www.unfpa.org/resources/minimum-initial-service-package-misp-srh-crisis-situations>.

<sup>270</sup> Disponibile al seguente link:

<https://www.unfpa.org/publications/minimum-standards-prevention-and-response-gender-based-violence-emergencies-o>.

<sup>271</sup> Disponibile al seguente link:

<https://www.calltoactiongbv.com/>.

<sup>272</sup> Di importo pari a € 1.000.000,00.

<sup>273</sup> [https://www.esteri.it/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/06/contributo-d-emergenza-italiano/](https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/06/contributo-d-emergenza-italiano/).

<sup>274</sup> L'importo del finanziamento è stato di 300.000 € che si sono aggiunte al contributo di 1.100.000 € erogato tramite canale bilaterale a sostegno del settore sanitario nel Paese nel periodo 2015-2016.

4. *UNICEF, per l'assistenza di minori e donne vulnerabili in Iraq - AID 011209/01/5*

L'iniziativa<sup>275</sup>, volta a fornire assistenza a minori e donne vulnerabili, sia attraverso attività di supporto psicosociale, che tramite interventi salva vita di salute materno-infantile e supporto nutrizionale, ha individuato obiettivi specifici, così definiti:

- per la componente di Child Protection: migliorare le condizioni di vita e il benessere psicosociale dei minori sfollati a causa delle recenti operazioni militari per la riconquista di Mosul;
- per la componente di Nutrizione: contribuire alla riduzione della morbidità e della mortalità dei bambini sotto i cinque anni e delle donne in stato gravidanza o allattamento, recentemente sfollati a causa delle operazioni militari per la riconquista di Mosul.

5. *UNHCR, per l'emergenza umanitaria e sanitaria causata in Zambia dall'aumento del flusso di persone in fuga dalle violenze in Repubblica Democratica del Congo*

Nel 2018, il MAECI ha stanziato un contributo<sup>276</sup> a favore di UNHCR per azioni in risposta all'emergenza umanitaria e sanitaria causata dall'aumento del flusso di persone in fuga dalle violenze in Repubblica Democratica del Congo. Secondo i dati diffusi da UNHCR, infatti, nel periodo gennaio-ottobre 2017, circa 5.761 congolesi (di cui il 60% bambini) hanno attraversato il confine con lo Zambia, portando a 27.338 il numero dei rifugiati e richiedenti asilo congolesi presenti nel Paese.

Tale flusso ha determinato un crescente bisogno di pasti caldi e materiali di prima necessità, inclusi tende, teli di plastica, zanzariere, coperte, tuniche, kit igienico sanitari e sapone e una crescente necessità di supporto psicologico per le vittime di violenza sessuale e di genere<sup>277</sup>.

6. *UNHCR, per il rafforzamento dei mezzi di sostentamento dei returnees dal Kenya nelle zone di Chisimaio, Baidoa e Mogadiscio*<sup>278</sup>

Il contributo<sup>279</sup> ha avuto come scopo quello di favorire il rafforzamento dei mezzi di sostentamento e il miglioramento dell'accesso ai servizi di base dei returnees somali dal Kenya creando start up grants, fornendo corsi professionali e sostenendo l'educazione primaria per i minori returnees in età scolare.

7. *UNWOMEN, per interventi di prevenzione delle violenze di genere e promozione della condizione femminile in Giordania - AID 011232/01/2*<sup>280</sup>

Con Delibera n. 33 del 28.11.2019 <sup>281</sup> il MAECI ha stanziato un contributo multilaterale<sup>282</sup> a UNWOMEN per la realizzazione, in Giordania, del programma Oasi - Eid bi Eid a sostegno della resilienza e dell'empowerment femminile, volto a proteggere le donne dalla violenza sessuale e a rafforzare l'accesso delle donne, sia siriane che giordane, alle

<sup>275</sup> La scheda di sintesi è disponibile al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011209-01-5>. L'iniziativa ha potuto contare su un finanziamento di 1.000.000,00 €, stanziato nel 2017.

<sup>276</sup> Di importo pari a € 250.000,00.

<sup>277</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/un-mese-3-300-persone-arrivate-zambia-fuga-dalle-violenze-nella-repubblica-democratica-del-congo/>.

<sup>278</sup> Disponibile al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011176-01-2>.

<sup>279</sup> Di importo pari a € 1.000.000,00.

<sup>280</sup> Disponibile al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011232-02-3>.

<sup>281</sup> <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2019/12/Delibera-Min.-n.-33-del-28.11.2019-1.pdf>.

<sup>282</sup> Di importo pari a € 1.000.000.

iniziative volte a promuoverne l'emancipazione e la resilienza promuovendo allo stesso tempo il cambiamento delle norme sociali e l'adozione di politiche specifiche in grado, nel lungo periodo, creare un contesto sociopolitico favorevole l'empowerment femminile.

L'iniziativa, avviata nel dicembre 2021, si è conclusa nel febbraio 2023 con una durata complessiva di poco maggiore rispetto a quella inizialmente prevista (12 mesi).

*Priorità 2. Sostegno a programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne in Afghanistan, Bolivia, Etiopia, Gibuti, Kenya, Myanmar, Somalia, Senegal e Sudan, cui si aggiungono i contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili*

L'impegno nell'ambito della priorità 2 si è articolato in n.7 azioni, di cui n.2 contributi a organismi di cooperazione internazionale e n. 5 interventi progettuali. Di seguito il dettaglio.

Rispetto ai Contributi volontari, si segnalano:

**a. Contributo volontario al bilancio regolare di UNFPA 2018**

Con Delibera CC n. 22 del 5/2/2018<sup>283</sup> è stata approvata la concessione di un contributo volontario al bilancio generale di UNFPA. Il finanziamento della Cooperazione italiana è stato rivolto a sostenere le attività di UNFPA previste nel Piano Strategico 2018-2021, che è incentrato sull'obiettivo dell'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti riproduttivi delle donne, degli adolescenti e dei giovani e, nello specifico, garantire:

- a. a ciascuna donna, adolescente e giovane nel mondo – ed in particolare i più svantaggiati – l'accesso a servizi integrati per la salute riproduttiva e il pieno godimento di diritti riproduttivi, liberi da forme di coercizione, di discriminazione e di violenza;
- b. a ciascun adolescente e giovane, in particolare le ragazze, empowerment e accesso alla salute sessuale riproduttiva e ai diritti riproduttivi in tutti i contesti;
- c. l'uguaglianza di genere, l'empowerment di tutte le donne e ragazze nonché l'affermazione dei loro diritti riproduttivi nei contesti di sviluppo e umanitari.

**b. Contributo volontario al bilancio regolare di UNFPA e UN WOMEN 2018**

Con Delibera CC n. 19 del 5/2/2018<sup>284</sup> è stata approvata la concessione di un contributo volontario al bilancio generale di UNFPA<sup>285</sup>. Il finanziamento della Cooperazione italiana è stato rivolto a sostenere le attività di UN Women previste nel Piano Strategico 2018-2021, finalizzate al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e all'empowerment delle donne e ragazze entro il 2030 ed in particolare a:

<sup>283</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc\\_5\\_febbraio\\_2018\\_delibere\\_1-50.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc_5_febbraio_2018_delibere_1-50.pdf). Il contributo ha avuto un importo di € 2.000.000, a valere sulla programmazione multilaterale per l'anno 2018.

<sup>284</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc\\_5\\_febbraio\\_2018\\_delibere\\_1-50.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc_5_febbraio_2018_delibere_1-50.pdf).

<sup>285</sup> Il contributo ha avuto un importo di € 2.250.000, a valere sulla programmazione multilaterale per l'anno 2018.

- a. rafforzamento e attuazione di quadri globali sugli aspetti normativi, delle politiche e degli standard in materia di uguaglianza di genere ed empowerment delle donne e delle ragazze;
- b. garantire la presenza di donne che detengono la leadership, partecipano e beneficiano equamente nei sistemi di governance;
- c. garantire alle donne un reddito sicuro, un lavoro decente e l'indipendenza economica;
- d. garantire a tutte le donne e ragazze la libertà da qualsiasi forma di violenza;
- e. garantire la presenza e l'influenza di donne e ragazze nei processi di costruzione della pace e resilienza.

Alle azioni finalizzate al raggiungimento dei citati obiettivi, nel 2020 si è aggiunto il coordinamento sull'inclusione delle tematiche di genere nella risposta alla pandemia da Covid-19.

Ai contributi multilaterali si sono aggiunte le progettualità specifiche, di seguito indicate.

✓ ***Partecipazione al programma *Elimination of female genital mutilation: accelerating change, con UNFPA/UNICEF****<sup>286</sup>

L'azione in oggetto si è collocata nell'ambito della III Fase del Programma congiunto (2018-2021), il cui obiettivo è stato quello di accelerare gli sforzi rivolti al declino della pratica delle mutilazioni genitali femminili, di far fronte alla sfida rappresentata dalla crescita della popolazione e di soddisfare i diritti delle ragazze e delle donne mediante la trasformazione delle norme di genere e sociali entro il 2021.

L'iniziativa ha previsto quattro aree di attività:

1. Advocacy e dialogo politico incentrato sullo sviluppo, miglioramento e riforma del quadro legislativo, delle politiche e delle strategie;
2. Knowledge management per il miglioramento dei programmi in termini di analisi dei dati, prodotti di qualità e soluzioni innovative;
3. Partnership e coordinamento, inclusive della cooperazione sud-sud;
4. Fornitura di servizi a livello comunitario finalizzati alla prevenzione, protezione e cura degli aspetti collegati alla pratica delle mutilazioni genitali femminili.
5. i cui risultati attesi, in fase di programmazione, sono stati così individuati:
  - a. la mobilitazione delle organizzazioni politiche regionali e sub-regionali a sostegno delle azioni dei Paesi;
  - b. l'istituzione nei Paesi del Programma di una linea di bilancio dedicata al tema e relativi meccanismi di monitoraggio;
  - c. l'adesione alla "Dichiarazione di abbandono della pratica" da parte di 19 milioni di persone in 10.000 comunità dei Paesi interessati dall'intervento;
  - d. l'accesso ai servizi di cura collegati alla pratica per 8 milioni di ragazze e donne;
  - e. l'istituzione di una piattaforma globale sui contenuti del Programma.

<sup>286</sup> Disponibile al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011232-02-3>.

Nell'ambito della Fase III, l'Italia con Delibera n. 20 del 5 Febbraio 2018<sup>287</sup> ha approvato un contributo volontario<sup>288</sup> al bilancio generale del progetto congiunto UNFPA/UNICEF *Elimination of female genital mutilation/cutting: accelerating change*<sup>289</sup>.

Un ulteriore contributo volontario alla medesima azione è stato approvato nel 2021<sup>290</sup>.

Secondo quanto si è appreso da UNFPA<sup>291</sup>, i principali risultati raggiunti dal programma sono così sintetizzabili (anno di riferimento: 2021):

- Quadro giuridico e politico: 14 dei 17 Paesi sostenuti dal Programma congiunto UNFPA-UNICEF dispongono di quadri giuridici e politici che vietano le mutilazioni genitali femminili, con un numero complessivo di interventi per l'applicazione della legge/arresti superiore ai 1368 casi. Inoltre, 14 Paesi dispongono di un meccanismo di coordinamento nazionale che coinvolge sistematicamente tutti gli attori a livello nazionale e 12 Paesi hanno istituito una linea di bilancio nazionale che finanzia servizi e programmi per affrontare specificamente le mutilazioni genitali femminili;
- Aumento dell'impegno delle comunità: attraverso l'educazione, il dialogo e la creazione di consenso, più di 45 milioni di persone in 34.659 comunità hanno rilasciato dichiarazioni pubbliche sull'abbandono delle mutilazioni genitali femminili. Inoltre, grazie ai meccanismi di sorveglianza istituiti a livello comunitario, è stato impedito che 532.158 ragazze venissero sottoposte a queste pratiche;
- Fornitura di servizi adeguati e di qualità: Più di 6 milioni di donne e bambine nei 17 Paesi sostenuti dal Programma congiunto hanno beneficiato di servizi di protezione e assistenza legati alle MGF;
- Azioni di advocacy e sensibilizzazione: Circa 84,3 milioni di persone sono state raggiunte da programmi radiofonici e televisivi sulla prevenzione delle mutilazioni genitali femminili. Inoltre, 41,2 milioni di persone hanno partecipato attivamente a sessioni di educazione/sensibilizzazione/mobilitazione sociale per promuovere l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili.

---

<sup>287</sup> Disponibile al seguente link: [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc\\_5\\_febbraio\\_2018\\_delibere\\_1-50.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/03/cc_5_febbraio_2018_delibere_1-50.pdf).

<sup>288</sup> Di importo pari a € 1.800.000,00.

<sup>289</sup> Già in precedenza l'Italia aveva assunto impegni specifici in tema di SGBV nell'ambito della Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies. La Call to Action è un'iniziativa lanciata da Regno Unito e Svezia nel 2013 con l'obiettivo di mobilitare Paesi donatori e operatori umanitari a protezione di donne e ragazze in tutte le situazioni di emergenza, inclusi i conflitti e le catastrofi naturali. La guida dell'iniziativa, precedentemente in capo alla GB (2013/2014), agli USA (2014/2015), alla Svezia (2016/2017), a Echo (Giugno 2017/ Dicembre 2018) è passata nel gennaio 2019 al Canada.

<sup>290</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-012421-01-0>. Il contributo volontario ha avuto un importo complessivo di € 2.000.000,00, interamente utilizzati nel medesimo anno di stanziamento.

<sup>291</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.unfpa.org/unfpa-unicef-joint-programme-female-genital-mutilation>. Per maggiori informazioni si rimanda anche al Joint Evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation: Accelerating Change Phase III (2018-2021), disponibile al seguente link: <https://www.unfpa.org/joint-evaluation-unfpa-unicef-joint-programme-elimination-female-genital-mutilation-accelerating>.



✓ **Progetto di sostegno al sistema di elaborazione monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche del Senegal - PASEMEPP (AID 11198)**<sup>292</sup>

Con Delibera CC n.69 del 10/7/2017 è stato approvato un finanziamento<sup>293</sup> (finalizzato a UN WOMEN) a favore dell'iniziativa denominata *Progetto di sostegno al sistema di elaborazione monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche - PASEMEPP*.

Il progetto ha mirato a sostenere il governo del Senegal nello sviluppo di una strategia per l'istituzionalizzazione delle politiche di genere attraverso l'adozione di indicatori di genere<sup>294</sup>.

La strategia operativa, nello specifico, ha previsto di:

- rafforzare il processo di monitoraggio e valutazione del sistema nazionale statistico;
- consolidare il processo di ownership da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica e Demografia senegalese dell'Indice di Empowerment delle Donne;
- sviluppare un sistema di misurazione specifico per il Piano Senegal Emergente comprensivo degli indicatori di genere.

✓ **Promozione della salute sessuale e dei diritti riproduttivi in Palestina (AD 11194)**<sup>295</sup>

Con Delibera n. 99 del 29 settembre 2017<sup>296</sup> è stato approvato un finanziamento<sup>297</sup> a favore di UNFPA per l'iniziativa denominata "Rafforzamento della salute sessuale e dei diritti riproduttivi dei giovani palestinesi"<sup>298</sup>.

Il relativo Accordo tecnico, firmato il 31 ottobre 2017, ha permesso a UNFPA di lavorare con organizzazioni governative, della società civile e università affinché gli attori che si occupano in Palestina di politiche nazionali e servizi adottassero un approccio olistico e decentrato in tema di salute sessuale e diritti riproduttivi.

Il progetto ha avuto l'obiettivo di assicurare l'aumento dell'occupazione femminile e l'accesso a posti di lavoro dignitosi per le donne in Palestina, promuovendo un ambiente favorevole alla loro partecipazione al mercato del lavoro sulla base di pari opportunità e della non discriminazione. Inoltre, ha contribuito a salvaguardare i diritti riproduttivi dei giovani e in particolare delle ragazze in Palestina, promuovendo ed estendendo la possibilità di accedere ai servizi sanitari di base riguardanti la salute sessuale e riproduttiva attraverso azioni volte a favorire il superamento di barriere culturali, istituzionali e sociali. In particolare, il progetto ha individuato i seguenti obiettivi:

- a. rafforzamento delle politiche nazionali e delle procedure relative ai bisogni e ai diritti delle giovani donne in tema di salute riproduttiva;
- b. ulteriore sviluppo, promozione e istituzionalizzazione di servizi sanitari disegnati per giovani donne;

<sup>292</sup> Disponibile al seguente link: <http://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011198-01-4>.

<sup>293</sup> Di importo pari a € 500.000,00. Alla conclusione del progetto (settembre 2022) sono stati utilizzati € 399.764,00.

<sup>294</sup> Maggiori informazioni sono disponibili nel Documento di progetto, disponibile al seguente link: <https://dakar.aics.gov.it/projects/dakar-aid-11198-progetto-di-sostegno-al-sistema-di-elaborazione-monitoraggio-e-valutazione-delle-politiche-pubbliche-pasemepp/> e nell'Accordo per la sua implementazione, disponibile al seguente link: [https://openaid.aics.gov.it/activity\\_attachment/3447%20-%20PASEMEPP%20-%20Agreement.pdf](https://openaid.aics.gov.it/activity_attachment/3447%20-%20PASEMEPP%20-%20Agreement.pdf).

<sup>295</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011194-01-3>.

<sup>296</sup> Disponibile al seguente link:

[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/10/c.c. 29 set. 2017 delibere nn. 92 115.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/10/c.c.29.set.2017.delibere.nn.92.115.pdf).

<sup>297</sup> Di importo pari a € 500.000,00.

<sup>298</sup> Il Documento di Progetto è disponibile al seguente link:

[https://conserusalemme.esteri.it/it/news/dal\\_consolato/2017/11/italy-grants-500-000-euros-to-reproductive/](https://conserusalemme.esteri.it/it/news/dal_consolato/2017/11/italy-grants-500-000-euros-to-reproductive/).

- c. sostegno alle giovani donne da parte di un ambiente sociale ricettivo rispetto ai loro bisogni e diritti nel campo della salute riproduttiva e sessuale.

Nell'ambito dell'iniziativa sono stati istituiti due YFHS - Youth Friendly Health Service (centri giovanili per i giovani palestinesi) presso l'Università di Al-Azhar a Gaza e l'Università di Al-Quds ad Abu Dis, i quali hanno permesso a centinaia di studenti di accedere a campagne di sensibilizzazione, attività sociali, servizi di consulenza, psico-sociali e sanitari.

La creazione di un ambiente fortemente sensibile all'importanza dell'argomento è stata favorita con l'idea che essa potesse aiutare massimizzare l'impatto dell'erogazione di informazioni sul tema della iniziativa non solo alle/agli studenti universitari ma anche ai rispettivi familiari e a tutta la popolazione del bacino di utenza dell'area<sup>299</sup>.

Inoltre, la PMRS - Palestinian Medical Relief Society ha realizzato attività finalizzate alla formazione di giovani educatori e alla promozione di un metodo alternativo di diffusione delle informazioni nelle università palestinesi: la rete di educazione giovanile tra pari, promossa dall'UNFPA in diversi Paesi, ha permesso a 50 studenti attivi delle università di Hebron, Abu Dis e Betlemme di condividere con i loro pari le pratiche e le informazioni raccolte durante un intenso workshop di tre giorni sui diritti alla salute sessuale e riproduttiva, al fine di ampliare il numero dei beneficiari finali del progetto e delle attività dei centri<sup>300</sup>.

✓ ***Eliminazione della violenza di genere in Mali attraverso un approccio olistico e integrato per fornire servizi di qualità a livello nazionale, con UNFPA (AID 11843<sup>301</sup>)***

Con Delibera CC n.38 del 23/05/2019 è stato approvato il finanziamento del progetto triennale denominato "Eliminazione della violenza di genere in Mali attraverso un approccio olistico e integrato per fornire servizi di qualità a livello nazionale"<sup>302</sup>.

L'iniziativa ha previsto attività di rafforzamento dei meccanismi di controllo e monitoraggio del sistema di lotta alle violenze di genere attraverso attività di advocacy e capacity building delle istituzioni target (Parlamento, Ministero Giustizia, Forze di Polizia ecc.), il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle comunità e la promozione dei servizi sociali di base (inclusi i servizi di salute sessuale e riproduttiva efficienti ed adeguati alle esigenze dei beneficiari).

In fase progettuale sono stati identificati i seguenti obiettivi specifici:

- ridurre il tasso globale dei casi di violenza sessuale e di genere, compresi i casi morbilità e mortalità materna;
- incrementare l'utilizzo dei servizi di prevenzione e assistenza olistica integrata dei casi di violenza sessuale di genere, comprese le complicanze ostetriche.

Al momento della redazione del presente rapporto il progetto è in fase di finalizzazione.

---

<sup>299</sup> Per una valutazione sull'attività dei due Centri si rimanda al Evaluation of Youth-Friendly Health Services in Universities As part of the project: 'Strengthening Reproductive Health and Rights for Palestinian Youth', disponibile al seguente link:

[https://palestine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/evaluation\\_of\\_yfhs\\_centers\\_in\\_universities\\_report.pdf](https://palestine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/evaluation_of_yfhs_centers_in_universities_report.pdf).

<sup>300</sup> Disponibile al seguente link: <https://gerusalemme.aics.gov.it/en/news/2019/4954/>.

<sup>301</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011843-01-6>.

<sup>302</sup> Il finanziamento, a favore di UNFPA, ha avuto un importo complessivo di € 3.477.500,00, così suddiviso: 1.515.294,00 € per il 2019; 1.148.310,00 € per il 2010; 813.896,00 € per il 2021.

✓ ***Let It Not Happen Again - Prevenire la violenza contro le donne durante le elezioni e migliorare l'accertamento delle responsabilità (VAWiE), in Kenya, con UNWOMEN) (AID 11837)***<sup>303</sup>

Con Delibera CC n. 37 del 23/05/2019<sup>304</sup> è stato approvato il finanziamento del progetto denominato “Let It Not Happen Again - Prevenire la violenza contro le donne durante le elezioni e migliorare l'accertamento delle responsabilità (VAWiE)”, da realizzarsi in Kenya con l’obiettivo di migliorare il sistema di giustizia (soprattutto per le donne sopravvissute a violenze post elettorali del 2017) e di rafforzare i meccanismi di risposta, soprattutto emergenziale, e di responsabilizzazione rispetto alle azioni di violenza attraverso il miglioramento delle capacità delle autorità giudiziarie competenti, delle OSC e delle organizzazioni di difesa dei diritti umani. L’Accordo tecnico è stato firmato il 27 giugno 2019<sup>305</sup>.

Il progetto, avviato nel maggio 2019 e con una durata prevista di 12 mesi, si è effettivamente concluso nel settembre 2022.

L’iniziativa si è inserita nell’ambito di quanto previsto dal Joint Program on Gender Based Violence condotto dal governo di Nairobi e dalle Nazioni Unite; il contributo italiano è andato a supporto di attività specifiche per il rafforzamento delle azioni di risposta e dei meccanismi di responsabilità contro le violenze di genere, in vista delle future tornate elettorali in quattro contee (Nairobi, Kisumu, Bungoma e Migori), così da promuovere in Kenya processi di apprendimento tra pari (“peer-learning”) e buone pratiche.

Con analoghe finalità, nel 2020, con CC n. 116 del 14.12.2020<sup>306</sup> è stato approvato un ulteriore finanziamento<sup>307</sup> a favore di UN Women e OHCHR per la realizzazione del progetto denominato “Let it not happening again. Addressing violence against women by strengthening access to justice” della durata di 12 mesi.

Secondo quanto si è appreso dal Comunicato congiunto<sup>308</sup> rilasciato in occasione della partenza della III Fase del progetto (2022) i principali risultati raggiunti grazie alle prime due fasi (2019 – 2021) hanno incluso:

- a. l’istituzione della prima Direzione per il Genere presso il Servizio Nazionale di Polizia;
- b. il potenziamento delle capacità di 484 professionisti nei servizi della giustizia, sicurezza e salute nella prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere (SGBV);
- c. il miglioramento dell’accesso della popolazione target ai servizi essenziali, avendo 930 sopravvissuti a casi di SGBV potuto fruire di servizi medico-legali dedicati.

<sup>303</sup> Disponibile al seguente link: <https://openaid.aics.gov.it/it/iati-activity/XM-DAC-6-4-011837-01-1>.

<sup>304</sup> Disponibile al seguente link:

[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/06/3\\_c.c.\\_23\\_maggio\\_2019\\_delibere\\_33\\_49\\_e\\_parere\\_7.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/06/3_c.c._23_maggio_2019_delibere_33_49_e_parere_7.pdf)

<sup>305</sup> Il finanziamento, a favore di UN Women e OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), ha avuto un importo complessivo di 300.000,00 €.

<sup>306</sup> [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/01/5\\_riunione\\_c.c.\\_14.12.2020\\_delibere\\_vers.\\_2.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/01/5_riunione_c.c._14.12.2020_delibere_vers._2.pdf).

<sup>307</sup> Di importo pari a € 300.000,00.

<sup>308</sup> Disponibile al seguente link: [https://nairobi.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/04/12.04\\_Comunicato-stampa-ITA.pdf](https://nairobi.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/04/12.04_Comunicato-stampa-ITA.pdf).

*Priorità 3. Promuovere l'attivazione dei sistemi di comunicazione, informazione e sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime di violenza e quello di accoglienza, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche*

In linea con quanto previsto dal *Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018*<sup>309</sup> sono state intervenute che si collocano in due diversi ambiti di azione, ovvero:

✓ ***Campagne informative in diversi Paesi africani di origine, finalizzate alla sensibilizzazione ed educazione delle popolazioni migranti e potenziali migranti sui rischi connessi alle migrazioni irregolari e al traffico di esseri umani.***

Nello specifico sono state realizzate:

- a. Campagna informativa in diversi Paesi africani di origine sui rischi legati alle migrazioni, con interventi per un totale di 870.000 €;
- b. Campagna informativa in n. 6 Paesi africani di origine sui rischi legati alle migrazioni, effettuata attraverso la collaborazione delle organizzazioni della società civile, con interventi per un totale di 2 milioni di €;
- c. Campagna informativa in diversi Paesi africani di origine sui rischi legati alle migrazioni, effettuata attraverso il miglioramento dei mezzi di informazione dei Paesi africani, anche in un'ottica di lotta contro le cause profonde delle migrazioni, con interventi per un totale di 3 milioni di €.

✓ ***Rafforzamento della risposta transnazionale al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani***, attraverso interventi finalizzati alla formazione delle Autorità nazionali nel contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani e nella protezione delle vittime con l'obiettivo di garantire un miglioramento nell'ambito di:

- a. controllo del fenomeno del traffico di migranti e della tratta di esseri umani;
- b. protezione delle vittime, soprattutto minorenni.

Il programma ha inoltre previsto il distacco in Italia di esperti del sistema giudiziario di alcuni Paesi africani.

## 5.2 Impegni nazionali

Hanno contribuito a tale priorità di intervento il MAECI e il Ministero della Difesa.

Nel dettaglio, il **MAECI** ha elaborato le *Linee guida nazionali su violenza e uguaglianza di genere e potenziamento dei progetti a sostegno delle donne nell'azione umanitaria*.

In occasione del WHS - World Humanitarian Summit del 2016, l'Italia si è impegnata a rafforzare le proprie azioni di "advocacy" (a livello UN, UE e bilaterale) sulla necessità di

---

<sup>309</sup> Disponibile al seguente link: <https://osservatoriointerventitratte.it/wp-content/uploads/2018/01/piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>.

prevenire la violenza sessuale e di genere (SGBV), ad assistere le vittime e a realizzare Linee Guida *ad hoc* per il “mainstreaming” della SGBV in tutti i programmi di aiuto umanitario.

In questo secondo ambito si è collocata la redazione delle Linee Guida sull’uguaglianza di genere e sull’empowerment delle donne, delle ragazze e delle bambine (2020-2024)<sup>310</sup>, frutto di un articolato lavoro di coordinamento tra numerosi soggetti pubblici e privati del settore della cooperazione allo sviluppo e umanitaria.

Il documento è stato redatto dall’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo con il concorso della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e ha permesso di consolidare iniziative avviate, di identificare nuove aree di intervento e di cominciare a sviluppare una prima strategia e meccanismo di mainstreaming.

Esso - come previsto dalla *Legge n. 125/2014 - Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (Capo VI)*<sup>311</sup> - è rivolto a tutti gli attori del sistema Italia, tra cui favorisce forme di collaborazione, e si applica a tutti i progetti e programmi finanziati e/o cofinanziati dall’Italia, prevedendo delle fasi di monitoraggio e valutazione a livello centrale e decentrato.

Oltre ad inquadrare la politica di genere nel contesto internazionale, le Linee guida definiscono le priorità della Cooperazione italiana per la promozione dell’uguaglianza di genere e l’empowerment delle donne e ragazze.

Il loro carattere innovativo risiede nella definizione di obiettivi concreti ed ambiziosi, tra cui:

- target sul finanziamento di iniziative *ad hoc* (almeno 10% dei contributi volontari e 10% delle iniziative inserite in programmazione) e sul mainstreaming, attraverso l’uso sistemico del *policy gender marker* del OCSE-DAC ed il potenziamento delle analisi di genere;
- azioni per il rafforzamento delle capacità dello staff, l’individuazione di Focal point, l’adeguamento del sistema di monitoraggio e valutazione, l’adozione di indicatori di genere disaggregati verso un cambiamento istituzionale interno.

Per quanto riguarda, invece, il **Ministero della Difesa**, esso ha realizzato 4 workshop sull’impegno delle forze armate italiane nel contrasto alla violenza sulle donne e all’empowerment femminile nelle missioni operative, di cui uno successivo al periodo qui considerato (2017-2021):

1. *Workshop internazionale (in inglese)* al quale hanno partecipato: Pramila Patten - in rappresentanza di António Guterres, segretario generale dell’ONU - per parlare di violenza nei conflitti armati, il MAECI e il Presidente del Cidu - Comitato interministeriale per i diritti umani che ha portato l’impegno dell’Italia sull’attuazione di Donne, pace e sicurezza (Risoluzione ONU 1325) nei contesti di missione. Nell’ambito di questo workshop, c’è stato un confronto con i teatri di missione facendo parlare i Comandanti di quello che si realizza “sul campo” con le popolazioni femminili locali;

---

<sup>310</sup> Il documento è disponibile al seguente link:

[https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/10/LLGG\\_GENDER\\_XWEB.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/10/LLGG_GENDER_XWEB.pdf).

<sup>311</sup> Disponibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>.

2. Workshop sull'*impegno della Difesa nel contrasto alla violenza di genere*, con interventi sul tema del linguaggio sessista e la presenza di Maschile Plurale;
3. Workshop pubblico sul tema della *formazione in ottica di genere delle Forze Armate*;
4. Workshop *L'impegno della Difesa Italiana per l'agenda Donne Pace e Sicurezza* (7 marzo 2023) al quale hanno partecipato: la Sottosegretaria per la materia alla Difesa, Senatrice Isabella Rauti e la rappresentante di Jens Stoltenberg (Segretario NATO) per Donne, pace e sicurezza. Il tema è stato quello dell'impegno nel contrasto alla discriminazione all'interno delle Forze Armate e nel contrasto e nell'empowerment femminile a livello di teatri operativi.



VALUTAZIONE  
**DELLE POLITICHE  
NAZIONALI**

**Annesso 2**

**La programmazione regionale dei  
fondi stanziati dalla LN 119/2013**

WP5 WP6



## INDICE

<b>PREMESSA METODOLOGICA .....</b>	<b>395</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>400</b>
<b>1. ASSE 1 “PREVENZIONE” .....</b>	<b>408</b>
1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne. Rafforzare le capacità del sistema scolastico. Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale .....	408
1.2 Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne.....	418
<b>2. ASSE 2 “PROTEZIONE E SOSTEGNO” .....</b>	<b>425</b>
2.1 Presa in carico.....	425
2.1.1 <i>Istituzione di nuovi servizi e strutture</i> .....	425
2.1.2 <i>Sostegno al funzionamento e all'organizzazione dei servizi e delle strutture di protezione e sostegno</i> .....	436
2.1.3 <i>Rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza</i> .....	456
2.2 Percorsi di empowerment economico, lavorativo e abitativo .....	462
2.3 Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intra-familiare.....	474
<b>3. FOCUS SULLE DONNE MIGRANTI VITTIME DI VIOLENZA .....</b>	<b>480</b>
<b>4. ASSE 4 “ASSISTENZA E PROMOZIONE” .....</b>	<b>482</b>
<b>5. I BENEFICIARI DEI FONDI.....</b>	<b>484</b>

## PREMESSA METODOLOGICA

Il presente rapporto espone gli esiti di un lavoro di analisi degli interventi programmati dalle Regioni a valere sul Piano Strategico contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020 (d'ora in poi, anche solo PSN 2017-2020 o Piano), con esclusivo riferimento ai fondi degli artt. 5 e 5bis della LN 15 ottobre 2013, n. 119 di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93<sup>1</sup>, trasferiti dal Dipartimento per le Pari Opportunità con i DPCM 2017-2021.

Tali decreti di riparto costituiscono uno dei principali strumenti per la programmazione e attuazione delle azioni di contrasto alla violenza sulle donne, tramite il quale le risorse finanziarie sono trasferite alle Regioni per finanziare sia le attività di protezione e supporto delle vittime di violenza svolte dai centri antiviolenza e dalle case rifugio (art. 5bis), sia gli interventi previsti dal Piano nazionale (art. 5). Più precisamente, nel periodo di vigenza del Piano sono stati adottati 5 Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero:

- DPCM del 1 dicembre 2017, riguardante i fondi previsti dall'art. 5bis;
- DPCM del 9 novembre 2018, riguardante i fondi previsti dall'art. 5bis;
- DPCM del 4 dicembre 2019, successivamente integrato con DPCM del 2 aprile 2020, riguardante i fondi previsti dagli artt. 5 e 5bis;
- DPCM del 13 novembre 2020, relativo ad entrambi gli articoli;
- DPCM del 16 novembre 2021<sup>2</sup>, relativo ad entrambi gli articoli.

La rilevanza di tale strumento finanziario è definita principalmente da due fattori. Il primo fattore attiene al consistente e continuo investimento finanziario operato: si tratta infatti complessivamente di € 120.714.553,00, per il 78,4% destinati al funzionamento e all'organizzazione dei servizi specializzati nella protezione e presa in carico delle donne vittime di violenza e per il restante 21,6% alle priorità di intervento del Piano. Il secondo fattore riguarda il coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, attuazione e

---

<sup>1</sup> Si deve, a questo proposito, precisare che nelle intenzioni del PSN 2017-2020, le Regioni avrebbero dovuto contribuire alla programmazione di ulteriori azioni, oltre a quelle connesse al riparto dei fondi previsto da detta legge, "secondo una logica di partenariato e di definizione di politiche integrate". Il contributo è stato, tuttavia, limitato in quanto si è ravvisata una difficoltà generalizzata di poter effettuare una programmazione pluriennale, a fronte del fatto che gran parte delle leggi regionali vigenti non prevede stanziamenti finanziari, oppure li prevede solo per aspetti specifici della materia.

Nel complesso, dunque, mentre tutte le Regioni hanno contribuito alla programmazione del Piano per quanto attiene alla priorità 2.1 "presa in carico", ovvero agli interventi previsti dall'art. 5bis della LN 119/2013 per le annualità 2017 e/o 2018, per i quali erano già previsti specifici stanziamenti finanziari e precise procedure di raccordo Stato-Regioni, sulle altre priorità di intervento del Piano il contributo è stato dato solo da 7 Regioni.

<sup>2</sup> Si precisa che il decreto di riparto relativo al 2021 è stato compreso nell'analisi in quanto adottato in un periodo di vacanza del Piano, essendo stato il PSN 2021-2023 approvato in data 17 novembre 2021; in narrativa, infatti, il DPCM fa riferimento al PSN 2017-2020.

monitoraggio delle azioni, con l'obiettivo di *garantire azioni omogenee sul territorio nazionale* (LN 119/2013, art. 5 c. 2) e *realizzare un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio (ivi)*, tenendo in debito conto la programmazione regionale e gli interventi già operativi per contrastare la violenza nei confronti delle donne.

L'approfondimento si è posto l'obiettivo di restituire un quadro generale degli interventi programmati e comprendere le modalità con le quali le Regioni hanno interpretato il mandato loro assegnato entro le specifiche caratteristiche dei sistemi anti-violenza regionali. Il valore aggiunto delle analisi presentate in questa sede rispetto al mandato valutativo assegnato a IRPPS-CNR e rispetto alle analisi presentate dal Dipartimento per le Pari Opportunità nelle relazioni annuali al Parlamento previste dalla LN 119/2013<sup>3</sup>, è quello di restituire una fotografia delle scelte strategiche delle Regioni, ragionando in termini di coerenza con l'architettura logica del PSN 2017-2020 ed evidenziando, al contempo, le differenze tra i sistemi regionali. Mentre, infatti, le relazioni al Parlamento sono strutturate in maniera tale da evidenziare la conformità della programmazione regionale alle disposizioni dei due articoli di legge, così come declinati nei decreti di riparto, ovvero in termini di tempistiche, gestione dei processi e delle procedure, avanzamento finanziario e degli interventi, in questa sede è stata operata una riclassificazione degli interventi programmati entro gli assi e le priorità di intervento del Piano, con l'obiettivo di comprendere *il peso* complessivo di ciascuna priorità strategica tramite la valorizzazione finanziaria e caratterizzare le differenze tra i diversi sistemi regionali.

Sotto il **profilo metodologico**, l'approfondimento proposto è stato effettuato tramite un'analisi di tipo desk degli atti amministrativi adottati dalle Regioni in attuazione degli interventi previsti dai DPCM, ovvero Deliberazioni di Giunta Regionale e Determinazioni dei Dirigenti competenti in materia relative alla programmazione dei fondi. L'analisi è stata effettuata nel trimestre febbraio-aprile 2023 e si è basata sugli atti amministrativi antecedenti al 31.12.2022, escludendo pertanto le eventuali procedure che sono state attivate successivamente a tale data per dare esecuzione all'ultimo DPCM<sup>4</sup> ed eventualmente procedere con il reinvestimento delle economie maturate nei precedenti procedimenti amministrativi di utilizzo dei fondi statali.

L'analisi dei provvedimenti è stata condotta a partire dalla banca dati LARA<sup>5</sup>, predisposta nell'ambito del WP1 "*Contributo all'implementazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*" dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSIRFA-CNR), in stretta collaborazione con IRPPS-CNR. Si tratta di un portale che raccoglie leggi, regolamenti e atti amministrativi regionali relativi alle politiche a contrasto della violenza contro le donne emanati a partire dal 2001 (nonché alcuni atti ancora in vigore emanati prima del 2001 e disponibili presso gli archivi regionali) allo scopo di supportare le attività di ricerca, oltre che l'attività di qualsiasi soggetto che, a qualunque titolo, è impegnato nella pianificazione, attuazione e monitoraggio delle politiche di contrasto alla violenza contro le donne.

---

<sup>3</sup> Le Relazioni al Parlamento sono reperibili al link: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/violenza-di-genere/fondi-ripartiti-alle-regioni/>.

<sup>4</sup> Che prevedeva come termine per l'utilizzo delle risorse la fine dell'esercizio finanziario 2023.

<sup>5</sup> Disponibile al seguente link: <https://lara.viva.cnr.it/>

Sotto il profilo operativo, a partire dagli atti presenti nella Banca dati, per ciascuna Regione è stato in redatto un profilo sintetico nel quale sono stati riportati tutti gli elementi essenziali a ricostruire le scelte strategiche e i procedimenti attivati. L'attenzione si è focalizzata, in particolare, sulle tipologie di procedimento amministrativo che hanno dato attuazione ai decreti considerati, sulle finalità e gli obiettivi specifici degli interventi, sulle modalità e i criteri di identificazione dei beneficiari e di selezione dei destinatari degli interventi, sui loro esiti e sull'eventuale cofinanziamento regionale. Queste informazioni sono state, inoltre, contestualizzate all'interno della cornice normativa regionale, sia per evidenziare le specificità della governance dei sistemi anti violenza sia per coglierne le evoluzioni nel quinquennio considerato. Tale contestualizzazione è stata riscontrata da un lato con le schede di monitoraggio e le relazioni predisposte dalle Regioni stesse sui decreti considerati, dall'altro tramite la realizzazione, nel bimestre maggio-giugno 2023<sup>6</sup>, di specifici incontri con le referenti regionali per le politiche anti violenza. Inoltre, sono stati contestualmente predisposti due database quali-quantitativo: il primo riporta, per ciascuna Regione, annualità e tipologia di intervento, sia le informazioni di carattere finanziario sia le informazioni descrittive sugli interventi programmati/finanziati; il secondo, con esclusivo riferimento alle procedure per le quali sono stati reperiti gli atti di impegno giuridicamente vincolante verso i beneficiari selezionati, riporta per ciascuno di essi le informazioni sulla natura giuridica, sulla collocazione geografica, sugli impegni finanziari e sul motivo del trasferimento dei fondi.

Successivamente, è stata effettuata un'analisi comparata per mettere in luce le diverse modalità di impiego dei fondi a disposizione su ciascuna delle suddette finalità in modo tale, come si è detto, da **ricondere le diverse finalità generali alle priorità di intervento che strutturano il PSN 2017-2020, prescindendo pertanto dall'originaria ripartizione delle risorse sugli artt. 5 e 5bis**<sup>7</sup>.

Nel complesso, l'analisi effettuata ha consentito di ricostruire la programmazione di € **114.003.933,16**, pari al 96,2% del plafond finanziario messo a disposizione dai 5 decreti in analisi<sup>8</sup>. Della quota ricostruita, € 111.873.029,17 rappresentano le risorse impegnate dalle Regioni all'inizio dei procedimenti amministrativi di scelta del contraente (es. pubblicazione di un avviso pubblico, ripartizione dei fondi, affidamento diretto, accordo, ecc.) ed € 107.164.584,53 gli impegni giuridicamente vincolanti verso i beneficiari selezionati.

La quota di fondi non ricostruita, pari ad € 4.496.629,95, si giustifica principalmente con l'impossibilità di reperire gli atti amministrativi nella Banca Dati LARA e nei portali regionali. Possono, inoltre, essere presenti procedimenti di revoca dei fondi da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità, ai sensi dell'art. 5 c. 9 dei decreti di riparto, del quale lo scrivente Istituto non ha acquisito documentazione.

Le analisi svolte hanno, inoltre, consentito di appurare che le Regioni hanno programmato un co-finanziamento degli interventi con fondi del bilancio regionale per € **24.707.442,81**, cui si aggiungono € 1.195.444,28 di economie maturate nelle procedure attivate sui precedenti decreti di riparto e ulteriori € 754.514,00 di altra natura (quali, ad esempio, i fondi FSE). Quanto ai fondi del bilancio regionale, si rappresenta che sono

---

<sup>6</sup> Gli incontri hanno, inoltre, avuto una finalità di più ampio respiro, ovvero la valutazione del PSN 2017-2020 sotto il profilo della creazione di politiche integrate e coordinate.

<sup>7</sup> Fa eccezione l'analisi presentata nel cap. 5 sui beneficiari dei fondi che, per praticità, conserva l'informazione sugli articoli di riferimento.

<sup>8</sup> Che come si avrà modo di vedere, escludendo le quote delle province di Trento e Bolzano, è pari a € 118.500.563,11.

compresi principalmente quelli stanziati dalle delibere/decreti di impiego dei fondi statali, con la sola eccezione dei fondi regionali stanziati con atti amministrativi distinti, ma comunque richiamati nella narrativa degli atti considerati. Rispetto alle economie maturate nelle precedenti procedure di impiego dei fondi statali, si precisa che queste riguardano i decreti ministeriali antecedenti al 2017<sup>9</sup>; nei casi in cui gli atti amministrativi non hanno riportato il riferimento all'annualità del decreto, l'economia è stata classificata come antecedente al 2017 per evitare di introdurre *bias* nel computo complessivo degli importi. Rispetto alle economie maturate nelle procedure di utilizzo dei fondi dei decreti qui analizzati, si precisa che per le Regioni che, concluso un procedimento, hanno immediatamente reinvestito le economie in ulteriori procedimenti, gli importi relativi agli stanziamenti e agli impegni sono stati rivisti, adeguandoli al dato della spesa sostenuta, al fine di non falsare il computo complessivo considerando più volte le medesime risorse.

Un'ulteriore avvertenza riguarda lo **stile espositivo** del contributo e la sua struttura. Innanzitutto, al fine di migliorarne la leggibilità del contributo, il testo è organizzato in maniera discorsiva escludendo sia i dettagli specifici dei fondi stanziati/impegnati da ciascuna Regione sui diversi interventi, sia tutti i riferimenti specifici alle norme e agli atti amministrativi consultati, posto che questi si avvicinano al migliaio<sup>10</sup> e che sono comunque resi disponibili nella banca dati LARA. La banca dati presenta, peraltro, un valido motore di ricerca che può consentire di condurre approfondimenti, ottenendo un riscontro alle informazioni qui riportate.

Per quanto attiene alla **struttura**, dopo una breve presentazione della LN 119/2013 e dei decreti di ripartizione dei fondi, nei capitoli da 1 a 4 si espongono i risultati delle analisi rispettando la struttura del PSN 2017-2020 in Assi e priorità di intervento. Più nello specifico, il capitolo relativo all'**asse prevenzione** si struttura in due paragrafi:

- ✓ priorità 1.1 *“Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne”*; priorità 1.2 *“Rafforzare le capacità del sistema scolastico”*; priorità 1.3 *“Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale”*;
- ✓ priorità 1.4 *“Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne”*.

Il primo di tali paragrafi accorpa 3 priorità di intervento del PSN 2017-2020, coerentemente con quanto previsto dalla LN 119/2013 e nei decreti di riparto. È utile anticipare a questo proposito che se, da un lato, l'analisi ha consentito di caratterizzare le diverse tipologie di intervento programmate sotto un profilo qualitativo, dall'altro lato non ha permesso di quantificare il peso in termini finanziari di ciascuna priorità in quanto, in larga parte, negli atti amministrativi tale informazione non è stata riportata.

Il secondo capitolo, relativo all'asse **“Protezione e sostegno”**, si articola in tre priorità di intervento, ovvero la priorità 2.1 *“Presa in carico”*, la 2.2 *“Percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa”* e la 2.4 *“Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intra familiare”*. La prima di tali priorità di intervento è stata ulteriormente articolata in 3 paragrafi, che

---

<sup>9</sup> Ovvero, il DPCM del 24 luglio 2014 e i due DPCM del 25 novembre 2016.

<sup>10</sup> Gli atti relativi ai DPCM oggetto di analisi sono complessivamente 615. A questi, tuttavia, si aggiungono ulteriori atti indispensabili a ricostruire il contesto normativo e il sistema antiviolenza che si è progressivamente costruito (ad esempio, rispetto al recepimento dell'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio del 2014, all'esistenza di albi, di appositi piani antiviolenza o di piani sociali complementari).

rappresentano altrettante finalità specifiche, ovvero: l'implementazione numerica di servizi e strutture specializzate nella presa in carico delle donne vittime di violenza e dei/le loro figli/e; il sostegno all'organizzazione e al funzionamento di tali servizi e strutture; il rafforzamento della rete territoriale di servizi. In riferimento alle prime due finalità, si rappresenta che non sono stati considerati unicamente i centri antiviolenza e le case rifugio, cui i decreti ministeriali si riferiscono quando indicano le modalità di utilizzo dei fondi, ma anche altre tipologie di strutture/servizi – sportelli di centri antiviolenza, strutture per la pronta emergenza e per il reinserimento sociale – che costituiscono, a tutti gli effetti, servizi specializzati che consentono di migliorare la presa in carico, tanto che diverse Regioni hanno utilizzato i fondi dell'art. 5 per sostenerne il funzionamento. Il terzo paragrafo espone la programmazione inerente il *rafforzamento della rete territoriale di servizi*, che riveste nel Piano un'importanza cruciale nella governance degli interventi di contrasto della violenza sulle donne. Nei decreti di riparto, e di conseguenza nella programmazione regionale, questo obiettivo comprende un ampio ventaglio di interventi che possono essere riportati a diversi assi e priorità del PSN 2017-2020, ovvero: l'implementazione numerica delle strutture e dei servizi per la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei/le loro figli/e; la prevenzione della violenza di genere, attuata sia attraverso azioni di informazione e comunicazione che di rafforzamento delle competenze di uno o più soggetti coinvolti nelle reti territoriali; l'empowerment abitativo, economico e lavorativo; la governance e il coordinamento di tutti i soggetti che costituiscono le reti. Il paragrafo relativo alle reti territoriali riporta, dunque, tutti quei casi in cui le Regioni non hanno restituito un'informazione finanziaria disaggregata per singola tipologia di intervento mentre, nel limite del possibile e per coerenza con l'obiettivo dell'analisi, laddove le Regioni hanno stabilito l'ammontare di fondi messo a disposizione su ciascuna delle tipologie di intervento, queste sono state riclassificate nelle rispettive priorità.

Per completezza, si deve precisare che sono presenti alcuni casi in cui le Regioni hanno programmato interventi finalizzati al conseguimento di più obiettivi, indicando negli atti solo la dotazione finanziaria complessiva e demandando ai potenziali beneficiari dei fondi la scelta sul tipo di intervento o progetto da attuare, secondo le specifiche esigenze e caratteristiche territoriali. Degli interventi programmati su tale dotazione, che è complessivamente pari all'1,5% dei fondi programmati (in valore assoluto, € 1.750.095,24), è stata data un'adeguata rappresentazione nell'esposizione.

Proseguendo con la struttura del contributo, è poi presente un capitolo relativo agli interventi rivolti alle **donne migranti**, rifugiate e richiedenti asilo, vittime di violenza, cui il Piano dedica un'attenzione specifica, trasversale agli ambiti strategici, in ragione della peculiarità connessa alla loro condizione migratoria, che le espone a discriminazioni multiple e di conseguenza a maggiori rischi di disagio e marginalità nel paese di accoglienza, sia a livello materiale sia sul piano soggettivo, simbolico e relazionale.

Un ulteriore capitolo è dedicato alle azioni di supporto degli altri assi di interventi, classificabili nella priorità 4.1 dell'**Assistenza e promozione**, finalizzati al rafforzamento dei sistemi informativi, di monitoraggio, valutazione e governance a livello regionale.

Il contributo si chiude presentando un'analisi *ad hoc* di tipo quantitativo sui soggetti che, sulla base delle procedure ad evidenza pubblica attivate dalle Regioni, sono stati chiamati ad attuare gli interventi programmati.

## INTRODUZIONE

Come anticipato, il decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013 recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province*”, convertito con modificazioni dalla legge n. 119 del 15 ottobre 2013, comprende due articoli esplicitamente finalizzati al trasferimento di fondi alle Regioni per l’attuazione di politiche di contrasto della violenza di genere. L’art. 5 prevede l’elaborazione e l’adozione, da parte del Ministro delegato per le pari opportunità, di un «Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere» finalizzato a perseguire le seguenti finalità:

a. prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l’informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e dei ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne e nella soluzione dei conflitti nei rapporti interpersonali;

b. sensibilizzare gli operatori dei settori dei media per la realizzazione di una comunicazione e informazione, anche commerciale, rispettosa della rappresentazione di genere e, in particolare, della figura femminile anche attraverso l’adozione di codici di autoregolamentazione da parte degli operatori medesimi;

c. promuovere un’adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere e promuovere, nell’ambito delle indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione, delle indicazioni nazionali per i licei e delle linee guida per gli istituti tecnici e professionali, nella programmazione didattica curricolare ed extra-curricolare delle scuole di ogni ordine e grado, la sensibilizzazione, l’informazione e la formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un’adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;

d. potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;

e. garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di stalking;

f. accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;

g. promuovere lo sviluppo e l’attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni, basate su metodologie consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva;

h. prevedere una raccolta strutturata e periodicamente aggiornata, con cadenza almeno annuale, dei dati del fenomeno, ivi compreso il censimento dei centri antiviolenza, anche attraverso il coordinamento delle banche di dati già esistenti;

i. prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore;

j. definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.

L'art. 5bis, rubricato "*Azioni per i centri anti violenza e le case-rifugio*", rinforza l'obiettivo relativo al potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (lett. d del precedente elenco) prevedendo che il Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, effettui un riparto annuale delle risorse stanziata<sup>11</sup> che tenga conto:

- della programmazione regionale e degli interventi già operativi per contrastare la violenza nei confronti delle donne;
- del numero di centri anti violenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;
- del numero di case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione;
- della necessità di riequilibrare la presenza dei centri anti violenza e delle case-rifugio in ogni regione, riservando un terzo dei fondi disponibili all'istituzione di nuovi centri e di nuove case-rifugio al fine di raggiungere l'obiettivo previsto dalla raccomandazione Expert Meeting sulla violenza contro le donne - Finlandia, 8-10 novembre 1999<sup>12</sup>.

Quest'ultimo criterio, ovvero la riserva obbligatoria per l'istituzione di nuovi centri anti violenza e nuove case rifugio, viene poi abrogato dall'art. 18 della legge 19 luglio 2019, n. 69 recante "*Modifiche al Codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*", altrimenti nota come "*Codice Rosso*"<sup>13</sup>.

Il Piano Strategico Nazionale 2017-2020 declina il mandato legislativo dell'art. 5bis nella priorità 2.1 "*Presa in carico delle donne (ed eventuali minori) che hanno sofferto violenza*", prevedendo che le Regioni/Province autonome garantiscano l'utilizzo dei finanziamenti trasferiti dal Dipartimento per le Pari Opportunità per il sostegno ai centri anti violenza e alle case rifugio, al fine di assicurare la continuità di servizi/prestazioni specializzati. Stabilisce, inoltre, che la programmazione degli interventi tesi a dare continuità e a potenziare la rete dei servizi specializzati faccia riferimento alla necessaria

---

<sup>11</sup> Le risorse sono appostate sul Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>12</sup> Quest'ultimo articolo definisce, tra le altre, alcune caratteristiche dei centri anti violenza e delle case rifugio che, ai sensi dell'art. 3 comma 4 del primo decreto di riparto dei fondi alle Regioni del 24 luglio 2014, sono successivamente dettagliati nell'*Intesa relativa ai requisiti minimi dei Centri anti violenza e delle Case rifugio* del 27 novembre 2014.

<sup>13</sup> Per completezza, pur non riguardando l'analisi presentata in questa sede, si deve evidenziare che i suddetti articoli della LN 119/2013 sono stati di recente modificati con legge 31 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022). In particolare, sono state introdotte le seguenti modifiche:

- 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'inserimento del richiamo esplicito alla Convenzione di Istanbul;
- l'istituzione, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una Cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, finalizzati a definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo;
- 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 di una relazione sull'attuazione del Piano da parte del Ministro delegato per le pari opportunità.



complementarietà di risorse finanziarie statali, regionali, comunali nonché all’apporto di eventuali fondi comunitari, nell’ottica dell’integrazione dei diversi livelli istituzionali e delle diverse policy. Il successivo Programma operativo pianifica le risorse disponibili sulle annualità 2017, 2018 e 2019, precisando che queste riguardano anche gli obiettivi dell’art. 5 della LN 119/2013 e, quindi, che le azioni attuate dalle Regioni mediante le somme trasferite si collocano trasversalmente nei diversi Assi di intervento.

Più precisamente, gli obiettivi coerenti con l’art. 5 che vengono declinati nei 5 DPCM oggetto di analisi sono i seguenti:

a. rafforzamento della rete servizi pubblici e privati attraverso prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle vittime, riconducibile alla priorità di intervento 2.1 “Presenza in carico delle donne (ed eventuali minori) che hanno sofferto violenza”, che destina un’attenzione particolare alle reti territoriali che offrono servizi di protezione, assistenza, sicurezza ed empowerment e alla metodologia di lavoro di tipo interdisciplinare;

b. sostegno abitativo, reinserimento lavorativo e accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, riconducibile alla priorità di intervento 2.2. “Percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa” che, riconoscendo l’intimo e necessario legame tra l’uscita dalla violenza e il recupero della piena autonomia delle donne sotto il profilo occupazionale economico e sociale, prevede il potenziamento dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei percorsi di autonomia in una logica di rete e di partenariato, per azioni innovative e modelli di intervento che definiscano un’azione di sistema permanente;

c. azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti (anche di seconda generazione) vittime di violenza, che nel PSN sono oggetto di un’attenzione specifica, trasversale ai diversi ambiti strategici, in ragione della peculiarità connessa alla loro condizione migratoria che le espone a discriminazioni multiple e, di conseguenza, a maggiori rischi di disagio e marginalità nel paese di accoglienza, sia a livello materiale sia sul piano soggettivo, simbolico e relazionale;

d. progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, classificabili nella priorità 2.4. “Protezione e supporto delle/dei minori vittime e/o testimoni di violenza intrafamiliare”, nella quale è previsto il coinvolgimento delle Regioni nel potenziamento e qualificazione della tutela e presa in carico delle/dei minori vittime di violenza assistita e delle orfane e degli orfani di femminicidio;

e. azioni di informazione, comunicazione e formazione, riconducibili a diverse priorità di intervento dell’Asse I (1.1. “Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su le radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne”; 1.2. “Rafforzare il ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione”; 1.3. “Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale”);

f. programmi rivolti agli uomini maltrattanti, riconducibili alla specifica priorità di intervento 1.4. “Attivare programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza e di reati relativi alla violenza maschile contro le donne”.

Negli ultimi 3 riparti è inoltre previsto un ulteriore obiettivo che riguarda il fronteggiamento delle conseguenze della pandemia sanitaria da Sars-Cov-2. In particolare, nel DPCM 4 dicembre 2019 (così come modificato con successivo decreto del 2 aprile 2020) è previsto che la quota riservata all’art. 5, nel rispetto delle scelte programmatiche di

ciascuna regione, sia prioritariamente utilizzata per far fronte alle esigenze socio-sanitarie e alle difficoltà operative causate dalla pandemia alle strutture deputate alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza. Nei successivi DPCM del 13 novembre 2020 e del 16 novembre 2021 si prevede che la quota riservata all'art. 5 possa essere utilizzata per sostenere iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da COVID-19 e per sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoruscita dal circuito di violenza.

Entrando nel merito delle prescrizioni previste dai DPCM considerati, la tab. 1 sintetizza innanzitutto i dati relativi al cronogramma di attuazione. Il processo di trasferimento dei fondi alle Regioni prevede, su tutte le annualità considerate, la predisposizione da parte di queste ultime di una apposita scheda programmatica che declina: gli obiettivi che la Regione intende conseguire mediante l'utilizzo delle risorse; le attività da realizzare per l'attuazione degli interventi; il cronoprogramma delle attività; un piano finanziario coerente col citato cronoprogramma. A partire dal DPCM 2019, con la soppressione della riserva del 33% per l'istituzione di nuovi servizi specializzati, è previsto che la scheda programmatica riporti anche una descrizione degli interventi che si prevede di realizzare per riequilibrare la presenza di servizi sul territorio. Su tutte le annualità si dispone che nella definizione della programmazione degli interventi venga assicurata, da parte delle Regioni, la consultazione dell'associazionismo di riferimento e degli altri attori pubblici e privati rilevanti.

Il termine per la trasmissione al DPO della scheda programmatica e della contestuale richiesta di trasferimento dei fondi e il termine per l'effettivo trasferimento dei fondi alle Regioni sono stati via via ridotti per assicurare un flusso dei finanziamenti più tempestivo. È previsto, infatti, che il processo di programmazione ed erogazione dei fondi si esaurisca in un tempo massimo di 135 giorni per i DPCM 2017 e 2018 e di 90 giorni per i DPCM 2020 e 2021. Per quanto attiene al DPCM 2019, l'esigenza di fronteggiare le conseguenze legate all'emergenza COVID-19 ha indotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad anticipare l'erogazione dei fondi, da effettuare entro i primi giorni del mese di maggio 2020 (ovvero, 30 giorni a far data dalla registrazione del decreto di modifica) e posticipare la consegna della programmazione al 30.06.2020.

I DPCM prevedono, inoltre, che i fondi trasferiti debbano essere utilizzati entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di trasmissione della scheda programmatica; a questo proposito si precisa che con il termine "utilizzo" non si deve intendere la chiusura delle attività previste dai vari interventi, bensì l'attivazione delle procedure ad evidenza pubblica con le quali si procede all'impegno effettivo di dette risorse.

**Tabella 1: Prospetto di sintesi dei DPCM 2017-2021. Procedure e tempistiche**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Oggetto</b>	Art. 5bis (con riserva per istituzione nuovi CAV-CR)	Art. 5bis (con riserva per istituzione nuovi CAV-CR)	Art. 5bis (senza riserva); Art. 5; emergenza Covid (con decreto integrativo)	Art. 5bis (senza riserva); Art. 5; emergenza Covid	Art. 5bis (senza riserva); Art. 5; emergenza Covid
<b>Dotazione finanziaria</b>	12.714.553,00	20.000.000,00	30.000.000,00	28.000.000,00	30.000.000,00
<b>Data Intesa Stato-Regioni</b>	9.11.2017	10.05.2018	28.11.2019	5.11.2020	3.11.2021

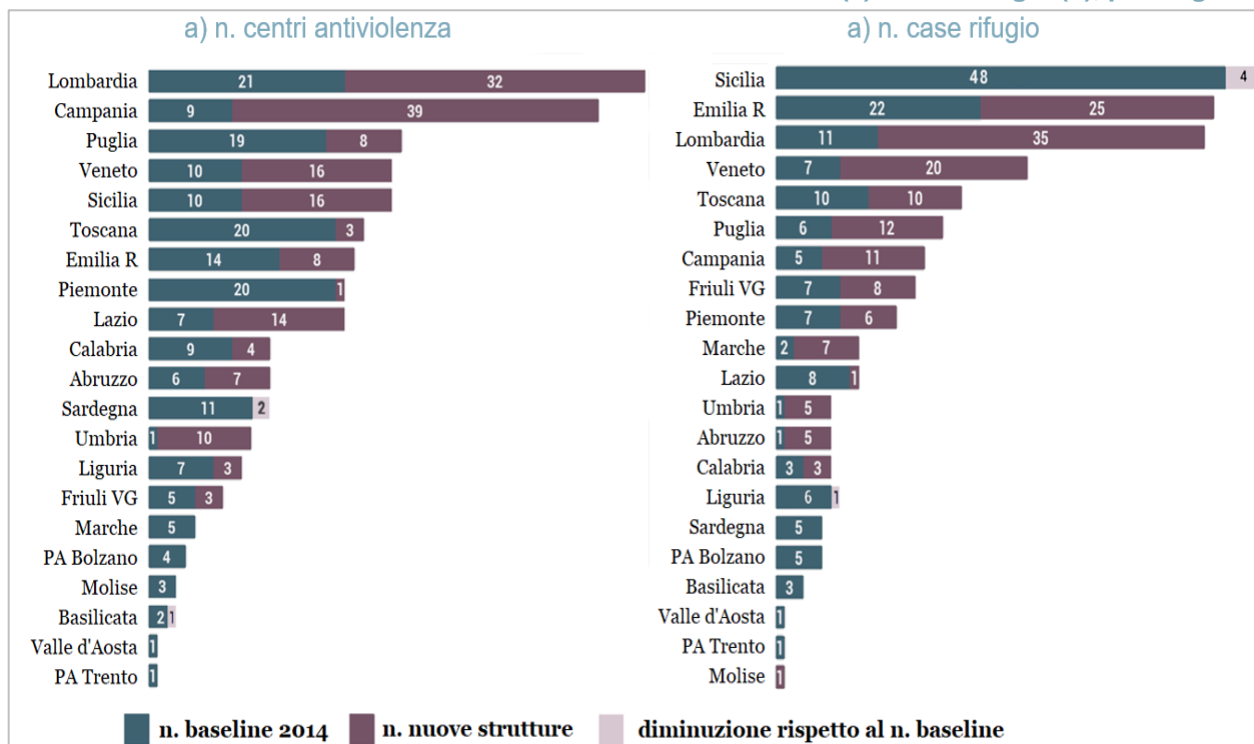
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Data adozione</b>	1.12.2017	9.11.2018	4.12.2019, succ. mod. con DPCM 2.04.2020)	13.11.2020	16.11.2021
<b>Data registrazione Corte dei Conti</b>	11.01.2018	4.01.2019	27.12.2019 (decreto integr. 6.04.2020)	19.11.2020	14.12.2021
<b>Termine per la richiesta di trasferimento fondi con annessa scheda programmatica</b>	~10.04.2018 (entro 90 gg da comunicazione del DPO di avvenuta registrazione dpcm presso Corte Conti)	~ 4.04.2019 (entro 90 gg da comunicazione del DPO di avvenuta registrazione dpcm presso Corte Conti)	Termine abolito dal decreto integrativo - Scheda programmatica entro 30.06.2020	~18.01.2021 (entro 60 gg da comunicazione del DPO di avvenuta registrazione dpcm presso Corte Conti)	~12.02.2022 (entro 60 gg da comunicazione del DPO di avvenuta registrazione dpcm presso Corte Conti)
<b>Termine per il trasferimento delle risorse alle Regioni</b>	in un'unica soluzione entro 45 giorni dalla presa d'atto, da parte del DPO, del ricevimento della scheda programm.	in un'unica soluzione entro 45 giorni dalla presa d'atto, da parte del DPO, del ricevimento della scheda programm.	~ 6.05.2020 in un'unica soluzione entro 30 gg. dalla comunicazione di avvenuta registrazione presso Corte dei Conti del decreto di modifica	in un'unica soluzione entro 30 giorni dalla presa d'atto, da parte del DPO, del ricevimento della scheda programm.	in un'unica soluzione entro 30 giorni dalla presa d'atto, da parte del DPO, del ricevimento della scheda programm.
<b>Termine per l'utilizzo delle risorse</b>	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023

I criteri di ripartizione delle somme alle Regioni sono 2:

- secondo le percentuali utilizzate per il riparto delle somme rese disponibili per l'annualità 2014 dal Fondo Nazionale Politiche Sociali (Decreto Interministeriale del 21 febbraio 2014) per gli obiettivi relativi all'istituzione di nuovi servizi specializzati, al sostegno degli interventi regionali di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza già operativi e agli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013;
- secondo la popolazione residente e il numero di centri antiviolenza e delle case-rifugio già operativi nelle Regioni e nelle province autonome per quanto attiene al sostegno finanziario di detti servizi. Più precisamente, separatamente per centri antiviolenza e case rifugio, un terzo della quota disponibile per questo obiettivo viene ripartita tra le Regioni sulla base dei dati ISTAT relativi alla popolazione residente al 1° gennaio dell'anno di adozione del decreto; i restanti due terzi sono ripartiti sulla base del numero di servizi, fornito nell'anno al Dipartimento per le Pari Opportunità dal Coordinamento tecnico della Commissione «Politiche sociali» della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

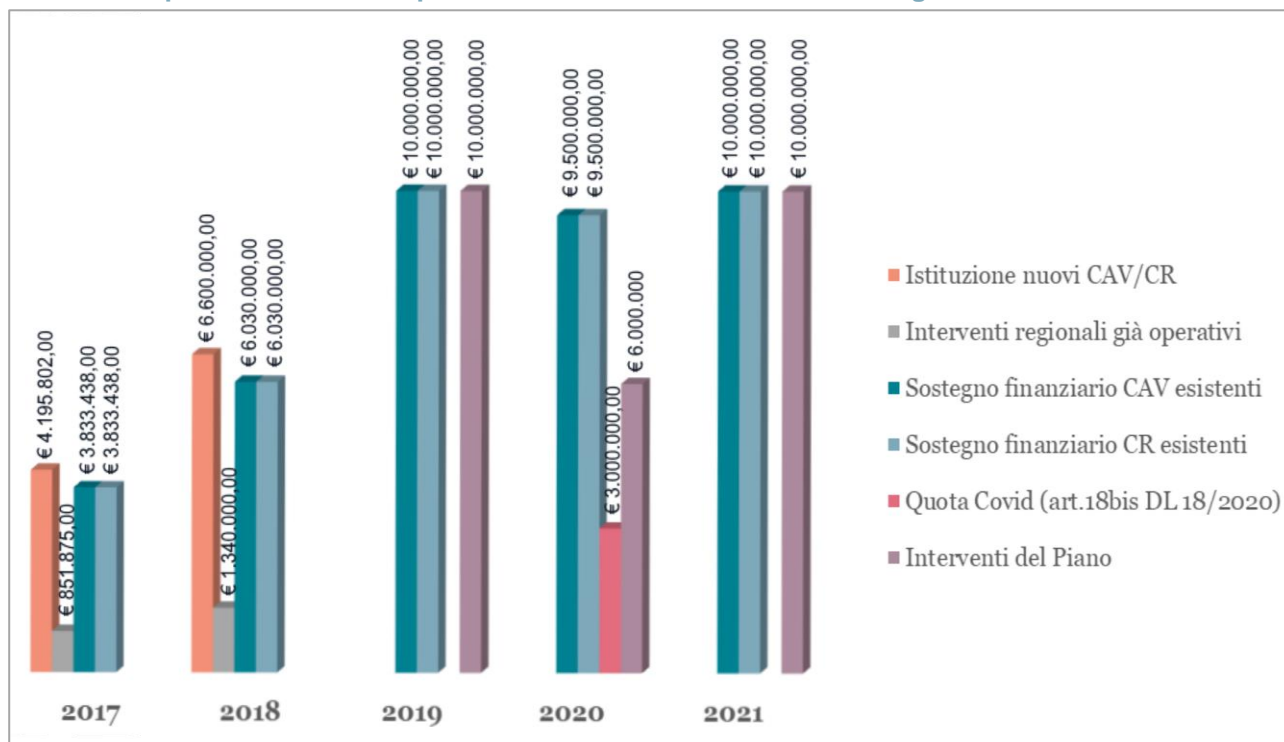
Rispetto a quest'ultimo criterio, si deve evidenziare che anche grazie ai fondi stanziati dall'art. 2, c. 2, lett. a dei decreti di riparto ministeriale fin dal 2014, il numero di centri antiviolenza e case rifugio riconosciuti dalle Regioni è costantemente aumentato nel tempo: il numero di CAV, infatti, è passato dai 188 del 2014 – anno del primo riparto alle Regioni dei fondi a valere sull'art. 5bis della LN 119/2013 – ai 348 del 2021 e il numero di case rifugio da 164 a 308. Il graf. 1 evidenzia che l'aumento numerico più consistente di centri antiviolenza si è verificato in Campania, Lombardia, Veneto, Sicilia, Lazio e Umbria, e quello relativo alle case rifugio in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Puglia e Toscana.

**Grafico 1: Variazione 2014-2021 del numero di centri antiviolenza (a) e case rifugio (b), per Regione**



Il successivo graf. 2 articola l'informazione finanziaria secondo le 5 finalità principali dei DPCM. Si rileva, innanzitutto, che la quota di fondi destinati al sostegno dei centri antiviolenza e delle case rifugio già operative nei territori regionali, complessivamente pari a € 78.726.876,00, è andata via via crescendo parallelamente all'aumento del numero di servizi presenti. In relazione alla quota destinata all'istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio, pari a € 10.795.802,00, si è già avuto modo di rilevare che ha riguardato i soli DPCM 2017 e 2018 per le modifiche introdotte dal Codice Rosso; è rimasta salva, tuttavia, la possibilità per le Regioni di investire quota parte delle risorse assegnate a valere sull'art. 5 della LN 119/2013 nel riequilibrio della presenza di servizi specializzati, laddove ritenuto necessario. Sugli interventi regionali già operativi volti ad attuare azioni di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza, pari a € 2.191.875,00, le quote destinate con i DPCM 2017 e 2018 sono state decisamente più contenute (6,7% del plafond finanziario complessivo su ciascun anno), utilizzabili sia per sostenere i centri antiviolenza e le case rifugio (art. 5bis) sia per sostenere una serie di interventi coerenti con le disposizioni del Piano (art. 5). Con il DPCM 2020 è, poi, prevista una quota, pari a complessivi € 3.000.000,00, relativa al sostegno delle case rifugio in considerazione delle esigenze derivanti dalla diffusione del Sars-Cov-2 e delle norme di contenimento ad essa collegate, sulla base di quanto disposto dall'art. 18bis del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020. Sull'art. 5 i fondi destinati sono complessivamente € 26.000.000,00, ovvero pari a poco più di un quinto del plafond finanziario messo a disposizione.

Grafico 2: Ripartizione dei fondi previsti dalla LN 119/2013 nelle finalità generali dei DPCM 2017-2021



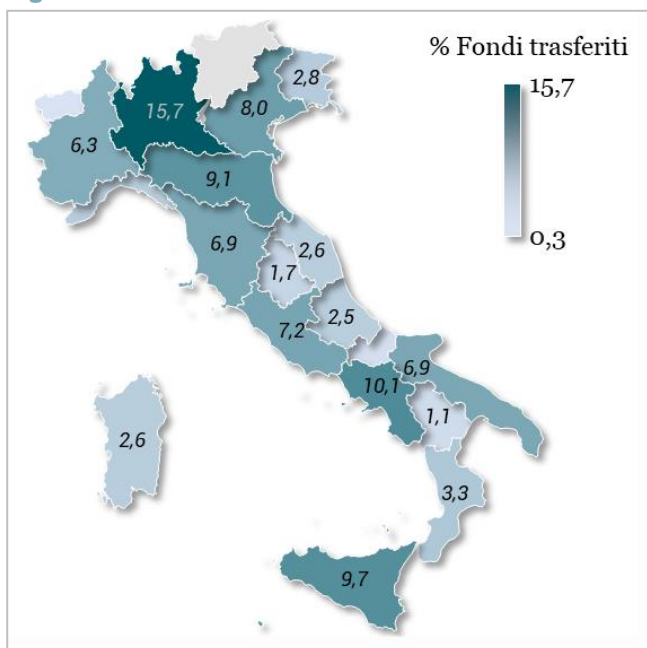
Non da ultimo, i DPCM in analisi hanno previsto una serie di prescrizioni volte a migliorare l'efficacia del processo e garantire pubblicità, oltre che ad assicurare il confronto nei territori con i principali stakeholders. Sul primo punto si prevede che, in caso di delega della gestione degli interventi agli enti territoriali, agli ambiti territoriali o ad altri enti pubblici, questi osservino ogni adempimento stabilito dai decreti, ivi comprese le tempistiche e la messa a disposizione di dati e informazioni di monitoraggio. Si prevedono, inoltre, precise scadenze per la consegna di relazioni sullo stato di avanzamento degli interventi, anche finanziati a valere su DPCM precedenti. In merito al secondo punto, si prescrive alle Regioni di individuare una struttura referente unica per tutte le comunicazioni e gli adempimenti previsti, di dedicare un'apposita sezione dei propri siti istituzionali alla tematica della violenza contro le donne e di pubblicare tutti i provvedimenti adottati in attuazione dei DPCM, al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di trasparenza.

Complessivamente, su tutti i DPCM oggetto di analisi **i fondi effettivamente trasferiti** alle Regioni sono pari a **€ 118.500.563,11** in quanto, come disposto dalla legge finanziaria 2010, la quota spettante alle province autonome di Trento e Bolzano è stata utilizzata esclusivamente a fini di calcolo per essere riacquisita all'entrata del bilancio dello Stato<sup>14</sup>. La fig. 1 mostra la distribuzione territoriale dei fondi complessivamente trasferiti alle Regioni, evidenziando che le Regioni Lombardia e Campania, seguite da Sicilia, Emilia-Romagna e Veneto, hanno assorbito oltre alla metà dei fondi complessivamente trasferiti.

<sup>14</sup> L'art. 2, comma 109, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (legge finanziaria 2010) abroga, a decorrere dal 1 gennaio 2010, l'articolo 5 della legge 386 del 30 novembre 1989 "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria" che prevede "la partecipazione delle Province autonome alla ripartizione dei fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti. I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province".

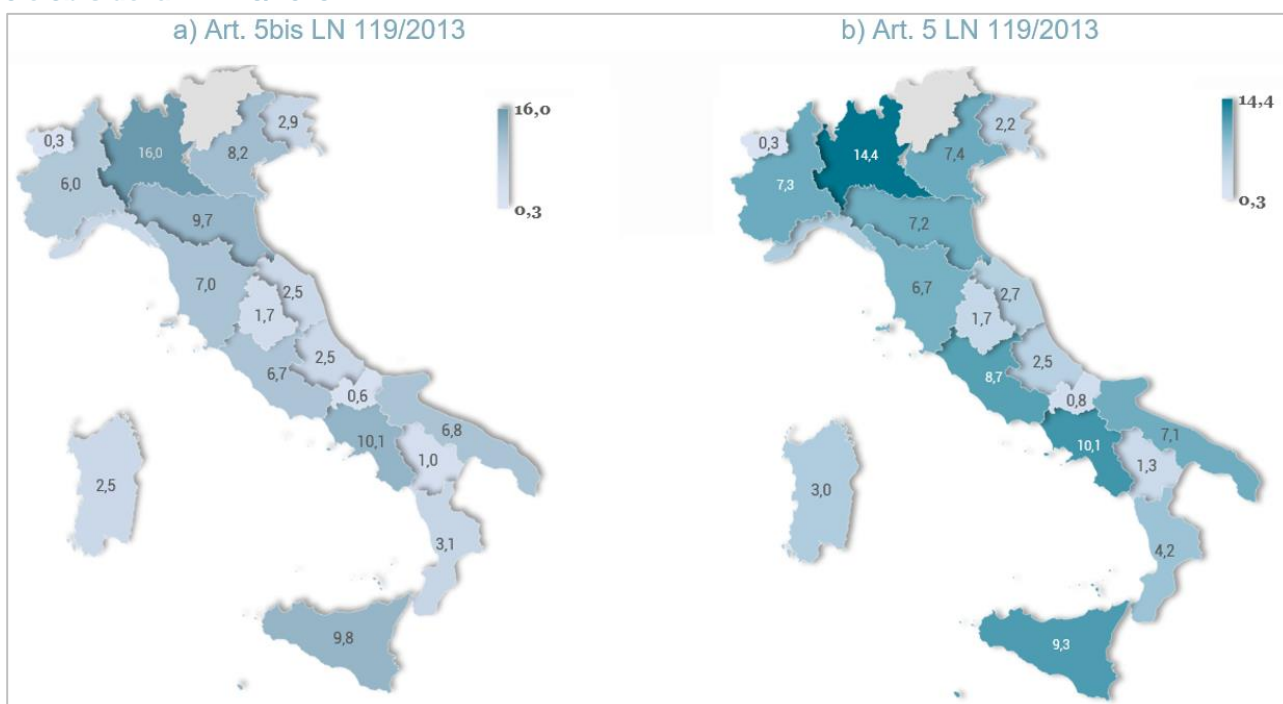
All'opposto, le Regioni con una quota ridotta di risorse sono la Valle d'Aosta, il Molise, l'Umbria e la Basilicata.

Figura 1: Distribuzione territoriale dei fondi dei DPCM 2017-2021 trasferiti alle Regioni



La fig. 2 rappresenta la ripartizione percentuale dei fondi trasferiti separatamente sull'art. 5 e 5bis, pari rispettivamente ad € 25.568.399,61 e ad € 92.932.163,50, comprendendo in quest'ultima quota anche i fondi destinati agli interventi regionali già operativi (art. 2, c. 2, lett. b dei DPCM 2017 e 2018) e al sostegno delle case rifugio durante l'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2 (DPCM 2019 e succ. mod.).

Figura 2: Distribuzione territoriale dei fondi dei DPCM 2017-2021 trasferiti alle Regioni secondo gli artt. 5 e 5bis della LN 119/2013



## 1. ASSE 1 “PREVENZIONE”

1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione su radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne. Rafforzare le capacità del sistema scolastico. Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale

Le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato risorse statali per la prevenzione della violenza di genere sono 15, ovvero: Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Val d'Aosta e Veneto.

Le analisi hanno permesso di quantificare un investimento di risorse statali sulla prevenzione pari ad € 2.645.316,42<sup>15</sup>, integrate per € 694.249,60 con risorse dei bilanci regionali o di altra natura dalle Regioni Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta. Si rappresenta che questo dato è da considerare parziale in quanto:

- ✓ alcune Regioni (Marche, Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Molise), su una o più annualità dei decreti analizzati, hanno compreso le azioni di prevenzione in una rosa più o meno ampia di interventi da realizzare, in alcuni casi delegando i soggetti proponenti alla scelta sulle azioni da intraprendere, secondo le specifiche situazioni territoriali e/o i bisogni rilevati dai soggetti attuatori;
- ✓ alcune Regioni (ovvero, Toscana, Sardegna e Liguria) hanno compreso la prevenzione nell'ambito più generale del rafforzamento delle reti territoriali, per le quali si rimanda al successivo par. 2.1.3;
- ✓ infine, alcune Regioni riconoscono, tra le spese ammissibili nelle procedure per il finanziamento ordinario al funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, quelle relative alle attività di informazione e comunicazione sui territori (cfr. par. 2.1.2).

Gli interventi di prevenzione sono stati realizzati sia a valere sulla quota disponibile per interventi regionali già operativi dei DPCM 2017 e 2018, sia sulla quota destinata agli interventi coerenti con l'art. 5 della LN 119/2013. In particolare, delle Regioni che hanno programmato l'investimento di risorse su azioni di sensibilizzazione, educazione nelle scuole e formazione sul tema della violenza di genere, 5 hanno impiegato risorse relative ad un solo DPCM (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna), 1 ha utilizzato risorse relative a due DPCM (Molise) e le rimanenti a 3 o più DPCM (Marche, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Calabria, Puglia, Val d'Aosta).

La tab. 1.1 riporta la distribuzione delle Regioni secondo la natura giuridica dei soggetti chiamati a dare attuazione agli interventi di prevenzione della violenza di genere, criterio sulla base del quale viene organizzata l'esposizione dell'analisi.

---

<sup>15</sup> Di questi, la quota di risorse impegnate ad inizio procedimento è pari a € 2.388.658,73 mentre gli impegni giuridicamente vincolanti sono pari a € 2.251.037,95.

Tabella 1.1: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati ad azioni di informazione, comunicazione e formazione

	<i>Enti pubblici territoriali</i>	<i>Titolari/gestori di Cav/Cr</i>	<i>Enti del Terzo Settore</i>	<i>Enti for profit</i>	<i>Altra natura</i>
Basilicata					
Calabria					
Emilia R.					
Friuli VG					
Liguria					
Lombardia					
Marche					
Molise					
Piemonte					
Puglia					
Sardegna					
Sicilia					
Umbria					
Val d'Aosta					
Veneto					

### ***Enti pubblici territoriali***

Le Regioni che hanno attivato procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione di fondi ad altri enti pubblici territoriali sono 4. Nello specifico, le Regioni Marche, Umbria e Molise hanno affidato la programmazione/realizzazione delle attività agli Ambiti Territoriali e la Regione Calabria alle amministrazioni provinciali.

Più nello specifico, la **Regione Umbria** ha investito quota parte delle risorse del DPCM 2020 nella realizzazione di iniziative/progetti di prevenzione e contrasto degli stereotipi di genere e della violenza degli uomini contro le donne rivolti alle scuole primarie, tramite il riparto delle risorse tra i 9 Comuni/Unioni di Comuni, capofila di ambito. Il riparto è stato effettuato prevedendo una quota fissa a ciascun Comune e una quota da ripartirsi in base alla popolazione scolastica di età compresa tra i 5 e gli 11 anni, residente al 1.01.2021.

Anche la **Regione Marche** ha investito quota parte delle risorse dei DPCM 2019, 2020 e 2021, integrate da risorse regionali, su azioni di informazione, comunicazione e formazione – con priorità per progetti di sensibilizzazione della tematica nei confronti della comunità locale, soprattutto attraverso attività da svolgere nelle scuole di ogni ordine e grado – e azioni formative “congiunte” fra i diversi soggetti delle reti. Sulla prima annualità, la Regione non ha definito lo stanziamento da destinare a tali azioni, delegando agli ATS le relative scelte programmatiche. Sulle successive annualità, a tali azioni è stato destinato rispettivamente il 10 e 13% dei fondi statali e regionali; le azioni di sensibilizzazione sull'utilizzo di un linguaggio adeguato all'interno dei “media” e dei “social media” sono, invece, ricomprese nelle azioni più generali volte al rafforzamento delle reti territoriali. Nello specifico, parte delle risorse sono destinate alla formazione nelle scuole di ogni ordine e grado, da realizzare in tutti gli ambiti territoriali (DPCM 2020 e 2021), e alla predisposizione di un corso di formazione nel territorio dell'ATS di Macerata rivolto a tutti i soggetti della Rete Regionale, in cui prevedere anche un modulo laboratoriale atto al confronto delle buone prassi (DPCM 2020). Su tutte le annualità, la Regione ha affidato la programmazione/gestione degli interventi agli Ambiti Territoriali Sociali tramite un riparto delle risorse effettuato per il 50% in quota fissa e per il 50% in base alla popolazione femminile residente per territorio provinciale; per le azioni di prevenzione, la definizione



delle risorse è stata concordata con i coordinatori degli ATS Capofila di Area Vasta in base alle esigenze territoriali dagli stessi evidenziate in fase di programmazione delle attività e approvata in sede di Forum contro le molestie e la violenza di genere.

La **Regione Calabria** ha affidato alle amministrazioni provinciali, in collaborazione con le Commissioni Provinciali Pari Opportunità, le istituzioni scolastiche e i Centri antiviolenza riconosciuti, la realizzazione di un programma di interventi di informazione e sensibilizzazione in materia di violenza contro le donne nei confronti dei giovani calabresi in età compresa tra i 13 e i 18 anni. A tal fine, raccolta l'adesione della Città Metropolitana di Reggio Calabria e delle Amministrazioni provinciali di Cosenza e di Catanzaro, la Regione approva uno schema di protocollo di intesa e la ripartizione tra i soggetti aderenti delle risorse disponibili sulla base della popolazione residente. Il protocollo d'intesa individua come obiettivo generale del progetto quello di *“prevenire e combattere la violenza di genere attraverso la promozione, tra gli adolescenti, di comportamenti responsabili sia nella vita quotidiana sia nell'uso della scrittura e del linguaggio, in particolare dei social network e dei new media, rendendoli consapevoli del ruolo che le nuove tecnologie possono avere nel favorire e amplificare la diffusione degli stereotipi di genere [e] si propone di infondere tra i ragazzi calabresi valori positivi e il rispetto di genere dotandoli di strumenti educativi attraverso cui riconoscere e destrutturare gli stereotipi sessisti e promuovere modelli di relazione tra i generi basati sul rispetto reciproco”*. Al fine del raggiungimento di tale obiettivo vengono individuati due diverse modalità di intervento, ovvero:

- workshop tematici sulla violenza di genere, sull'educazione alla differenza di genere e sull'uso dei Social Network e dei New Media;
- concorso a premi rivolto agli alunni che realizzano, presso gli istituti scolastici, i migliori elaborati, video, cortometraggi, sul tema della violenza contro le donne, differenziati per età del target di riferimento.

La **Regione Molise** programma l'affidamento di una quota delle risorse dei DPCM 2019 e 2020 all'ATS di Campobasso nella sua qualità di capofila degli ambiti territoriali sociali, per la realizzazione di attività di formazione e aggiornamento sul tema della violenza rivolta a operatori/operatrici dei servizi socio-territoriali, rappresentanti delle FFOO, personale dell'azienda sanitaria regionale, operatrici della CR, dei CAV e degli sportelli e volontari degli enti del terzo settore.

### **Enti del Terzo Settore**

Le Regioni Liguria, Basilicata e Veneto hanno attivato procedure ad evidenza pubblica di tipo competitivo rivolte ad associazioni e/o cooperative sociali, non necessariamente operanti nell'ambito della violenza di genere.

La **Regione Liguria** ha trasferito parte delle risorse del DPCM 2017 all'ARC - Associazione Riviera Cinema in accoglimento della relativa richiesta di contributo per l'organizzazione - nell'ambito della manifestazione Riviera Film Festival - di un incontro specifico sul tema della violenza di genere, con proiezione di un film sull'argomento e successivo dibattito.

La **Regione Basilicata** ha adottato un avviso pubblico finalizzato a supportare la realizzazione di iniziative per la diffusione della cultura della parità e il contrasto agli stereotipi di genere, ovvero:

- interventi sperimentali ed innovativi contro la violenza di genere, per i quali si è previsto un contributo massimo di € 74.667,53 a progetto;
- percorsi formativi rivolti agli operatori, per i quali si è previsto un contributo massimo di € 79.950,00 a progetto;
- attività di informazione e comunicazione, per un massimo di € 5.000,00 a progetto.

Nelle more dell'operatività del Registro Unico Nazionale Terzo Settore, l'avviso si è rivolto alle associazioni di promozione sociale e alle cooperative sociali iscritte nei rispettivi registri regionali da almeno 3 anni e aventi sede legale sul territorio regionale. In seguito alla valutazione di merito delle proposte progettuali, ne sono state finanziate complessivamente 3, 2 delle quali inerenti agli interventi sperimentali ed innovativi contro la violenza di genere e 1 i percorsi formativi rivolti agli operatori.

La **Regione del Veneto** ha bandito complessivamente 3 avvisi pubblici per l'attivazione di percorsi formativi in materia di educazione alla pari dignità e al riconoscimento e rispetto dei diritti della donna rivolti alle scuole di ogni ordine e grado, attraverso l'utilizzo dello strumento del *voucher educativo*. Sui primi due avvisi, i beneficiari dei fondi sono Enti del terzo settore con esperienza adeguatamente documentata in materia di contrasto alla violenza contro le donne e/o di sensibilizzazione e formazione del mondo studentesco sui temi delle pari opportunità, della violenza contro le donne in tutte le sue forme, degli stereotipi di genere, dell'educazione all'affettività e al rispetto. La modalità operativa di concessione del voucher è stata la seguente:

- presentazione da parte dei potenziali beneficiari dei fondi di proposte di percorsi educativi destinati a studenti della scuola primaria e secondaria del Veneto sui temi delle pari opportunità, della violenza contro le donne in tutte le sue forme, degli stereotipi di genere, dell'educazione all'affettività e al rispetto (uguaglianza, differenze, pari dignità...)
- pubblicizzazione delle proposte a mezzo del sito istituzionale della Regione e di un'apposita informativa a tutte le scuole del territorio
- attivazione, da parte delle stesse scuole, della richiesta alla Regione di assegnazione del voucher.

Complessivamente, i voucher educativi assegnati sono stati 202.

Sul terzo avviso, le risorse dedicate al voucher educativo sono state suddivise in parti uguali tra gli Enti promotori CAV e CR operanti nel territorio regionale e iscritti negli elenchi di cui alla L.R. n. 5/2013.

### ***Enti gestori/titolari di centri anti violenza e case rifugio***

Le Regioni che hanno attivato procedure ad evidenza pubblica rivolte agli enti promotori/gestore di centri anti violenza e case rifugio – anche prevedendo partenariati più o meno estesi con altri soggetti che operano sui territori negli ambiti della formazione, dell'educazione nelle scuole o, più in generale, dei servizi sociali e sanitari – sono state 8, ovvero: Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna, Veneto e Valle d'Aosta.

La **Regione Calabria** ha demandato ai soggetti pubblici e privati titolari di centri anti violenza e strutture residenziali per donne vittime di violenza il compito di individuare uno o più obiettivi di intervento da conseguire. Il plafond finanziario disponibile sui DPCM 2019, 2020 e 2021 è stato programmato considerando tutto il ventaglio degli interventi previsti dai decreti ministeriali, delegando ai soggetti attuatori la scelta sugli obiettivi da

conseguire attraverso i progetti, secondo i bisogni rilevati sul proprio territorio. La Regione ha, dunque, assegnato le risorse attraverso una procedura di ripartizione delle somme a favore dei soggetti gestori autorizzati ed iscritti all'albo regionale, vincolandone l'erogazione alla presentazione e approvazione di uno specifico programma di intervento.

Anche la **Regione Puglia** ha individuato nei CAV regionali gli interlocutori privilegiati per la realizzazione di azioni di informazione, comunicazione e formazione, ripartendo tra le loro le risorse dedicate ai seguenti interventi:

- il proseguimento della campagna di comunicazione avviata nel 2017, tramite l'investimento di una quota delle risorse dei DPCM 2017 e 2018, destinato alla stampa personalizzata dei materiali, la loro distribuzione capillare in luoghi di aggregazione e l'organizzazione di eventi di sensibilizzazione nei territori in cui opera ogni singolo CAV. Le risorse sono state ripartite in parti uguali tra i soggetti titolari e gestori di CAV individuati in seguito all'avviso pubblico del 2019 per l'accesso ai contributi statali destinati ai centri antiviolenza;
- un progetto pilota per la realizzazione di percorsi di formazione specifica in ambito universitario – con riferimento particolare agli indirizzi universitari che, a vario titolo, formano coloro che in futuro potrebbero occuparsi professionalmente del fenomeno della violenza – in collaborazione con 4 Università locali (Foggia, Bari, Taranto e Lecce) e 4 centri antiviolenza situati negli stessi territori. Il progetto è stato finanziato con risorse dei DPCM 2018 e 2020;
- un'ulteriore campagna di sensibilizzazione e comunicazione 2022-2023 per la prevenzione e il contrasto alla violenza sulle donne, per la quale la Regione ha emanato una manifestazione di interesse per l'individuazione di centri antiviolenza interessati a collaborare con il Dipartimento del Welfare della Regione Puglia nelle iniziative ad essa correlate. L'avviso, rivolto esclusivamente ai soggetti gestori dei CAV autorizzati al funzionamento, iscritti nel registro regionale e interessanti ad avviare un percorso di co-progettazione della campagna *Allénati contro la violenza*, ha consentito di individuare un elenco di 15 soggetti con i quali è stato avviato un percorso di co-progettazione attraverso alcuni incontri dedicati all'elaborazione della campagna, alla definizione dei dettagli e all'individuazione dei CAV disponibili a procedere all'approvvigionamento degli strumenti di comunicazione scelti. Tra queste, due associazioni sono state incaricate l'una dell'acquisto di braccialetti prodotti da una cooperativa sociale che opera negli istituti penitenziari, l'altra dell'acquisto degli spazi pubblicitari sulle testate giornalistiche on line.

La **Regione Sardegna** ha ripartito equamente tra i CAV pubblici e privati le risorse trasferite dal DPCM 2020 per il supporto al funzionamento dei servizi già attivi, destinandole alla progettazione e realizzazione di azioni di formazione di tipo multidisciplinare dirette a figure professionali operanti nei contesti che si occupano di contrasto alla violenza di genere (operatori/operatrici dei servizi sociali, sanitari, forze dell'ordine, mediatori/trici culturali, operatrici dei centri antiviolenza e delle strutture di ospitalità) allo scopo di realizzare una formazione professionale specifica su tre aree: riconoscimento del fenomeno della violenza; presa in carico della vittima; accompagnamento nel percorso di uscita dalla violenza. Viene stabilito che l'attività di formazione sia programmata tramite la realizzazione di protocolli operativi e in raccordo con il tavolo di coordinamento regionale, o con il sottogruppo dedicato alla tematica affrontata, al fine di garantire interventi diffusi e equilibrati in tutto il territorio regionale.

Inoltre, viene raccomandata una particolare attenzione al target degli operatori dei servizi sociali comunali e suggerita l'adozione di protocolli con gli Uffici scolastici. Infine, costituisce parte integrante delle attività previste la diffusione, da parte di tutti gli attori della rete, dell'offerta territoriale dei presidi, dei servizi, dei livelli di responsabilità e delle modalità operative e reciproco riconoscimento.

La **Regione del Veneto**, come si è anticipato, ha ripartito le risorse dedicate ai voucher educativi agli enti promotori dei CAV e CR di tipo A e B accreditati.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia**, in una logica di complementarità finanziaria, ha reinvestito le economie delle procedure attivate per l'impiego dei fondi del DPCM 2016 su azioni di informazione, comunicazione e formazione entro una rosa di interventi che comprendeva, inoltre: azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, vittime di violenza; progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; programmi per il recupero degli uomini maltrattanti. I fondi sono stati assegnati ai Centri antiviolenza operanti sul territorio regionale, in possesso dei requisiti minimi previsti a livello nazionale, effettuando un riparto sulla base del numero di contatti/accessi nel 2019 comunicati dai CAV/CR in occasione del monitoraggio semestrale delle risorse statali.

La **Regione Valle d'Aosta** ha destinato risorse ad attività di prevenzione, sensibilizzazione e informazione, proposte e realizzate dal Centro Antiviolenza in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne del 2020 e al progetto di sensibilizzazione finanziato *In-formazione... in comune*, proposto dall'ente gestore della casa rifugio regionale. Questo progetto ha previsto la realizzazione di diverse attività, in collaborazione con il CAV, per la promozione di una campagna informativa rivolta a tutta la popolazione con l'obiettivo di fornire alle donne tutte le informazioni utili per contattare i servizi, ma anche sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della violenza, nelle sue variegate sfumature, anche attraverso il coinvolgimento della fascia dei giovani e degli Enti Locali del territorio, utilizzando diversi canali comunicativi e di impatto (social network, murales, locandine, ecc...).

La **Regione Piemonte**, a valere su risorse del DPCM 2021, ha adottato un avviso pubblico rivolto agli enti titolari/gestori, pubblici e privati, dei centri antiviolenza e delle case rifugio iscritte all'albo, anche in partnership tra loro, ed in rete con almeno un soggetto per ciascuna delle seguenti categorie: scuola primaria e/o secondaria di primo e/o di secondo grado, con il coinvolgimento di almeno 3 classi di studenti ciascuna; organizzazione di volontariato/associazione operante nell'ambito formativo, giovanile, scolastico, sportivo interessata al tema. L'avviso si è proposto di stimolare la progettazione di interventi di sensibilizzazione e/o formazione degli insegnanti e degli alunni sui temi del contrasto alla violenza di genere, di comunicazioni su web, app e/o social rivolte ai coetanei e la realizzazione di un concorso per produzioni visive (video clip, disegni, musiche...) realizzate da giovani allieve ed allievi tra i 6 e i 18 anni.

La **Regione Liguria**, sul DPCM 2019, ha bandito un avviso pubblico per la realizzazione di progetti di formazione delle operatrici e delle volontarie dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio della Liguria, coerenti con le indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011 e nei richiamati atti di programmazione/piani nazionali. L'avviso, con una dotazione finanziaria pari al 5% della somma complessivamente disponibile per gli interventi sull'art. 5 della LN 119/2013, si è rivolto a partenariati operativi

formalizzati tra soggetti promotori/gestori di centri antiviolenza/case rifugio accreditati dalla Regione Liguria, enti formativi accreditati dalla Regione Liguria, soggetti del Terzo Settore iscritti ad apposito registro regionale e in possesso di competenze specifiche ed esperienza nelle aree tematiche oggetto dell'iniziativa, Comuni singoli e/o associati, Aziende Sanitarie Locali, istituti scolastici, uffici del Ministero della Giustizia e altri soggetti pubblici e/o privati, e ha posto come vincolo di ammissibilità la presenza di almeno un soggetto promotore/gestore di centro antiviolenza/casa rifugio e un ente di formazione accreditati dalla Regione Liguria in ogni partenariato. In esito alle valutazioni di merito, l'incarico è stato affidato ad una cooperativa sociale gestrice di un centro antiviolenza.

### ***Enti for-profit***

Le azioni di comunicazione hanno, in alcuni casi, previsto l'attivazione di procedure ad evidenza pubblica rivolte a operatori economici profit.

La **Regione Piemonte**, a valere su risorse delle annualità 2019 e 2020, ha avviato trattative dirette con operatori economici presenti sul MePa per l'aggiornamento e la promozione di una applicazione per la sicurezza delle donne denominata "Erica" – pensata come uno strumento interattivo per consentire alle donne, in caso di necessità, di mettersi in contatto con il pronto intervento e di individuare un luogo dove rifugiarsi – e per la successiva campagna di comunicazione digitale ad essa relativa.

La **Regione Valle d'Aosta** ha proceduto all'affidamento diretto ad un operatore economico del servizio di progettazione e realizzazione di un piano di comunicazione completo per la presentazione della campagna di sensibilizzazione, informazione e prevenzione in occasione della giornata internazionale contro la violenza maschile sulle donne 2022.

La **Regione Calabria**, con fondi del DPCM 2018, ha individuato, tramite una manifestazione di interesse trasmessa ai fornitori abilitati su MePa, l'operatore economico per la realizzazione di un evento pubblico volto alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e soprattutto delle nuove generazioni sul tema specifico della comunicazione e dell'utilizzo corretto dei media, con particolare attenzione ai social network e a tutti i nuovi mezzi di comunicazione di massa. Tale procedura ha portato all'organizzazione del Convegno dal titolo "M'ama... non m'ama!", realizzato il 20 dicembre 2019 a Catanzaro.

La **Regione Sicilia** ha affidato ad un'agenzia di comunicazione la realizzazione della campagna di comunicazione #tunonseisola attraverso il portale <https://www.tunonseisola.it/>, finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere un nuovo strumento digitale a sostegno delle vittime.

### ***Soggetti di altra natura***

Le Regioni che si sono rivolte ad enti non classificabili nelle precedenti categorie e/o ad una platea molto vasta di soggetti, pubblici e privati, sono 4: Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia e Valle d'Aosta.

La **Regione Emilia-Romagna**, nell'ambito del DPCM 2021, destina quota parte delle risorse alla formazione delle mediatrici e dei mediatori interculturali che operano nei servizi territoriali sul contrasto alla violenza di genere e l'accoglienza delle vittime che, avendo un ruolo cruciale nell'accesso delle donne ai servizi del territorio e nel percorso di fuoriuscita dalla violenza, necessitano di adeguate chiavi di lettura. La Regione ha quindi

stabilito di realizzare l'intervento di formazione tramite l'attivazione di una collaborazione istituzionale con ANCI ER, inserita in una più ampia collaborazione precedentemente instaurata sui temi del welfare e dell'innovazione sociale. L'accordo ha riservato alla Regione il ruolo di supervisione, di coordinamento generale delle attività, di monitoraggio e di supporto a specifiche azioni tramite il supporto del responsabile dell'area regionale competente per materia, ponendo in capo ad ANCI-ER: la predisposizione ed attuazione di un piano operativo delle attività formative, comprensivo del supporto tecnico per la realizzazione (in presenza e on line) degli incontri; la pubblicizzazione, presso i Comuni, delle iniziative promosse per favorire la partecipazione delle figure professionali destinatarie dell'azione; la messa a disposizione di risorse umane, strutture e strumenti necessari alla realizzazione di tutte le attività; la realizzazione di tutte le attività insite nella formazione.

La **Regione Lombardia**, nell'ambito della prevenzione della violenza di genere, ha puntato su azioni di formazione rivolte a diversi target: le figure professionali che entrano in contatto con donne vittime di violenza; studenti/docenti/personale delle università; scuole di ogni ordine e grado; avvocati; professionisti operanti nei consolati e nei centri per l'impiego.

Più nello specifico, con fondi del DPCM 2019 ha affidato all'ente in house Polis-Lombardia la realizzazione di un progetto di formazione regionale intra e interprofessionale delle reti territoriali interistituzionali antiviolenza 2020-2022, denominato "Sfera2". Il programma formativo, concretamente realizzato dall'Università Bicocca, in un'ottica di continuità e a consolidamento di un precedente programma formativo conclusosi nel 2019, è stato articolato in 227 ore di formazione rivolte a tutte quelle figure professionali che si interfacciano con il fenomeno della violenza e che concorrono alla operatività delle reti antiviolenza: forze dell'ordine, Polizia Locale, operatrici dei centri antiviolenza, operatori del sistema socio-sanitario, psicologi, assistenti sociali, consulenti tecnici d'ufficio e di parte, giornalisti e insegnanti. Inoltre, la Regione ha investito quota parte delle risorse del DPCM 2020 nella realizzazione di percorsi formativi all'interno del sistema universitario lombardo, con il duplice obiettivo di promuovere l'inclusione del tema della violenza nei curricula universitari incrementando le competenze dei futuri professionisti/e e di sostenere l'attività di ricerca sul tema della violenza contro le donne. Ha, pertanto, adottato un avviso pubblico rivolto ai dipartimenti delle università lombarde pubbliche e private, individuando quali destinatari delle azioni di formazione non solo gli studenti iscritti ai corsi di laurea, ma anche: studenti/esse dei corsi di laurea triennale, a ciclo unico e magistrale/specialistica, delle scuole di perfezionamento, dei master di primo e secondo livello, dei dottorati; docenti universitari/e orientati all'inserimento delle tematiche oggetto del programma regionale nella propria didattica; figure professionali di vari profili e afferenti a vari ambiti (psicologi, medici, avvocati); cittadini/e interessati ad approfondire il tema della violenza contro le donne. Gli interventi proposti sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- moduli formativi curriculari, per cui sono riconosciuti crediti formativi, all'interno di corsi di laurea, delle scuole di perfezionamento, dei master di primo e secondo livello, dei dottorati (attività obbligatoria);
- attività di ricerca e pubblicazione;
- riconoscimenti per tesi di laurea discusse nell'ambito della violenza di genere e/o borse di studio per sostenere, in tutto o in parte, le spese di iscrizione a un master o corso post-lauream presente nell'offerta formativa dell'Università proponente;

- attività formative di aggiornamento/approfondimento e seminari rivolti a figure professionali di vari profili e afferenti a vari ambiti;
- iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione aperte alla cittadinanza e ai territori, in raccordo con le Reti territoriali antiviolenza.

Complessivamente, l'avviso ha finanziato 8 progetti presentati da 6 università lombarde.

Ulteriore interlocutore della Regione Lombardia, sempre sui fondi del DPCM 2020, integrati da quelli del DPCM 2021, è stato l'Ufficio Scolastico Regionale, con il quale è stata sottoscritta un'apposita convenzione finalizzata a consolidare i progetti/interventi/iniziativa realizzate dalle reti scolastiche di scopo che si sono costituite nel territorio lombardo in attuazione di una precedente convenzione. La convenzione ha previsto la realizzazione di una serie di azioni volte a:

- promuovere il rinnovamento delle reti di scopo, costitutesi sul tema in ambito provinciale, valorizzandone le specificità territoriali;
- facilitare le sinergie ed il raccordo con le reti interistituzionali territoriali antiviolenza presenti sul territorio regionale e con il sistema universitario lombardo, per quanto attiene l'elaborazione di documenti e strumenti didattici di rilevanza scientifica;
- potenziare i patti educativi di comunità sul tema del contrasto alla violenza sulle donne e delle pari opportunità, proseguendo i lavori iniziati con la precedente convenzione;
- implementare nei documenti strategici del sistema scolastico il tema della prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne e delle pari opportunità;
- inserire percorsi dedicati alla prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne e alle pari opportunità nei curricula di educazione civica.

Nell'ambito di tale convenzione, molto articolata in termini di azioni da realizzare, i fondi statali sono stati utilizzati per dare continuità al Progetto "A scuola contro la violenza", per la formazione nelle scuole di secondo grado.

Anche il Protocollo tra la Regione Lombardia, l'Ordine degli Avvocati di Milano e l'Unione Lombarda dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati viene finanziato con fondi del DPCM 2020, al fine di sostenere per il periodo 2022/2023 la realizzazione di interventi formativi rivolti agli/alle avvocati ed eventi di follow up rivolti agli avvocati, per assistere e sostenere dal punto di vista legale le donne vittime di violenza. L'azione è stata realizzata in continuità con precedenti collaborazioni, attive fin dal 2014. Con il protocollo, a fronte del contributo economico di Regione Lombardia, l'Ordine degli avvocati si è impegnato a:

- istituire un gruppo guida composto da rappresentanti della Regione, dell'Ordine, da un referente del Tribunale di Milano, da un referente per l'Unione Lombarda Ordini Forensi e da un rappresentante della rete antiviolenza per la pianificazione e programmazione di tutte le azioni;
- organizzare 10 incontri di follow-up rivolti agli avvocati che hanno svolto i corsi nelle edizioni precedenti, al fine di riprendere gli argomenti svolti e fornire un aggiornamento rispetto all'evoluzione della legislazione e della giurisprudenza in materia di violenza di genere;
- realizzare di un percorso di formazione professionalizzante contro la violenza sulle donne rivolto ad un numero massimo di 150 avvocati;
- stampare un opuscolo "Atti del corso professionalizzante", da diffondere in modalità

- web e cartaceo, quale esito degli interventi realizzati dai relatori nel corso professionalizzante;
- aggiornare la banca dati della giurisprudenza lombarda, costruita con precedenti accordi funzionale alla raccolta di sentenze sul tema della violenza di genere e violenza domestica;
  - organizzare un convegno finale.

Infine, la Regione ha programmato azioni di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza contro le donne e dei servizi offerti da Regione Lombardia rivolte ai Consolati Generali presenti sul territorio lombardo (DPCM 2021) e, nell'ottica della complementarità finanziaria, ha finanziato con fondi del bilancio regionale una specifica formazione rivolta agli operatori dei Centri per l'impiego territoriali e l'attività di coordinamento finalizzata alla stesura del protocollo operativo con i Centri per l'Impiego.

La **Regione Umbria** ha previsto la realizzazione, a valere sulle risorse dei DPCM 2020 e 2021, di un progetto di supervisione esterna sui casi e sul lavoro di equipe che, con il supporto della Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica, si è proposto di qualificare il sistema e migliorare la qualità dei servizi erogati agendo sul fronte della prevenzione di fenomeni di burn-out, della tutela della motivazione e dello sviluppo professionale, dell'analisi delle metodologie di lavoro, dell'integrazione di ruoli e funzioni. Ha, inoltre, investito quota parte delle risorse nella realizzazione, in collaborazione con il Centro regionale per le pari opportunità, di una campagna di comunicazione, finalizzata a: informare sulle modalità di lavoro dei servizi antiviolenza nel corso dell'emergenza Covid19; diffondere le informazioni di base sui centri antiviolenza e sui loro recapiti; promuovere l'uso del numero Unico nazionale 1522 e della app ad esso collegata; promuovere i numeri unici di emergenza e l'utilizzo della app YouPol delle Forze dell'Ordine che consente la georeferenziazione delle segnalazioni.

La **Regione Valle d'Aosta**, nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione della popolazione alla violenza sulle donne, ogni anno adotta specifici bandi per il finanziamento di progetti antiviolenza, di prevenzione e di informazione contro la violenza di genere. Il finanziamento di tali interventi è normalmente a carico del bilancio regionale, salvo per le annualità 2019-2020 e 2020-2021 in cui è stato previsto il cofinanziamento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità. I progetti antiviolenza possono essere presentati da enti locali (singoli o associati), da enti pubblici (comprese le istituzioni scolastiche), anche economici, dall'Azienda USL, dal Centro antiviolenza, dalle organizzazioni iscritte al registro regionale delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale che abbiano tra i propri scopi statutari la lotta alla violenza di genere e dalle cooperative sociali e le imprese sociali che abbiano tra i propri scopi statutari la lotta alla violenza di genere. Le tematiche dei bandi sono stabilite ogni anno dal Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere sulla base delle priorità che emergono dai dati di contesto e dal monitoraggio degli interventi. I bandi su cui sono state investite parte delle risorse dei DPCM hanno approfondito il tema delle manifestazioni d'odio nei confronti delle donne, agite attraverso i social networks attraverso offese sessiste, esposizione di immagini private e intime rubate e persecuzioni on-line.



### **Tipologia di interventi finanziati**

Per effettuare una sintesi delle tipologie di intervento previste e/o finanziate all'interno dell'Asse Prevenzione, da quanto si è avuto modo di esporre sono presenti essenzialmente 4 tipologie di intervento:

- azioni di informazione e sensibilizzazione, sostenute da Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Sicilia, Piemonte, Puglia e Val d'Aosta, rivolte generalmente alla cittadinanza nel suo complesso (anche in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne e nel periodo dell'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2) e prevalentemente realizzate tramite campagne di comunicazione volte ad informare sulla rete di servizi contro la violenza di genere;
- educazione nelle scuole, sostenuta dalle Regioni Marche, Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto in tutti gli ordini e gradi di istruzione, dalla Regione Umbria nelle primarie e dalla Regione Calabria nelle secondarie di primo e secondo grado;
- sensibilizzazione/educazione nelle università, sostenuta da Lombardia e Puglia, la prima rivolgendosi non solo agli studenti ma a tutte le figure professionali che transitano nel contesto universitario;
- formazione dei/le operatori/trici della rete dei servizi, sostenuta da Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sardegna e Molise; di specifici target di operatori/trici, sostenuta da Emilia-Romagna (mediatori/trici culturali) e Lombardia (avvocati, operatori di consolati e centri per l'impiego); delle operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio, sostenuta da Liguria e Umbria, quest'ultima con attività più specifiche di supervisione.

## **1.2 Attivare percorsi di trattamento degli uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne**

Le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato risorse statali per sostenere programmi rivolti agli uomini maltrattanti (di seguito, anche CUAV) sono 12, ovvero: Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto.

Complessivamente, è stato possibile ricostruire la programmazione di risorse statali per € **2.043.860,68**<sup>16</sup>, cui si aggiungono € 192.573,00 di risorse del bilancio regionale di Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche e Sardegna. Si rappresenta che questo dato è parziale in quanto, come si è già avuto modo di evidenziare, le Regioni Calabria e Friuli-Venezia Giulia hanno attivato procedure ad evidenza pubblica che hanno demandato ai potenziali beneficiari la scelta degli obiettivi di intervento da conseguire, l'ultima reinvestendo i residui della programmazione del DPCM 2016. Altre Regioni, inoltre, come la Toscana, hanno compreso la prevenzione nell'ambito più generale del rafforzamento delle reti territoriali, per le quali si rimanda al successivo par. 2.1.3.

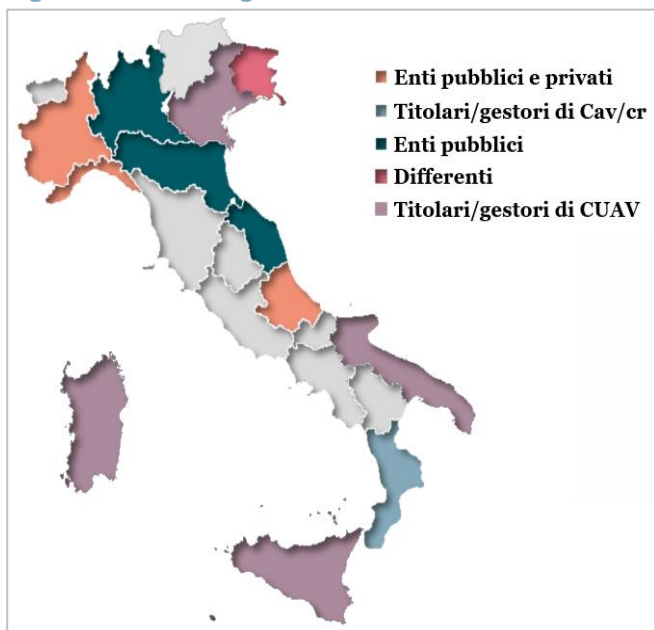
---

<sup>16</sup> Gli impegni ad inizio procedimento e quelli giuridicamente vincolanti coincidono con quelli programmati.

Nel periodo di riferimento, l'Emilia-Romagna ha dedicato risorse statali a questa linea di intervento su 5 annualità, Veneto e Marche su 3 annualità, Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Puglia su 2 annualità, mentre Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Sicilia l'hanno programmata su una sola annualità.

La realizzazione degli interventi è stata in tutti i casi demandata a soggetti terzi (fig. 1.1).

Figura 1.1: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati a programmi rivolti ad autori di violenza



Come si avrà modo di vedere, gli interventi previsti/finanziati sono, in larga parte, finalizzati a sostenere i centri già attivi sui diversi territori regionali, compresi quelli di più recente istituzione costituiti in seguito all'avviso pubblico emanato dal DPO. Si sono mosse in questa direzione tutte le Regioni, con l'eccezione di Abruzzo e Liguria che, all'inizio del periodo in esame, hanno stimolato la nascita di nuove progettualità attraverso lo strumento dell'avviso pubblico. Inoltre, si riscontra una netta prevalenza dei finanziamenti destinati a garantire l'operatività dei CUAV (compresa la formazione del personale), piuttosto che le attività di prevenzione/sensibilizzazione, pur finanziate da alcune Regioni. Si valorizza la sperimentazione di un modello di presa in carico degli autori di violenza che, finanziato dalla Regione Lombardia, si pone l'ambizione di uniformare le metodologie utilizzate dai centri presenti in tutto il territorio regionale.

### **Enti pubblici**

Le Regioni che hanno attivato procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei fondi ad altri enti pubblici, territoriali e non, sono 3, ovvero Emilia-Romagna, Lombardia e Marche.

La **Regione Emilia-Romagna** è la prima regione ad aver sperimentato programmi pubblici per l'accompagnamento e il cambiamento di uomini autori di violenza, promuovendo e co-finanziando i Centri "Liberiamoci dalla violenza" (LdV), gestiti dalle Aziende sanitarie locali. Il primo progetto sperimentale è stato avviato nel dicembre 2011 dall'Azienda USL di Modena all'interno di un Consultorio Familiare e, in seguito a questa

sperimentazione, il trattamento degli autori di violenza è divenuto un punto cardine delle politiche pubbliche di contrasto alla violenza, sanitarie, sociali e volte alle parità di genere. A partire dal DPCM 2017, dunque, una quota delle risorse statali sono state investite nel finanziamento degli LdV pubblici, in aggiunta al finanziamento per interventi regionali coperti dal fondo del Servizio Sanitario Regionale e agli ulteriori fondi regionali investiti per completare la rete esistente, per coprire le spese relative alle seguenti attività: promozione dei centri LDV nei propri territori; comunicazione e sensibilizzazione della popolazione o di target della popolazione al tema; formazione e aggiornamento per le equipe aziendali coinvolte nei programmi; supervisione clinica e metodologica con il Centro di riferimento norvegese; ricerca clinica. Sotto il profilo procedurale, valutate le richieste di finanziamento presentate annualmente dalle AUSL attuatrici (corredate di preventivo di spesa e cronoprogramma) la Regione ha proceduto con l'assegnazione e concessione del contributo e con la successiva liquidazione a saldo delle spese effettivamente sostenute, a conclusione delle attività previste nell'annualità di riferimento e previa presentazione di una relazione illustrativa finale sulle attività svolte e della rendicontazione delle spese effettivamente sostenute.

Inoltre, a valere su risorse dei DPCM 2020 e 2021, stante la disponibilità di consistenti risorse statali, la Regione ha iniziato a valorizzare e sostenere l'attività di promozione del lavoro dei Centri privati presenti nel territorio destinando i fondi ai 7 Comuni in cui tali centri si insediano per la realizzazione di attività di comunicazione, sensibilizzazione e informazione sul trattamento dei comportamenti violenti rivolte alla cittadinanza o a target specifici di persone, rispetto alla possibilità e opportunità di accedere ai Centri di trattamento per uomini autori di comportamenti violenti.

La **Regione Marche**, con la programmazione integrata a valere sui DPCM 2019 e 2020, dispone una serie di interventi rivolti agli autori di violenza di genere che afferiscono ad azioni di prevenzione della vittimizzazione secondaria, trasferendo le risorse ai Comuni capofila degli Ambiti sociali. Le azioni riguardano la formazione degli operatori rispetto ai CUAV, la realizzazione di interventi regionali in collaborazione con le amministrazioni competenti per consentire, laddove necessario e disposto, l'allontanamento d'urgenza del maltrattante dalla casa familiare. Con la programmazione integrata a valere sui DPCM 2021 viene rifinanziato un progetto sperimentale VO.CE dell'ATS n. 11 di Ancona il quale prevede la realizzazione di programmi rivolti a uomini maltrattanti e per dare continuità nell'annualità 2023 a un CUAV con sede nella provincia di Macerata ma con sportelli dislocati in tutte le 5 province.

La **Regione Lombardia**, con risorse del DPCM 2019, ha avviato una sperimentazione finalizzata a strutturare un sistema di presa in carico e di interventi destinato a uomini autori di violenza, anche in ottica di attuazione della L. 69/2019 (Codice Rosso), la cui governance è stata affidata alla ATS Milano Città` Metropolitana. La scelta dell'area della sperimentazione è motivata dal fatto che sul territorio milanese la presenza di centri e servizi rivolti agli uomini maltrattanti è consolidata. La Regione indica come obiettivo della sperimentazione la realizzazione di percorsi/programmi di riabilitazione e prevenzione della recidiva nell'ottica della messa in protezione delle vittime di violenza, prevedendo come esiti della sperimentazione la definizione di Linee guida sulle procedure/interventi di presa in carico integrata, di "aggancio" degli uomini autori di violenza e la creazione di un modello di rete territoriale basato sull'integrazione operativa

tra tutti i soggetti, sulla base di competenze specifiche, multidisciplinari. L'ATS assume dunque il ruolo di coordinamento, con il compito di elaborare un Piano di Intervento che, attraverso il lavoro di rete territoriale, sia volto a promuovere un modello di presa in carico e di aggancio uniforme che comprenda percorsi riabilitativi/rieducativi finalizzati alla cessazione della condotta violenta ed alla responsabilizzazione del maltrattante, nonché percorsi di formazione specifica rivolti agli operatori dei servizi del sistema socio-sanitario e dei soggetti gestori di interventi dedicati agli uomini maltrattanti, al fine di qualificare ulteriormente le loro competenze sul tema. Il Piano di Intervento è pensato come strumento per orientare e sostenere la creazione di una rete permanente ed integrata di soggetti che, a livello territoriale, “operi stabilmente ed in modo sistemico nella presa in carico e trattamento degli uomini autori di violenza, riconducendo le diverse e molteplici esperienze già presenti sul territorio ad una progressiva unitarietà e ad una regia condivisa”. È prevista anche la definizione di un sistema di valutazione dell'efficacia dei programmi messi in atto che definisca parametri/standards, coerentemente con le Linee Guida redatte dalla rete europea.

### ***Enti pubblici e privati***

Ulteriori 3 Regioni si sono rivolte ad enti pubblici e ad enti del terzo settore, anche in partenariato tra loro, ovvero Piemonte, Liguria e Abruzzo.

La **Regione Abruzzo**, con fondi del DPCM 2018, ha adottato un avviso pubblico rivolto a:

- a. Enti locali, in forma singola o associata;
- b. Aziende Unità Sanitarie Locali della Regione Abruzzo;
- c. Associazioni e organizzazioni operanti nella Regione Abruzzo nel settore del contrasto alla violenza di genere, rispondenti ai requisiti di cui al Capo I e Capo III dell'Intesa Unificata del 27/11/2014 ed iscritte al Registro unico nazionale del Terzo settore, all'Albo regionale del volontariato, della promozione o della cooperazione sociale o ai registri regionali delle ONLUS presso l'Agenzia delle Entrate;
- d. soggetti di cui alle lettere a. e b. d'intesa con gli organismi di cui alla lettera c., in presenza di un accordo formalizzato.

La Regione ha inteso finanziare progetti incentrati sulla “fattiva operatività volta all'ascolto e all'accoglienza dei maltrattanti” della durata di almeno 6 mesi, al fine di garantire: accoglienza telefonica in favore di uomini autori di violenza e/o con criticità relazionali in famiglia; colloqui di accoglienza individuali con rilevazione motivazionale e dei fattori di rischio; percorsi di presa in carico del maltrattante finalizzati all'assunzione di responsabilità della violenza e al riconoscimento del suo disvalore; rilevazione e valutazione dei fattori di rischio di recidiva; attività di comunicazione volta a diffondere la conoscenza del Centro di ascolto, tramite adeguata pubblicizzazione dell'indirizzo di erogazione dei servizi e del numero telefonico dedicato all'accoglienza; monitoraggio costante dei servizi erogati; orari settimanali di accesso e presenza di operatori specializzati. A seguito della valutazione delle proposte progettuali, la Regione ha finanziato un solo progetto, successivamente rifinanziato con fondi del DPCM 2021 e regionali.

La **Regione Liguria** ha approvato un avviso pubblico con il quale ha previsto due distinte linee di intervento, ovvero:

- la linea 1, per progetti finalizzati a: informazione/sensibilizzazione dei servizi e della cittadinanza in merito ai percorsi di trattamento per gli autori di violenza; realizzazione di un sistema di raccolta dati sugli uomini autori di violenza di genere; costruzione di un modello di prevenzione rivolto ai giovani;
- la linea 2, per programmi di trattamento degli autori di violenza.

L'avviso si è rivolto a partenariati operativi formalizzati tra soggetti del Terzo Settore iscritti ad apposito Registro regionale e in possesso di competenze specifiche ed esperienza nelle aree tematiche oggetto dell'iniziativa, Comuni singoli e/o associati, Aziende Sanitarie Locali, istituti scolastici, uffici del Ministero della Giustizia altri soggetti pubblici e/o privati. Le istanze finanziate sono state complessivamente 4.

La **Regione Piemonte**, su fondi del DPCM 2021<sup>17</sup>, ha emanato un bando per sostenere le attività dei CUAV operanti sul territorio regionale, rivolto a Enti locali ed organizzazioni titolari dei Centri per uomini autori di violenza esistenti ed operanti nel territorio regionale, organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro Unico del Terzo Settore con un'esperienza di lavoro specifica con gli autori di violenza di genere almeno quadriennale. L'avviso ha finanziato le spese di funzionamento e organizzazione dei 10 centri presenti sul territorio e attività di formazione degli operatori e di comunicazione, riconoscendo un finanziamento massimo per ciascun centro di € 15.000,00, integrato con un cofinanziamento minimo obbligatorio dei soggetti proponenti pari al 20% del costo totale del progetto. La programmazione si colloca in continuità con le progettazioni promosse nel corso degli anni dall'Amministrazione regionale, sia con risorse proprie che le risorse statali a valere sull'“*Avviso pubblico per l'assegnazione di risorse ex art. 26 bis del DL 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126*”.

### **Titolari/gestori di CUAV**

Le Regioni che hanno attivato procedure ad evidenza pubblica rivolte a centri per autori di violenza sono 4, ovvero Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia e Sardegna.

La Regione **Friuli-Venezia Giulia** ha ripartito le risorse disponibili sul DPCM 2020 tra i soggetti pubblici e privati impegnati nel lavoro con gli autori di violenza e operanti sul territorio regionale, destinandole come segue:

- il 30% da suddividere in quote uguali tra 4 beneficiari, per sostenere spese di funzionamento della struttura, di supervisione/formazione degli operatori e attività di informazione e sensibilizzazione sul territorio;
- il 70% da suddividere per 3 beneficiari in base al numero del numero di contatti/accessi da parte dell'utenza maschile nel biennio 2019-2020, come risultante dal monitoraggio regionale al 31/12/2020, per sostenere le spese per il personale dedicato ai percorsi di presa in carico dell'utenza maltrattante (anche in modalità da remoto).

La **Regione del Veneto** ha emanato 3 avvisi pubblici a valere su risorse dei DPCM 2019, 2020 e 2021, finalizzati al finanziamento delle attività dei centri per il trattamento degli uomini autori di violenza. Gli avvisi si sono rivolti a enti pubblici o privati aventi sede legale o operativa in Veneto, titolari di centri per il trattamento di uomini autori di violenza

---

<sup>17</sup> La Regione Piemonte ha, inoltre, finanziato un'attività di mappatura sui programmi attivi sul territorio e di indagine, trattata in questa sede nell'Asse Assistenza e Promozione.

con sede nel Veneto e in possesso di comprovata esperienza nel trattamento degli uomini autori di violenza contro le donne e/o personale adeguatamente formato sul fenomeno della violenza domestica e di genere, con particolare approfondimento delle modalità di trattamento degli uomini autori di violenza. Le attività finanziabili sono state definite nelle seguenti:

1. programmi rivolti agli uomini autori di violenza;
2. attività di sensibilizzazione articolate in:
  - a) iniziative volte a diffondere la conoscenza dei CUAV tra gli altri soggetti della rete (servizi sociosanitari, FF.OO., Prefetture, Tribunali, operatrici centri antiviolenza e case rifugio...);
  - b) eventi a favore della cittadinanza e delle scuole per sensibilizzare ed educare alla pari dignità, al riconoscimento dei diritti delle donne e per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne.

La **Regione Puglia** ha investito risorse sui DPCM 2020 e 2021 nell'integrazione e potenziamento del progetto "Rete CAM Puglia", finanziato con fondi trasferiti dal DPO a valere sull'Avviso pubblico per gli interventi previsti all'art. 26-bis del decreto legge n. 104 del 2020 volti alla promozione e al recupero degli uomini autori di violenza. I fondi sono stati ripartiti tra i 5 soggetti privati attuatori del progetto regionale e la ASL di Taranto, titolare del CAM per il territorio della provincia di Taranto.

Anche la **Regione Sicilia**, a valere su risorse del DPCM 2020, ha sostenuto due programmi per autori vittime di violenza finanziati dall'Avviso nazionale del DPO, a fronte dei problemi contabili che si sono generati per la mancata liquidazione della prima tranche di pagamento da parte di quest'ultimo.

La **Regione Sardegna** ha finanziato interventi rivolti agli autori di violenza di genere a valere sul DPCM 2021, integrato da risorse regionali. Si tratta di una linea di intervento che vede impegnata la Regione Sardegna fin dall'approvazione della legge di stabilità 2019 che ha affermato il ruolo della Regione di sostegno e promozione di specifici interventi di recupero e accompagnamento rivolti agli autori di violenza di genere e nell'ambito delle relazioni affettive, di valorizzazione dell'attività svolta dai centri per la presa in carico di tale utenza e di promozione della creazione di nuovi centri specializzati. Oltre a prevedere risorse finanziarie per il sostegno dei centri, la Regione ha dapprima definito apposite *Linee Guida per l'attuazione di progetti a carattere psicologico, socio-educativo, relazionale, culturale, psicoterapeutico e psichiatrico* e *Linee guida per la costituzione e il funzionamento della rete pubblica territoriale nonché il processo di presa in carico dei beneficiari degli interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive*, per poi identificare, tramite due successivi avvisi pubblici, due soggetti attuatori degli interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive (il CIPM Sardegna e il CAM Nord Sardegna). Le risorse statali e regionali sono, pertanto, state ripartite in parti uguali ai due soggetti attuatori, al fine di dare continuità alle azioni avviate nell'ambito degli interventi sugli autori di violenza e non interrompere i percorsi di riabilitazione in corso, sia extra-murari che all'interno degli Istituti di detenzione.

### ***Titolari/gestori di centri antiviolenza e case rifugio***

Sono due le Regioni che si sono rivolte ai centri antiviolenza e alle case rifugio, ovvero Calabria e Friuli-Venezia Giulia, entrambe comprendendo la linea di intervento rivolta agli autori di violenza entro un ventaglio più ampio di interventi realizzabili dai potenziali beneficiari.

La **Regione Calabria**, come si è già avuto modo di apprendere nel paragrafo precedente, ha programmato le risorse dei DPCM 2019, 2020 e 2021 su tutti gli obiettivi posti dai decreti sulla base delle disposizioni dell'art. 5 della LN 119/2013, dunque anche il finanziamento di progettualità rivolte agli autori di violenza. La procedura ha previsto la ripartizione delle somme a favore dei soggetti gestori di centri antiviolenza e le strutture residenziali per donne vittime di violenza autorizzati ed iscritti all'albo regionale, vincolandone l'erogazione alla presentazione e approvazione di uno specifico programma di intervento su uno o più dei citati obiettivi.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha reinvestito le economie delle procedure attivate per l'impiego dei fondi del DPCM 2016 su programmi per il recupero degli uomini maltrattanti, entro una rosa di interventi che comprendeva, inoltre: azioni di informazione, comunicazione e formazione; azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, vittime di violenza; progetti rivolti alle donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita. I fondi, in questo caso sono stati assegnati ai Centri antiviolenza operanti sul territorio regionale, in possesso dei requisiti minimi previsti a livello nazionale, effettuando un riparto sulla base del numero di contatti/accessi nel 2019 comunicati dai CAV/CR in occasione del monitoraggio semestrale delle risorse statali.

## 2. ASSE 2 “PROTEZIONE E SOSTEGNO”

### 2.1 Presa in carico

#### 2.1.1 Istituzione di nuovi servizi e strutture

Al fine di ricostruire l'impiego dei fondi per l'istituzione di nuovi servizi e strutture, in questa sede si considera la programmazione delle Regioni relativa sia alla creazione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio – come richiesto dalla riserva del 33% dei decreti del 2017 e 2018 - sia alla creazione di sportelli antiviolenza collegati a centri antiviolenza già operativi, di strutture di accoglienza in emergenza (anche create per fronteggiare la pandemia sanitaria) e di strutture di accoglienza di secondo livello per l'autonomia e il reinserimento sociale.

Complessivamente, con riferimento alle risorse statali dei DPCM oggetto di analisi, l'investimento complessivo nella creazione di nuove strutture è stato pari a € **11.572.998,81**<sup>18</sup>, di cui:

- € 9.617.858,69 dei fondi stanziati dai DPCM 2017 e 2018;
- ulteriori € 1.955.140,12, stanziati a valere sui DPCM 2019, 2020 e 2021 da Abruzzo, Basilicata, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Piemonte e Valle d'Aosta, con la finalità di implementare la dotazione di servizi sul territorio.

A questi si aggiungono:

- € 559.262,26 quali economie maturate nelle procedure che utilizzavano i fondi di precedenti DPCM nelle regioni Calabria, Liguria e Sardegna;
- € 534.000,00 di cofinanziamento con fondi dei bilanci regionali di Piemonte e Sardegna.

Infine, in alcune procedure ad evidenza pubblica, le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Calabria hanno esplicitamente richiesto ai soggetti proponenti un ulteriore contributo, di natura finanziaria o quale valorizzazione finanziaria del personale dedicato.

La realizzazione degli interventi in parola è stata in tutti i casi demandata a soggetti terzi che, secondo le specifiche normative regionali, possono promuovere o gestire centri antiviolenza e case rifugio. Come evidenzia la fig. 2.1, una larga parte delle Regioni, pari a 11, ha individuato enti pubblici quali beneficiari dei fondi; a seguire, 4 Regioni hanno selezionato i beneficiari dei fondi tra gli enti del terzo settore in possesso di determinati requisiti e 2 Regioni sia ad enti pubblici che del terzo settore in possesso di determinati requisiti. Per le Regioni Abruzzo e Veneto, infine, le procedure ad evidenza pubblica adottate hanno individuato diverse tipologie di beneficiari.

---

<sup>18</sup> Con esclusivo riferimento alla quota statale, gli impegni effettuati ad inizio procedimento sono stati pari a complessivi € 11.279.684,48, mentre gli impegni giuridicamente vincolanti verso i beneficiari selezionati sono stati pari a € 10.277.256,85.



Figura 2.1: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati all'istituzione di nuove strutture



### **Enti pubblici**

Le Regioni che hanno programmato e/o attivato procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei fondi agli enti pubblici si sono rivolte agli Ambiti Sociali Territoriali (Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Toscana e Sardegna), ai Comuni capifila delle reti territoriali antiviolenza (Lombardia e Umbria, quest'ultima per quanto attiene ai fondi stanziati dal DPCM 2018) o agli Enti Locali (Emilia-Romagna e Umbria, quest'ultima per quanto attiene ai fondi stanziati dal DPCM 2017). La Regione del Veneto, inoltre, sui fondi stanziati a valere sul DPCM 2017, ha previsto quali soggetti proponenti le Aziende ULSS, oltre agli Enti locali.

Per l'assegnazione dei fondi agli enti pubblici gran parte di queste Regioni ha attivato procedure ad evidenza pubblica di tipo non competitivo, identificando generalmente i beneficiari dei fondi sulla base del criterio della scarsa dotazione di centri antiviolenza e case rifugio rispetto alla popolazione femminile. In gran parte dei casi, inoltre, tali procedure hanno subordinato l'erogazione dei fondi alla presentazione di apposite domande, corredate o meno da un programma di intervento. Si sono, pertanto, verificati casi in cui il plafond finanziario messo a disposizione per l'istituzione di nuovi servizi non è stato esaurito, comportando la maturazione di economie.

Si riporta di seguito il dettaglio delle azioni programmate per l'istituzione di nuovi servizi nelle Regioni che hanno affidato i fondi agli **Ambiti Territoriali Sociali**.

La **Regione Basilicata** ha programmato il finanziamento di 7 sportelli antiviolenza negli Ambiti sociali che ne sono sprovvisti<sup>19</sup>, destinando le risorse ai Comuni capifila (Pietragalla, Viggianello, Picerno, Marsicovetere, Rapolla, Irsina e Policoro). L'erogazione di servizi di accoglienza/assistenza da parte di centri antiviolenza, sportelli territoriali e case

<sup>19</sup> Si specifica che si considera solo la programmazione più recente (effettuata con DGR 243 del 30.03.2021) in quanto la Regione, pur avendo precedentemente programmato con apposite DGR l'implementazione della dotazione di centri antiviolenza e case rifugio, a causa di una scarsa risposta dei territori e delle problematiche relative al bilancio regionale già illustrate nell'allegato al precedente Rapporto di valutazione finale del Piano Straordinario 2015-2017, non ha di fatto utilizzato la riserva del 33%.

rifugio viene supportata dai contributi regionali in subordine all'adeguamento ai requisiti minimi strutturali e organizzativi stabiliti dall'Intesa 2014 e recepiti dalla Regione nel 2017 nell'elaborazione di un apposito manuale per l'autorizzazione dei servizi e delle strutture pubbliche e private che svolgono attività socio-assistenziali e socio-educative. Facendo riferimento a quanto previsto precedentemente (ovvero, con delibere di Giunta del 2015 e 2016), tali contributi, in conto capitale, sono erogati all'ente locale, anche nella sua qualità di capofila di ambito, in seguito alla presentazione di un'apposita domanda corredata dalla documentazione sulle attività svolte e sulle modalità di regolazione del sistema. La domanda viene valutata sulla base dei seguenti criteri: obiettivi coerenti con la programmazione regionale; n. protocolli/accordi territoriali stipulati con il coinvolgimento degli attori sociali, economici e istituzionali; impegno del Comune per la sostenibilità futura; qualificazione delle operatrici; percorsi di formazione, anche congiunta, di tutti coloro con cui la donna può venire in contatto<sup>20</sup>.

La **Regione Campania**, su indicazione dell'*Osservatorio sul fenomeno della Violenza sulle Donne* istituito presso il Consiglio regionale, ha assegnato i fondi a disposizione a 13 Ambiti sociali per l'istituzione di centri antiviolenza e a 3 Ambiti per l'istituzione di case rifugio, al fine di implementare la dotazione di servizi negli Ambiti Territoriali in cui la carenza di strutture risultava più evidente in relazione alla prevalenza del fenomeno, alla densità abitativa, al numero di femminicidi e alle particolari condizioni di disagio socio-economico dei territori. La quota relativa all'istituzione di centri antiviolenza è stata assegnata agli Ambiti in proporzione alla popolazione femminile 18-65 anni, calcolata su dati ISTAT al 1.01.2019. Le quote relative all'istituzione di case rifugio sono state assegnate al Comune di Marano di Napoli (AT N15), all'Azienda Consortile per la Gestione delle Politiche Sociali (AT A1) e al Comune di Vallo della Lucania (AT S8).

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha assegnato i fondi a disposizione a 4 enti gestori del servizio sociale dei Comuni dell'Ambito territoriale (UTI Collinare, UTI delle Valli e Dolomiti Friulane, Comune di Gorizia per l'AT del Collio-Alto Isonzo, Comune di Cividale del Friuli per l'AT del Natisone) per l'istituzione di una casa rifugio e di 3 strutture per la semiautonomia, finalizzate a garantire alle donne vittime di violenza la continuità del percorso di uscita dalla violenza stessa e di autonomizzazione nei tre Ambiti territoriali; ha, inoltre, assegnato una quota al Comune di Grado, al fine di contribuire al potenziamento dei servizi specializzati nel contrasto, nell'accoglienza e nel supporto alle donne vittime di violenza mediante l'istituzione di un nuovo centro antiviolenza.

La **Regione Marche** ha trasferito i fondi agli ambiti sociali di Ancona e Macerata per l'istituzione di una casa rifugio e per garantire la sostenibilità finanziaria ed operativa di due case interprovinciali di accoglienza per la semi-autonomia, per le quali sono sostenuti sia i costi di gestione sia progetti personalizzati per l'orientamento e la qualificazione o riqualificazione professionale delle donne, all'autonomia abitativa e a progetti finalizzati al passaggio verso l'indipendenza.

Anche in **Regione Toscana** il territorio di riferimento è l'ambito zonale. In particolare, si distinguono i soggetti titolati a presentare le istanze di finanziamento dai soggetti attuatori dei programmi: i primi sono rappresentati dalle Conferenze dei Sindaci degli Ambiti territoriali zonali dove hanno sede i CAV in possesso dei requisiti dell'Intesa

---

<sup>20</sup> Si avvisa che, non essendo stati reperiti decreti di attuazione, non è stato possibile verificare che tale procedura sia rimasta inalterata nel tempo.

Stato-Regioni operativi da almeno sei mesi al 31.12 dell'anno precedente a quello di adozione dell'avviso, oppure dalle Province, se delegate da tutte le Conferenze dei Sindaci del territorio di riferimento; i secondo sono identificati nelle Società della Salute, laddove costituite, nei Comuni o Unioni di Comuni individuati dalle Conferenze dei Sindaci come capifila per la violenza di genere, oppure nella Provincia, in caso di esplicita delega degli enti locali. È, inoltre, stabilito un partenariato obbligatorio con i Centri Antiviolenza e le Case Rifugio presenti nell'ambito territoriale zonale in possesso dei requisiti dell'Intesa e operativi da almeno 6 mesi. I fondi relativi al DPCM 2017 sono stati ripartiti tra i soggetti che stavano realizzando programmi antiviolenza a valere sui fondi del DPCM del 25 novembre 2016, in ragione del ritardo con cui le risorse sono state incassate dalla Regione; si è previsto, in particolare, il mantenimento e/o l'implementazione di posti letto in nuove case rifugio o in nuove case di seconda accoglienza oppure il mantenimento o il potenziamento in termini di orario giornaliero e numero di giorni settimanali del nuovo centro antiviolenza, in continuità con il tipo di intervento in corso di attuazione a valere sul precedente programma. Con i fondi del DPCM 2018 è stato indetto un avviso pubblico rivolto agli ambiti zonal per l'apertura di nuove case rifugio e di nuovi sportelli di centri antiviolenza esistenti in Comuni non sedi di Centri Antiviolenza e/o loro articolazioni territoriali.

La **Regione Lazio** ha assegnato ai Comuni capifila degli ambiti sovra-distrettuali che ne hanno fatto richiesta sia la quota di fondi previsti dalla riserva del 33%, sia una quota di fondi dei successivi DPCM 2019 e 2020, al fine di rafforzare la rete di ospitalità per le donne vittime di violenza, a fronte di una disponibilità regionale di case rifugio ritenuta insufficiente alle richieste di messa in protezione delle donne provenienti dai centri antiviolenza, resasi più evidente nel corso dell'emergenza sanitaria. Con i fondi a disposizione è stata, dunque, sostenuta l'istituzione di case rifugio nei Comuni di Roma Capitale, Zagarolo, Bagnoregio, Fiumicino, Aprilia, Tivoli e Guidonia. Inoltre, con le economie maturate da alcuni procedimenti, è stata sostenuta l'istituzione di un nuovo centro antiviolenza e il rifinanziamento di 3 CAV istituiti nel 2018.

In **Regione Molise**, l'Ambito Territoriale Sociale di Campobasso, nella sua qualità di Comune capofila degli ambiti territoriali della Regione, ha beneficiato dei fondi per l'attivazione di un nuovo centro antiviolenza a Termoli e di 4 sportelli negli ambiti territoriali sprovvisti di CAV.

La **Regione Sardegna**, sui fondi del DPCM 2017, ha adottato un avviso pubblico per la presentazione di una manifestazione di interesse che, tra le altre, ha previsto la presentazione di un programma che dettagliava le caratteristiche del contesto di riferimento e i fabbisogni, la metodologia degli interventi, la pianificazione delle attività, l'organizzazione, i risultati attesi e l'eventuale attivazione di reti e partenariato tra soggetti pubblici e/o privati del territorio di appartenenza. I programmi sono stati valutati sulla base dei seguenti criteri: qualità e coerenza della proposta; collocazione del servizio in luoghi di riscontrate difficoltà per ciò che riguarda il fenomeno; presenza di una programmazione integrata delle attività tramite l'attivazione di reti tra soggetti pubblici e/o privati del territorio di appartenenza. Si è tenuto, inoltre, conto dell'istituzione di più di un centro o di un centro e una casa di accoglienza e dell'utilizzo di immobile di proprietà o disponibilità pubblica, oltre che dei centri e delle case già operanti. I beneficiari dei finanziamenti sono costituiti dagli enti gestori di Ambito PLUS e dalla Città metropolitana di Cagliari, con

riferimento ai Comuni compresi nel rispettivo territorio di competenza. Questi ultimi rilasciano l'autorizzazione al funzionamento dei centri e delle case secondo i criteri stabiliti dalla normativa regionale, mentre gli Ambiti PLUS gestiscono gli interventi previsti nella programmazione delle attività di contrasto alla violenza di genere promuovendo l'istituzione e la localizzazione dei centri e delle case e assicurando la gestione di tali servizi sia direttamente, sia attraverso l'affidamento a soggetti privati in possesso dei requisiti previsti dalla normativa nazionale e regionale.

Un ulteriore gruppo di Regioni ha attivato procedure ad evidenza pubbliche rivolte ai **Comuni**.

La Regione **Umbria**, sui fondi trasferiti a valere sul DPCM 2017, ha sostenuto i Comuni nei quali si intendevano istituire o potenziare centri antiviolenza (Narni, Spoleto e dell'Unione dei Comuni del Trasimeno), sportelli (Foligno) e servizi per l'emergenza/urgenza (Perugia e Terni). Queste ultime sono definite quali strutture di civile abitazione o di comunità a disposizione delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori 24 ore su 24, che prevedono una permanenza molto breve (inferiore ai 3 giorni, eventualmente ripetibili) e l'attivazione immediata (entro le 48 ore successive all'ingresso in struttura) di un percorso di accoglienza da parte dei centri antiviolenza per la valutazione del rischio e l'eventuale predisposizione delle forme successive di protezione e del percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza.

La Regione **Emilia-Romagna** ha adottato due avvisi pubblici rivolti agli Enti Locali, in forma singola o associata, per la concessione di contributi finalizzati all'istituzione di nuovi centri antiviolenza, sportelli e case rifugio e, in seguito alla valutazione comparativa dei progetti pervenuti, ha assegnato e trasferito i fondi ai Comuni risultati ammessi a finanziamento; è stata tuttavia prevista la possibilità di erogare il contributo direttamente al soggetto attuatore del progetto, qualora questo soggetto fosse differente dall'ente locale richiedente e in caso di richiesta esplicita di quest'ultimo. Gli avvisi hanno previsto l'ammissibilità di un solo progetto per ambito distrettuale, valorizzando i progetti presentati in partenariato per l'intero ambito distrettuale, provinciale/metropolitano. I criteri di valutazione delle proposte progettuali hanno riguardato, dunque, anzitutto la capacità di attivare sinergie e partenariati tra soggetti pubblici e/o privati e, in secondo luogo, la qualità della proposta definita dalla sua coerenza, dalla sostenibilità operativa, dal quadro economico e dall'indicazione di forme di sostenibilità finanziaria futura del progetto.

Si rivolgono ai **Comuni capifila delle reti territoriali antiviolenza** le Regioni Lombardia e Umbria.

La **Regione Umbria**, rispetto al DPCM 2018, ha destinato le risorse ai Comuni capifila delle reti territoriali antiviolenza, corrispondenti alle zone sociali, prevedendo l'implementazione numerica di centri antiviolenza e case rifugio sia entro le reti già esistenti che entro le zone sociali in cui non sono presenti reti. Più nello specifico, la Regione ha approvato un avviso pubblico articolato su due linee di intervento:

- linea A), prioritaria: promozione di nuove Reti territoriali interistituzionali antiviolenza, nelle zone sociali in cui non sono presenti, coordinate dai Comuni capofila di Città di Castello, Gubbio, Foligno, Assisi, Marsciano, Norcia i quali possono presentare una proposta in cui: definiscono le modalità operative e i termini per la realizzazione della struttura specialistica antiviolenza (CAV e/o Casa rifugio);

si impegnano a costituire una Rete territoriale interistituzionale antiviolenza secondo le modalità e le procedure previste.

- linea B): Promozione di nuovi CAV e/o CR all'interno delle Reti interistituzionali esistenti, per la quale possono presentare la domanda: i Comuni coordinatori delle Reti di Perugia e Terni e i Comuni coordinatori delle costituenti Reti di Orvieto, Narni, Unione dei comuni del Trasimeno (Città della Pieve) e Spoleto.

È previsto un contributo massimo per ciascun progetto di euro 18.000,00 a struttura (centro antiviolenza/casa rifugio) ed una garanzia di sostegno alla “funzionalità” delle nuove strutture per almeno ulteriori 12 mesi dalla conclusione del progetto.

In esito all'avviso, la Regione ha dunque finanziato le reti esistenti nei Comuni di Narni e l'Unione dei Comuni del Trasimeno e stimolato la costituzione di nuove reti nelle zone sociali afferenti ai Comuni di Città di Castello, Foligno e Gubbio.

Similmente, anche la **Regione Lombardia** ha finanziato i Comuni capifila delle reti territoriali antiviolenza che, a differenza dell'Umbria, presentano una copertura territoriale maggiore di quella degli ambiti sociali<sup>21</sup>. Più nello specifico, il sistema antiviolenza lombardo gravita intorno alla strutturazione di reti territoriali, che sono andate costituendosi nel tempo con i programmi via via promossi dalla Regione e che sono composte da una rosa minima di soggetti cosiddetti “nodi essenziali”, corrispondenti ai servizi che possono entrare a diretto contatto con le donne che subiscono o sono a rischio di subire violenza (enti locali, centri antiviolenza, case rifugio, forze dell'ordine, enti del sistema sanitario e sociosanitario) e da eventuali altri soggetti (es. uffici scolastici, associazioni di categoria, ecc...). La governance a livello territoriale è esercitata dagli enti locali capifila delle reti, i quali svolgono funzioni di programmazione locale, coordinamento delle reti e raccordo con i soggetti coinvolti sul territorio locale. I fondi a disposizione, trasferiti ai Comuni capifila delle reti antiviolenza sottoscrittori di Accordi di Collaborazione con Regione Lombardia, sono stati utilizzati secondo due modalità: sul DPCM 2017, hanno finanziato il prolungamento dei precedenti programmi antiviolenza, sostenendo in particolare le attività di 7 nuovi centri attivati in 5 delle 18 “vecchie” reti antiviolenza e le attività di centri antiviolenza e case rifugio attive in 8 reti istituite e operative dal 2018 (cosiddette “nuove reti”); sul DPCM 2018, hanno sostenuto la realizzazione di nuovi sportelli di centri antiviolenza e nuovi posti letto in case rifugio.

Infine, si rivolge anche ad **enti pubblici non territoriali** la **Regione del Veneto** che, con i fondi del DPCM 2017, ha adottato un avviso pubblico rivolto a enti locali e ULSS, in entrambi i casi singole, associate, o in convenzione con i centri antiviolenza e le case rifugio riconosciute, mantenendo per quest'ultima fattispecie il ruolo di capofila in capo all'ente pubblico. L'obiettivo è stato quello di aumentare la diffusione di questi servizi sul territorio per dare la possibilità alle donne di avere a disposizione qualificati punti di ascolto e assistenza capaci di attuare misure efficaci di prevenzione e contrasto degli episodi di violenza e di indirizzare e sostenere le donne in percorsi di uscita. L'avviso ha assunto due criteri di valutazione, ovvero l'ambito provinciale con minore copertura territoriale di strutture già operative e il bacino potenziale di utenza nel territorio in cui si intende attivare il servizio. Complessivamente, i fondi hanno finanziato 2 nuovi centri antiviolenza, 9 nuovi sportelli di centri antiviolenza già operanti e 3 nuove case rifugio.

---

<sup>21</sup> Gli Ambiti sociali sono, infatti, 91, a fronte di 27 reti territoriali che, dunque, coprono un territorio molto più vasto di quello zonale.

## ***Enti del Terzo Settore***

Le Regioni che hanno assegnato i fondi agli enti del **Terzo Settore** sono Liguria, Sicilia, Puglia, Valle d'Aosta e Abruzzo.

La **Regione Liguria** ha adottato 4 avvisi pubblici rivolti ad enti del Terzo Settore in possesso dei requisiti dell'Intesa Stato-Regioni del 2014 e di ulteriori specifici requisiti previsti dalla normativa regionale che regola la concessione di contributi ad Enti/Organismi del Terzo Settore a sostegno di iniziative ritenute significative e rilevanti in ambito sociale. I criteri di valutazione delle proposte progettuali hanno subito diverse variazioni nei vari avvisi. Quelli comuni hanno riguardato: la sostenibilità finanziaria in termini di definizione delle modalità con le quali è garantito il funzionamento del centro/struttura nei successivi 3 anni; la qualità della proposta progettuale (completezza nella descrizione delle fasi, chiarezza espositiva, analisi del contesto, obiettivi, coerenza tra azioni proposte, adozione di appropriate modalità di verifica dei risultati raggiunti); l'esperienza specifica consolidata nella gestione di CAV e CR. Ulteriori criteri hanno riguardato: la presenza esclusiva o prioritaria dei temi del contrasto alla violenza di genere nello statuto, gli anni di esperienza documentata oltre ai 5 richiesti dalla normativa e la presenza di fonti di finanziamento da soggetti privati a garanzia della sostenibilità finanziaria (avvisi 1, 2 e 4); il riequilibrio territoriale per le case rifugio, valutato sulla base della collocazione della nuova CR in territori sprovvisti (avviso 1) o dotati di case rifugio ma con liste di attesa (avvisi 1, 2 e 3). In esito alla valutazione di merito, le proposte progettuali finanziate sono state 7.

La **Regione Sicilia** ha adottato un avviso pubblico per la concessione di contributi finalizzati alla realizzazione di nuove case di accoglienza ad indirizzo segreto e strutture di ospitalità in emergenza per donne vittime di violenza, rivolgendolo alle associazioni e/o cooperative sociali iscritte all'apposito albo regionale e aventi nelle finalità statutarie la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere come scopo prioritario. L'avviso ha previsto una premialità per i progetti localizzati nei distretti scoperti e/o che prevedevano una convenzione/protocollo con altri Distretti limitrofi scoperti. Oltre alla qualità del progetto, i criteri di valutazione hanno riguardato: la copertura territoriale, nei termini anzidetti; la partecipazione alle reti; l'impegno ad aderire al 1522; la sostenibilità nel tempo del progetto; l'esperienza del proponente e del personale in materia di presa in carico e accoglienza delle donne vittime di violenza e relativi adempimenti e la previsione di un periodico aggiornamento o formazione professionale delle operatrici. In esito alla valutazione di merito, le proposte progettuali finanziate sono state 11.

La **Regione Puglia** ha proceduto tramite diversi avvisi pubblici per l'attivazione di sportelli di centri antiviolenza già riconosciuti e di strutture di protezione di secondo livello (DPCM 2017, 2018 e 2021) e per la creazione di case per la prima emergenza a carattere temporaneo, da destinare alla protezione delle donne, sole o con figli, vittime di violenza, la cui valutazione del rischio è medio-alta (DPCM 2020). Queste ultime strutture, individuate attraverso un percorso di coprogettazione con i soggetti gestori delle case rifugio di primo e di secondo livello, hanno obbligatoriamente indirizzo segreto e funzione propedeutica rispetto all'inserimento nella casa rifugio di primo livello. Gli avvisi si sono rivolti ai soggetti privati titolari e gestori dei centri antiviolenza esistenti, regolarmente autorizzati al funzionamento e iscritti nell'apposito registro regionale, anche in partenariato con gli Ambiti territoriali con i quali sono convenzionati e alle associazioni femminili già operative territorialmente che hanno nel proprio statuto i temi della prevenzione e contrasto alla

violenza o della promozione dei diritti delle donne e delle pari opportunità. Gli avvisi hanno previsto un'istruttoria formale, ovvero una valutazione basata esclusivamente sul possesso dei requisiti di accesso da parte del proponente, sul rispetto delle procedure previste per la presentazione della domanda, sulle caratteristiche delle strutture attivabili ovvero la presenza di locali/unità abitative nell'effettiva disponibilità del proponente e, per le case di protezione, il collegamento con il centro antiviolenza, la localizzazione nel territorio regionale e il vincolo sulla destinazione d'uso.

La **Regione Abruzzo** ha attivato procedure non competitive per l'assegnazione di quota parte dei fondi dei DPCM 2019 e 2020 a 4 soggetti del privato sociale titolari di CAV per la messa a disposizione di posti di accoglienza in emergenza, ai fini della costituzione della *rete di alloggi di transizione per l'accoglienza delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori* in costanza di emergenza sanitaria. Il ruolo di tali enti gestori è quello di costituirsi quali "nodi della rete regionale di accoglienza", in costante interazione con tutte le agenzie a vario titolo responsabili del contrasto della violenza di genere e con i 13 centri antiviolenza e le 5 case rifugio finanziati dalla Regione Abruzzo, costituendosi di fatto come punti di riferimento per l'accoglienza delle donne durante il necessario periodo di isolamento prima del loro accesso ordinario alle CR (quantificato in 14 giorni), con l'obbligo ad accogliere le donne vittime di violenza, e i loro figli, con necessità di allontanamento dalla sede abituale di domicilio, dimoranti sul territorio regionale, senza distinzione in ordine al Comune di provenienza rispetto all'ubicazione dell'alloggio.

La **Regione Valle d'Aosta**, con l'obiettivo di decentrare le attività del centro antiviolenza con sede nel capoluogo regionale, ha finanziato l'attivazione di due sportelli territoriali periferici, al fine di intercettare nuovi bisogni e rispondere in maniera più flessibile alle necessità delle utenti provenienti dalle aree periferiche e montane, facilitando i contatti e l'avvio delle prese in carico. Le sedi reperite dall'ente gestore del centro antiviolenza, grazie alla disponibilità e alla collaborazione delle rispettive Amministrazioni locali, sono situate nei comuni di Morgex e Verrès.

### ***Enti Pubblici e ad Enti del Terzo Settore***

L'**ultimo gruppo di Regioni**, costituito da Abruzzo, Calabria, Piemonte e Veneto (DPCM 2018), ha previsto l'attivazione di procedure rivolte a:

- Enti locali, in forma singola o associata;
- Associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza, che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, con personale formato specificatamente sulla violenza di genere;
- entrambi i soggetti, d'intesa o in forma consorziata/partenariato.

Per alcune procedure – come l'attivazione di nuovi sportelli sui territori della Regione del Veneto e Piemonte – è esplicitamente prevista l'aderenza a quanto previsto dall'Intesa 2014.

La **Regione Abruzzo** colloca l'istituzione di nuove strutture all'interno della concessione di contributi per la realizzazione di progetti antiviolenza, prevista dalla normativa regionale. I soggetti titolati a presentare richiesta di contributo sono i seguenti: Enti Locali, singoli o associati, che garantiscano la presenza di personale con specifiche

competenze professionali composto esclusivamente da donne; associazioni femminili operanti nella Regione Abruzzo che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne e che abbiano, tra i loro scopi prioritari, la lotta alla violenza contro le donne ed i minori e che impieghino in centri antiviolenza e case di accoglienza personale femminile con specifiche competenze professionali; Enti locali, singoli o associati, in convenzione formalizzata con associazioni femminili operanti nella regione Abruzzo e con tutti gli organismi indicati nella legge 328/2000 (art. 1 comma 5), ferme restando le competenze specifiche, e che garantiscano la dotazione di personale esclusivamente femminile con specifiche competenze professionali. Le procedure attivate sono di tipo competitivo, ovvero prevedono sia una serie di requisiti che i progetti antiviolenza devono possedere, sia una valutazione di merito delle proposte che considera sia requisiti inerenti le strutture (come il grado di funzionalità e sicurezza, il numero di operatrici competenti in relazione al bacino di utenza, il grado di ricettività delle strutture di accoglienza, collegamento con l'1522), sia requisiti inerenti il progetto (in termini di rispondenza agli obiettivi della LR, di entità del cofinanziamento, di sostenibilità finanziaria nel tempo, di professionalità aggiuntive garantite e di integrazione con la rete dei servizi territoriali e con il Piano di Zona dei Servizi Sociali dell'Ambito Sociale Territoriale di riferimento). I fondi nazionali hanno, complessivamente, sostenuto l'attivazione di 4 nuovi centri antiviolenza e 3 nuove case rifugio.

La **Regione Calabria** ha attivato, su entrambe le annualità, un avviso pubblico con valutazione comparativa delle proposte progettuali, effettuata sulla base dei seguenti criteri: qualità della proposta progettuale in termini di metodologia, pianificazione delle attività, organizzazione, risultati attesi, replicabilità, innovatività rispetto ai servizi territoriali già esistenti e metodologia nell'adozione di piani personalizzati di supporto alle donne ospiti dei CAV o delle CR; coerenza dei costi previsti con i risultati attesi e il numero di destinatarie finali previste; qualità del partenariato, in riferimento al coinvolgimento di enti con documentata esperienza in specifici interventi di recupero e di accompagnamento dei responsabili di atti di violenza superiore a tre anni. È stato, poi previsto un ulteriore criterio relativo alla collocazione del servizio e al rafforzamento di reti istituzionali e locali in aree territoriali sprovviste. Complessivamente, le proposte progettuali finanziate sono state 3.

La **Regione Piemonte** ha adottato diversi avvisi per la realizzazione di nuovi centri antiviolenza, nuovi sportelli di centri antiviolenza già operativi e nuovi posti per l'accoglienza di I livello e di II livello. Per l'attivazione di nuovi CAV, oltre alla completezza della documentazione richiesta sotto il profilo formale, l'unico criterio di valutazione dei progetti ammissibili è costituito dal rapporto tra numero di cav e popolazione femminile residente oltre 14 anni. Per gli sportelli, che si assume debbano essere collegati a centri antiviolenza già esistenti ed iscritti all'albo regionale (o che abbiano presentato formale istanza di iscrizione a tale albo), la valutazione viene effettuata sulla base dei seguenti parametri: il coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali e del privato sociale e il potenziamento di modalità di raccordo con i servizi socio-sanitari e del privato sociale del territorio di riferimento; la qualità del progetto, espressa in termini di presenza di personale qualificato, interventi assicurati dallo sportello, adeguate modalità di raccordo con il centro antiviolenza e con gli altri sportelli, se esistenti; la sostenibilità nel tempo, in termini di mantenimento del servizio nel lungo periodo, evidenziando il cofinanziamento a carico del proponente e dei partner progettuali e tutte le azioni volte alla sostenibilità del



centro/sportello. Per le strutture residenziali di primo e secondo livello sono previsti criteri di valutazione molto simili in quanto: i progetti devono essere collegati a CAV o CR già esistenti ed iscritti all'albo regionale (o che abbiano presentato formale istanza di iscrizione); i progetti sono valutati rispetto all'inserimento nella rete territoriale antiviolenza (coinvolgimento di altri soggetti istituzionali e del privato sociale; potenziamento del raccordo con i servizi socio-sanitari e del privato sociale del territorio di riferimento), alla qualità dell'accoglienza (presenza di personale competente, interventi di appoggio, adeguate modalità di passaggio verso la casa rifugio o altra soluzione adeguata stabile) e alla sostenibilità nel tempo. Criterio ulteriore è il numero di posti attivati, che nel caso delle strutture di emergenza possono trovarsi presso il centro antiviolenza (in spazi dedicati), strutture alberghiere regolarmente funzionanti, case rifugio già autorizzate ed iscritte all'albo o altre strutture attive e rispondenti agli specifici requisiti di cui alla normativa vigente e, per le strutture di secondo livello, possono essere realizzati in gruppi appartamento, accoglienze comunitarie e pensionati integrati già attivi, in progetti di residenze temporanee di edilizia sociale o in appartamenti in regime di locazione agevolata, con l'apporto di specifiche forme di sostegno con personale in possesso di adeguata esperienza e competenza.

La Regione ha, inoltre, destinato una quota di risorse dei DPCM 2020 e 2021 per sostenere case rifugio i centri antiviolenza e le case rifugio per le esigenze straordinarie ed urgenti e di accoglienza in emergenza derivanti dalla diffusione del COVID-19 e delle norme di contenimento. Sono stati, dunque, adottati due bandi rivolti ai soggetti titolari di CR e/o CAV che prevedevano l'attivazione o il potenziamento e la gestione di posti per l'accoglienza temporanea in emergenza di donne sole, con o senza figli e figlie, presso:

- il Centro Antiviolenza, in spazi da dedicare appositamente all'accoglienza in emergenza secondo protocolli adeguati ad assicurare la tutela della salute delle ospiti della casa rifugio e delle operatrici delle stesse;
- strutture alberghiere regolarmente funzionanti, attraverso apposite convenzioni e messa a disposizione di personale di supporto competente, in possesso di comprovata esperienza, purché vi siano spazi da dedicare appositamente all'accoglienza in emergenza e protocolli adeguati ad assicurare la tutela della salute delle ospiti della casa rifugio e delle operatrici delle stesse;
- case rifugio già autorizzate ed iscritte all'albo, purché vi siano spazi da dedicare appositamente all'accoglienza in emergenza e protocolli adeguati ad assicurare la tutela della salute delle ospiti della casa rifugio e delle operatrici delle stesse.

Il primo bando ha previsto la suddivisione delle risorse per il numero di posti di accoglienza attivati da ciascuno dei soggetti che aderisce al bando. Il secondo bando ha stabilito invece i seguenti criteri di riparto: il 60% sulla base del numero dei posti nuovi o già attivati per le soluzioni di accoglienza in emergenza in favore di donne vittime di violenza sole e/o con figli; il 40% in misura direttamente proporzionale al numero delle donne accolte nel 2021 presso le soluzioni di accoglienza in emergenza (protezione di primo livello) attivate dall'Ente titolare di Centri Antiviolenza e/o Case Rifugio.

La **Regione del Veneto**, sui fondi del DPCM 2018, ha adottato un avviso molto simile a quello commentato in precedenza, prevedendo quale criterio principale per l'elaborazione delle graduatorie quello della priorità per le province con minor copertura territoriale. Nello specifico: per la tipologia "nuovo centro antiviolenza" il numero dei centri antiviolenza nella

provincia rapportato all'estensione geografica della stessa (dati al suolo elaborati dalla Regione del Veneto); per la tipologia "nuovi sportelli" il numero dei punti di accesso nella provincia (Cav + sportelli) rapportato all'estensione geografica della stessa; per la tipologia "nuova casa rifugio" il numero delle case rifugio nella provincia rapportato all'estensione geografica della stessa (dati al suolo elaborati dalla Regione del Veneto). L'Avviso, oltre che agli enti locali e alle ULSS (in forma singola o associata), si è rivolto anche ad associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza con comprovate esperienze e competenze specifiche, almeno quinquennali, in materia di violenza contro le donne e aderenti a quanto previsto dall'articolo 1 dell'Intesa Stato - Regioni del 27 novembre 2014.

### **Tipologie di strutture finanziate**

Ulteriore elemento di analisi attiene alle tipologie di strutture finanziate. Anzitutto, come si è avuto modo di sottolineare nel testo, le Regioni Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Toscana hanno finanziato anche strutture "di recente costituzione/attivazione". Tale possibilità è ammessa dall'art. 3 comma 9 dai DPCM 2017 e 2018, che recita: "*nella programmazione degli interventi di cui all'art. 2, comma 2, lettera a), le Regioni considerano l'adozione di opportune modalità volte alla sostenibilità finanziaria ed operativa dei centri antiviolenza e delle case-rifugio e delle loro articolazioni secondo le specifiche esigenze territoriali, anche tramite l'utilizzo integrato delle risorse di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2016 (Tabella 1) con quelle di cui al presente decreto (Tabella 1)*"<sup>22</sup>. Nello specifico:

- La Regione Lazio ha utilizzato una quota dei fondi del DPCM 2017 per ri-finanziare 3 centri antiviolenza istituiti nell'anno precedente a quello di adozione del provvedimento nei Comuni di Tivoli, Aprilia e Fiumicino; inoltre, una quota dei fondi stanziati sul DPCM 2019 ha integrato il finanziamento della casa rifugio di Roma Capitale, istituita con i fondi del DPCM 2017.
- La Regione Lombardia, come si è rappresentato, ha utilizzato la quota trasferita dal DPCM 2017 per armonizzare e sincronizzare le tempistiche di due differenti programmazioni e linee di finanziamento già in atto, "*in una logica evolutiva di semplificazione e armonizzazione delle tempistiche*", con l'obiettivo "*di allineare sin d'ora, per tutte le 27 reti, la conclusione dei programmi cofinanziati in ogni caso garantendo copertura al fabbisogno finanziario generato dal riallineamento stesso*". L'allineamento è inoltre considerato funzionale "*al processo di elaborazione del nuovo Piano Regionale antiviolenza che coinvolgerà gli enti locali capofila e tutti i soggetti pubblici e componenti le reti territoriali interistituzionali antiviolenza*".
- La Regione Marche, pur non escludendo l'apertura di sportelli antiviolenza decentrati sul territorio, demandata agli Ambiti Sociali<sup>23</sup>, programma di destinare i fondi al finanziamento di una casa rifugio autorizzata al funzionamento dall'ATS di Macerata ma non ancora convenzionata e di due case interprovinciali di accoglienza per la

<sup>22</sup> Nel DPCM 2018 è citato anche il precedente DPCM 2017, quale fonte di finanziamento integrato.

<sup>23</sup> In particolare, le delibere di programmazione dei DPCM 2017 e 2018 prevedono che gli sportelli possano essere gestiti anche da soggetti diversi dagli enti gestori dei CAV finanziati; in tal caso, è previsto che i soggetti gestori dei CAV stipulino atti formali di collaborazione (convenzione, accordo di collaborazione, ecc.) con i soggetti gestori degli sportelli, con la condizione che anch'essi siano in possesso dei requisiti previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 27.11.2014 e che operino secondo una metodologia di accoglienza centrata sulla donna. Pertanto, in caso di sportelli gestiti da altri soggetti, gli enti gestori dei CAV sono tenuti a verificare il possesso dei requisiti dei soggetti gestori degli sportelli.

semi-autonomia di donne vittime di violenza, di recente istituzione sui territori di Ancona e Macerata.

- La Regione Piemonte ha finanziato soluzioni di accoglienza in emergenza in favore di donne vittime di violenza sole e/o con figli, sia nuove che già attivate.
- La Regione Puglia, sul DPCM 2018, ha previsto l'attivazione di nuovi centri anti violenza e case di seconda accoglienza e il potenziamento delle stesse strutture, attivate con fondi dei precedenti DPCM.
- La Regione Umbria ha finanziato, per una quota ridotta dei fondi disponibili sul DPCM 2017, il servizio di accoglienza delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori nei casi di emergenza/urgenza in strutture dedicate, sperimentato con i fondi stanziati dal DPCM 2016.
- Infine, la Regione Toscana ha dato continuità ai 18 programmi finanziati con le risorse stanziati dal precedente DPCM del 25.11.2016.

Le analisi evidenziano che, con esclusivo riferimento alle procedure per le quali sono stati reperiti i decreti di impegno giuridicamente vincolante verso i beneficiari selezionati, **le nuove strutture** (e le strutture di recente istituzione) **complessivamente finanziate** sono:

- 53 centri anti violenza;
- 48 case rifugio e/o di emergenza e/o di primo livello e ulteriori 361 posti in strutture della stessa tipologia;
- 66 sportelli;
- 20 strutture per la semiautonomia/di secondo livello.

A queste si aggiungono ulteriori 104 istanze<sup>24</sup>, per le quali non è nota la tipologia e il numero di strutture e/o posti finanziati.

### 2.1.2 Sostegno al funzionamento e all'organizzazione dei servizi e delle strutture di protezione e sostegno

Come per il precedente obiettivo relativo all'istituzione di nuovi servizi e strutture, l'esposizione della programmazione regionale inerente il sostegno all'organizzazione e al funzionamento dei servizi già operativi considera sia i centri anti violenza e le case rifugio, sia ulteriori strutture e servizi a supporto delle donne vittime di violenza, quali: gli sportelli anti violenza collegati a centri anti violenza già operativi; le strutture di accoglienza in emergenza; le strutture di accoglienza di secondo livello per l'autonomia e il reinserimento sociale. Viene, inoltre, compresa la quota che le Regioni hanno impiegato per sostenere le strutture (in particolare, le case rifugio) nel fronteggiamento delle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e delle norme di contenimento ad essa collegate, sia a valere sulla quota stanziata dall'art. 18bis del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (DPCM 2020) che su altre quote.

Complessivamente, l'analisi degli atti amministrativi ha consentito di ricostruire la programmazione di risorse statali per **€ 80.483.301,51**<sup>25</sup>, che costituiscono il 70,6% del

---

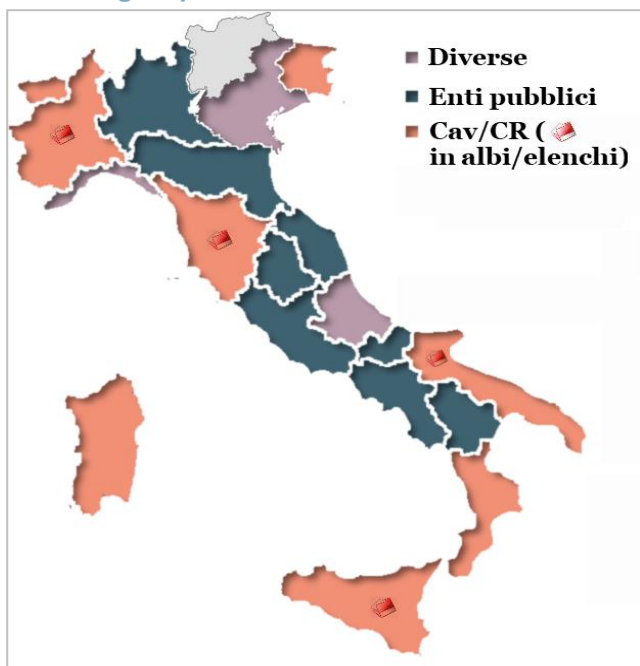
<sup>24</sup> Presentate nelle Regioni Piemonte, Toscana, Lombardia e Umbria.

<sup>25</sup> Di queste, la quota impegnata nella fase iniziale delle procedure amministrative è pari a € 80.016.295,59 mentre la quota di impegni effettivi verso i beneficiari selezionati attraverso tali procedure è pari a € 77.497.570,46.

plafond di fondi statali che è stato possibile ricostruire. Questi sono stati integrati con ulteriori fondi rinvenienti nel bilancio regionale da Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto, per un importo complessivo di € 16.065.924,60. A questi si aggiungono inoltre € 489.768,53 derivanti da economie maturate in precedenti procedure di impiego dei fondi dei DPCM 2014 e 2016 nelle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Umbria e Veneto.

La figura 2.2 rappresenta graficamente la natura giuridica dei beneficiari dei fondi.

**Figura 2.2: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati a sostenere il funzionamento di strutture e servizi già operativi**



Il prospetto, come si è anticipato, comprende i fondi programmati sia per il sostegno finanziario di centri antiviolenza e case rifugio, sia per il sostegno di altre strutture della rete regionale di servizi.

Rispetto alle altre strutture finanziate, sono ricompresi:

- gli sportelli/punti di ascolto collegati ai CAV, sostenuti da Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto;
- le strutture di ospitalità diverse dalle CR, sostenute da Calabria, Puglia, Veneto, Lombardia, Marche, Umbria.

Alcune Regioni hanno, inoltre, sostenuto gli enti locali nel pagamento delle rette delle case rifugio, come le Regioni Veneto e Marche (con fondi statali) e la Regione Sicilia (con fondi regionali).

Nel complesso, della quota complessiva, € 39.097.500,86 rappresenta il contributo finanziario programmato per il sostegno di centri antiviolenza/sportelli, € 38.818.122,29 il contributo per le strutture di accoglienza ed € 2.567.678,36 il contributo destinato alle strutture per fronteggiare le esigenze straordinarie dovute all'emergenza sanitaria.

Si rappresenta, a questo proposito, che oltre alle quote ordinarie previste dai decreti ai sensi dell'art. 5bis, le Regioni hanno spesso utilizzato anche quota parte delle risorse riservate agli interventi regionali già operativi dei DPCM 2017 e 2018 e di quelle rese

disponibili dall'art. 5 della LN 119/2013 al fine di sostenere economicamente il sistema di servizi che si è consolidato sui territori.

### **Enti pubblici**

Rispetto ai beneficiari dei fondi, le Regioni che hanno programmato e/o attivato procedure per il trasferimento dei fondi ad altri enti pubblici sono 10, ovvero Campania, Liguria (per i centri antiviolenza, limitatamente ai DPCM 2017-2019), Marche, Molise, Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata, Veneto, Umbria e Lombardia. Si rappresenta, a questo proposito, che in larga parte gli enti pubblici sono chiamati, dalle Regioni, ad attivare ulteriori procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei finanziamenti ai centri antiviolenza e alle case rifugio. Sono tuttavia presenti casi in cui gli enti pubblici sono gestori di tali servizi e, dunque, utilizzano direttamente i fondi trasferiti dalla Regione<sup>26</sup>.

Le Regioni che si sono rivolte agli **Ambiti territoriali** sono Campania, Lazio, Liguria, Marche e Molise.

La **Regione Campania** ha sostenuto centri antiviolenza, case rifugio e “*punti di ascolto volti ad attuare azioni di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (protezione I livello)*” trasferendo i fondi statali agli Ambiti Territoriali sedi di tali servizi, tramite riparto non competitivo sulla base dei seguenti criteri:

- per i CAV il riparto dei fondi è stato effettuato per l'80% sulla base della popolazione femminile tra i 18 e i 65 anni residente in ciascun Ambito Territoriale al 1° gennaio, e per il 20% in ragione del numero di CAV attivi, con un massimale di € 60.000,00 per l'ambito con popolazione femminile più numerosa, in modo da garantire un'adeguata ripartizione delle risorse su tutto il territorio regionale;
- per le CR, il riparto dei fondi (ivi compresa la quota straordinaria stanziata per l'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2 prevista dal DPCM 2020) è stato effettuato suddividendo la quota complessiva in parti uguali per ciascun Ambito;
- per i punti di ascolto, il riparto dei fondi (provenienti dalla quota del 10% per il sostegno ad interventi regionali già attivi prevista dal DPCM 2017 e 2018) è stato effettuato tramite equa ripartizione.

Limitatamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio, per i primi 4 riparti di nostro interesse i dati relativi al numero di centri e case rifugio presenti sul territorio vengono dedotti dal Sistema Informativo dei servizi sociali, mentre nell'ultimo riparto relativo al DPCM 2021 si fa riferimento al Registro Regionale dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza, attivato nel 2020<sup>27</sup>.

Nel complesso, si è rilevato che:

- Gli Ambiti Territoriali sedi di CAV finanziati con i fondi relativi ai DPCM in oggetto sono stati 46 a valere sul DPCM 2018, 39 a valere sui DPCM 2017 e 2019, 43 a valere sui DPCM 2020 (non sono disponibili informazioni relativamente agli AT sedi di CAV finanziati a valere sul DPCM 2021).

---

<sup>26</sup> Si tratta di una nota importante in quanto, erroneamente, in alcune analisi presenti in letteratura (come quelle realizzate dalla Commissione Femminicidio) il trasferimento dei fondi agli enti pubblici viene definito “indiretto” per indicare l'esistenza di un ulteriore successivo passaggio agli enti gestori dei centri e delle strutture. In questa sede, le informazioni a disposizione non consentono di quantificare precisamente i casi di enti pubblici gestori di centri e strutture; tuttavia, le indagini ISTAT evidenziano che questi sono presenti in Campania, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria.

<sup>27</sup> L'accesso a tale registro è subordinato al possesso dei requisiti dell'Intesa 2014 e al possesso di un ulteriore requisito relativo alle figure professionali previste per CAV e CR, ovvero la presenza della figura della responsabile/coordinatrice del servizio.

- Gli Ambiti Territoriali sedi di CR finanziati con i fondi relativi ai DPCM in oggetto sono 15 a valere sul DPCM 2018 e 16 a valere sui DPCM 2017, 2019 e 2020 (non sono disponibili informazioni relativamente agli AT sedi di CR finanziati a valere sul DPCM 2021).
- Gli Ambiti Territoriali sedi di punti di ascolto finanziati con i fondi del DPCM 2017 e 2018 sono stati 59.

La **Regione Lazio** ha erogato i contributi ai Comuni capofila degli Ambiti sovra-distrettuali e/o ai Comuni sede di CAV/CR in possesso dei requisiti di cui all’Intesa Stato Regioni del 27 novembre 2014<sup>28</sup> e rilevati nel sistema regionale, definendo nelle delibere di programmazione l’ammontare dei finanziamenti concessi per ciascuna annualità. Nel periodo in oggetto, le risorse sono state destinate come segue:

- a valere sul DPCM 2017, a Comuni sedi di 8 CAV e 2 Comuni sedi di altrettante CR;
- a valere sul DPCM 2018, a 15 Enti locali (di cui 14 Comuni ed 1 Consorzio) sedi di 16 CAV (per ulteriori 2 CAV è stata prevista il finanziamento per la “proroga dei servizi nelle more di nuova gara”) e 4 Enti locali (Distretti) sedi di altrettante CR;
- a valere sul DPCM 2019 a 15 Enti locali (di cui 14 Comuni ed 1 Consorzio) sedi di 16 CAV e 3 Enti locali (Province) sedi di altrettante CR;
- a valere sul DPCM 2020 a 10 Enti locali (di cui 9 Comuni ed 1 Consorzio) sedi di 11 CAV e 5 Enti locali (Province) sedi di 5 CR;
- a valere sul DPCM 2021 a 16 Enti locali (di cui 13 Comuni e 3 Consorzi) sedi di 17 CAV e 4 Enti locali (di cui 4 Province e Roma Capitale) sedi di 8 CR.

La **Regione Liguria** ha adottato procedure non competitive di riparto ai Comuni Capofila delle 5 Conferenze dei Sindaci delle risorse per il sostegno al funzionamento dei CAV (limitatamente ai DPCM 2017-2019) e delle CR già operativi sul territorio regionale, sulla base dell’estensione territoriale, della densità di popolazione e dei servizi presenti. Sono di conseguenza i Comuni capifila che trasferiscono i fondi ai centri antiviolenza e alle case rifugio, secondi criteri da loro stessi definiti, fermo restando il possesso dei requisiti stabiliti dall’Intesa 2014 e, successivamente all’introduzione dell’Albo regionale, ai centri e alle case accreditate nell’albo. In particolare, si rappresenta che è stata prevista la seguente destinazione della quota di fondi relativa alle case rifugio: strutture accreditate presenti sul territorio della Conferenza; sostegno al pagamento delle rette delle case rifugio accreditate; sostegno o pagamento delle rette delle soluzioni abitative temporanee individuate da Centri Antiviolenza e Case Rifugio per l’inserimento delle donne vittime di violenza e dei loro figli per il periodo di isolamento fiduciario prima dell’ingresso in casa rifugio o in attesa di verificare la loro positività/negatività al COVID19, al fine di tutelare la salute delle donne già presenti nelle Case Rifugio. Per i centri antiviolenza, a partire dal DPCM 2020 vengono definiti nuovi criteri e modalità di riparto che prevedono il trasferimento agli enti gestori dei centri antiviolenza, al fine di consentire un più rapido trasferimento delle risorse.

---

<sup>28</sup> Si rappresenta che la Regione Lazio ha istituito nel 2021 un *Albo regionale delle organizzazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza di genere e nel sostegno ai percorsi di uscita dalla violenza* che, tuttavia, non era ancora operativo al momento dell’attivazione delle procedure qui analizzate (l’albo, infatti, è stato costituito con l’approvazione delle istanze nell’ottobre 2022). Dalle Linee guida per l’offerta di servizi da parte delle strutture preposte al contrasto della violenza di genere del 2016 si apprende che la Regione ha previsto ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti dall’Intesa 2014. Nello specifico, per i centri antiviolenza si tratta della precisazione sulle informazioni che la Carta dei servizi deve contenere e della previsione di ulteriori figure professionali, quali la responsabile/coordinatrice e di mediatrici culturali e linguistiche; per le case rifugio, la presenza di un regolamento interno e l’autogestione della casa. Inoltre, le stesse linee guida prevedono una serie di requisiti relativi alle case per la semiautonomia.

La **Regione Marche** ha ripartito le risorse tra i 5 Ambiti Capofila di Area Vasta secondo i seguenti criteri:

- per il DPCM 2017, le risorse per i CAV e le CR sono state divise equamente tra i servizi attivi sul territorio riconosciuti dalla Regione. Le risorse statali (per le CR comprensive della quota del 10% prevista dal DPCM per gli interventi regionali già attivi) sono state integrate da risorse regionali, secondo i medesimi criteri di ripartizione;
- per i DPCM 2018-2020, le risorse per i CAV (integrate, per il DPCM 2020, da risorse regionali) sono state ripartite in pari quota tra i 5 ATS a favore degli altrettanti CAV attivi nei loro territori. Le risorse per le CR (integrate, per i DPCM 2019 e 2020, da risorse regionali) e quelle aggiuntive previste dall'art. 18bis del D.L. 17.03.2020 sono state ripartite tra gli ATS sulla base del numero di strutture attive o da attivare (limitatamente alle risorse del DPCM 2019) nel territorio di riferimento;
- per il DPCM 2021, le risorse per i CAV sono state ripartite in pari quota tra 4 ATS a favore degli altrettanti CAV attivi nei loro territori. Le risorse per le CR (integrate da risorse regionali) sono state ripartite tra gli ATS sulla base del numero di strutture esistenti in rete in ciascun territorio.

Nel periodo in oggetto le risorse statali (integrate, per quanto attiene al finanziamento delle strutture di ospitalità, da risorse regionali) hanno finanziato:

- a valere sui DPCM 2017 e 2018, 5 CAV e 5 strutture di ospitalità, di cui 4 CR e 1 casa rifugio di emergenza, a cui i soggetti della rete (Comuni, Forze dell'Ordine, Pronti Soccorso, ecc) fanno riferimento per la messa in protezione "immediata" della donna sola o con figli minori, per il periodo necessario all'individuazione, in stretta collaborazione con i Servizi territoriali, di una successiva soluzione piu` idonea;
- a valere sul DPCM 2020, 5 CAV e 9 strutture di ospitalità;
- a valere sul DPCM 2021, 4 CAV e 9 strutture di ospitalità.

La **Regione Molise** ha programmato il trasferimento delle risorse all'ATS di Campobasso in qualità di Comune capofila degli ATS regionali, per il cui tramite si è previsto il finanziamento di:

- 1 CAV e CR con i fondi del DPCM 2017;
- 3 CAV e 1 CR con i fondi del DPCM 2018;
- 3 CAV, 4 sportelli e 1 CR con i fondi dei DPCM 2019-2021.

Le Regioni Lombardia e Umbria hanno trasferito i fondi ai **Comuni capifila delle reti territoriali**.

In **Regione Umbria**, come si è avuto modo di vedere nel paragrafo precedente, le reti territoriali coincidono con le zone sociali. La Regione ha dunque trasferito le risorse nazionali destinate al finanziamento dei CAV/CR (integrate da risorse regionali) ai Comuni capifila di zona sociale e della rete territoriale interistituzionale anti violenza o, se richiesto dai Comuni, direttamente alle associazioni gestrici del CAV, ferma restando la competenza della rendicontazione dei fondi regionali a carico dei Comuni. A partire dalla programmazione delle risorse relative al DPCM 2020, la Regione ha chiarito negli atti di programmazione i criteri di riferimento per la ripartizione delle risorse, così individuati: popolazione delle reti territoriali/zone sociali; finanziamento storico e, in particolare, quello dell'anno precedente; fabbisogno rappresentato dai vari soggetti negli incontri partecipati; numero e tipologia dei servizi esistenti; dati rilevati dal sistema informativo S.E.Re.N.A.

(Sistema Elaborazione dati Regionali Network Antiviolenza) in riferimento all'entità dell'utenza e all'entità degli interventi e dei servizi erogati dai vari soggetti. Per le risorse del DPCM 2021, i criteri sono stati modificati e differenziati tra CAV e CR. Nello specifico:

- a. per i Centri antiviolenza, il 10% delle risorse è ripartito in proporzione alla popolazione residente nella zona sociale/ambito territoriale di riferimento (dati Demo ISTAT al 1° gennaio 2021), il 40% delle risorse in base ad una quota fissa per ogni singola struttura e il 50% delle risorse in base alle attività svolte dai servizi specialistici (colloqui, ascolti e prese in carico) al 31.12.2021 registrati nel sistema informativo S.E.Re.N.A. È stato inoltre previsto un contributo al Centro Pari Opportunità per la gestione del Telefono donna.
- b. per le Case rifugio, il riparto è stabilito in quota fissa uguale per tutte le CR e ad una quota calcolata in base al numero dei posti letto al 31.12.2021. È stata inoltre previsto il trasferimento di una quota fissa per le Case di semiautonomia attive.

Nel periodo in oggetto, la Regione ha trasferito i fondi statali e regionali ai Comuni di Perugia, Terni, Orvieto, Spoleto, Foligno, Narni, Città di Castello e Gubbio e all'Unione dei Comuni del Trasimeno, oltre all'anzidetta quota prevista per il CAV Telefono Donna (DPCM 2021), per il finanziamento di:

- 6 CAV, 1 sportello di CAV, 2 CR e il Servizio Emergenza/Urgenza, a valere sul DPCM 2017;
- 3 CAV, di cui 2 gestori di Case ad indirizzo segreto, di pronta emergenza e di semiautonomia e 1 gestore diretto anche di case di emergenza/urgenza, a valere sul DPCM 2018;
- 6 CAV, di cui 2 gestori diretti anche di Case ad indirizzo segreto, di pronta emergenza e di semiautonomia e 2 gestori diretti anche di case di emergenza/urgenza, a valere sul DPCM 2019;
- 7 CAV, di cui 2 gestori diretti anche di Case ad indirizzo segreto, di pronta emergenza e di semiautonomia e 2 gestori diretti anche di case di emergenza/urgenza, a valere sul DPCM 2020;
- 10 CAV, di cui 2 gestori diretti anche di Case ad indirizzo segreto, di pronta emergenza e di semiautonomia e 2 gestori diretti anche di case di emergenza/urgenza, a valere sul DPCM 2021.

La Regione ha inoltre stanziato, nei Programmi regionali per gli anni 2020 e 2021, fondi specifici a sostegno di Comuni e Centri antiviolenza per la co-progettazione di interventi volti a contrastare gli effetti dell'emergenza da Covid-19, integrando risorse statali e risorse regionali (cui si sommano le risorse regionali stanziato per interventi volti a rafforzare e qualificare la rete dei servizi del Sistema regionale e per fronteggiare eventuali ulteriori necessità generate dall'emergenza Covid-19).

La **Regione Lombardia** ha trasferito le risorse agli enti locali capifila delle reti territoriali antiviolenza che hanno sottoscritto uno specifico accordo con la Regione, prevedendo criteri di riparto diversi sui vari DPCM. Nello specifico:

- a. Per il DPCM 2017 le risorse sono state ripartite alle prime 18 Reti territoriali antiviolenza istituite sul territorio regionale (cosiddette "vecchie reti") già oggetto di finanziamento nel precedente programma, considerando quali criteri di ripartizione la popolazione del territorio coperto da ciascuna rete, il numero di CAV e il numero di donne prese in carico nel corso del precedente programma.



- b. Per il DPCM 2018, le risorse sono state ripartite tra le reti territoriali per il 30% sulla base della popolazione residente nei Comuni afferenti alla rete, per il 30% sulla base del numero di CAV operativi in ciascuna rete (selezionati dagli enti locali capofila attraverso procedura di evidenza pubblica per la coprogettazione degli interventi) e per il restante 40% come quota fissa divisa equamente.
- c. Per il DPCM 2019 le risorse per il sostegno dei CAV sono state ripartite per il 30% sulla base della popolazione residente nei Comuni afferenti ciascuna rete, per il 40% come quota fissa invariata per tutte le reti, per il 25% sulla base del numero dei CAV, per il 5% capacità di spesa dimostrata nell'ambito del programma "*Allineamento e prolungamento degli accordi di collaborazione con gli Enti locali capofila delle reti*" attivato con DGR 860/2018. Le risorse per il sostegno delle CR sono state ripartite per il 55% in proporzione alla popolazione residente nel territorio di ogni rete, per il 40% come quota fissa, invariata per tutte le reti e per il 5% in base alla capacità di spesa delle case rifugio/altre strutture di ospitalità dimostrata nell'ambito del Programma Prolungamento.
- d. Per i DPCM 2020 e 2021 i criteri di riparto sono stati i medesimi. Le risorse destinate ai CAV sono state ripartite per il 30% in proporzione alla popolazione residente nel territorio di ogni rete, per il 40% come quota fissa, uguale per tutte le reti, e per il 30% in base al numero di centri antiviolenza già convenzionati con gli enti locali capifila. Le risorse per le CR sono state ripartite per il 40% in proporzione alla popolazione residente nel territorio di ogni rete e per il 60% come quota fissa, uguale per tutte le reti.

Si rappresenta che in tutta la programmazione regionale, lo strumento indicato dalla Regione per selezionare i centri antiviolenza e le case rifugio è una manifestazione di interesse finalizzata alla co-progettazione della scheda programmatica da presentare alla Regione. A partire dal programma regionale finanziato con DPCM 2018, i centri antiviolenza e le case rifugio che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica devono, tra le altre, essere iscritti all'albo regionale dei centri antiviolenza, delle case rifugio e delle case di accoglienza istituito nel 2017<sup>29</sup>. Era, inoltre, previsto che i CAV inserissero i dati nel sistema O.R.A. – Osservatorio Regionale Antiviolenza<sup>30</sup>.

Nel periodo in oggetto la Regione ha finanziato:

- a valere sul DPCM 2017, 34 CAV attivi nelle 18 "vecchie reti";
- a valere sul DPCM 2018, 51 CAV inseriti in tutte le reti territoriali antiviolenza;
- a valere sul DPCM 2019 e 2020, 47 CAV inseriti nelle reti territoriali antiviolenza;
- a valere sul DPCM 2021, 49 CAV inseriti nelle reti territoriali antiviolenza.

Inoltre, in tutte le annualità, la Regione ha finanziato anche altre tipologie di strutture di ospitalità, delle quali tuttavia gli atti disponibili non indicano la numerosità.

<sup>29</sup> L'albo prevede la strutturazione del sistema di ospitalità su più livelli, ovvero: le Case Rifugio ad alta protezione; le case rifugio che non prevedono l'alta protezione e le Case di Accoglienza di secondo livello. Per l'accesso all'albo da parte dei centri antiviolenza sono previsti, inoltre, requisiti ulteriori rispetto a quelli definiti dall'Intesa 2014, ovvero: l'apertura per almeno 15h settimanali, la reperibilità anche tramite segreteria, con obbligo di ascolto dei messaggi entro 24h e la reperibilità in emergenza garantita per contatti da FF.OO., pronti soccorso e servizi sociali comunali.

<sup>30</sup> Tale obbligo è rimasto in vigore fino all'ultimo programma regionale finanziato con risorse a valere sul DPCM 2021, quando il sistema O.R.A. è stato abbandonato, essendo subentrata la rilevazione ISTAT e, contestualmente, essendoci state contestazioni da parte di alcuni enti gestori sull'adesione a un sistema che richiedeva dati personali identificativi delle donne in carico.

Con i fondi statali relativi al 2019, inoltre, la Regione ha sostenuto le 27 reti antiviolenza per gli interventi messi in atto volti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, in particolare per far fronte alle esigenze socio-sanitarie e alle difficoltà operative causate alle strutture deputate alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza dall'epidemia da Covid-19. Anche con i fondi relativi al 2020 si è previsto tale sostegno, delegando la gestione tecnico-amministrativa della procedura di riconoscimento delle spese sostenute dalle reti antiviolenza all'ATS della Città Metropolitana di Milano.

Le Regioni che hanno trasferito i fondi agli **Enti Locali** sono Basilicata, Emilia-Romagna e Veneto.

La **Regione Basilicata**, come rappresentato nel paragrafo precedente, a valere sulle risorse dei DPCM 2019 e 2020, integrate da economie della precedente programmazione, ha programmato il finanziamento di 2 CAV e 3 CR, prevedendo un contributo fisso per ciascuna tipologia di servizio e una quota destinata alle case rifugio per le esigenze straordinarie determinate dal Covid-19<sup>31</sup>.

La **Regione Emilia-Romagna** ha assegnato agli Enti Locali la quota per il supporto al funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio già operanti sul territorio, sulla base del numero di CAV/CR e della popolazione residente in ciascuna ripartizione territoriale. Ha inoltre considerato nel riparto, il numero delle ore di apertura per i CAV e il numero di posti letto per le CR. Nel periodo in oggetto le risorse sono state ripartite come segue:

- a valere sul DPCM 2017, tra 17 Enti Locali (in forma singola o associata), sedi di 20 centri antiviolenza (698 ore di apertura) e 39 case rifugio (280 posti letto);
- a valere sul DPCM 2018, tra 18 Enti Locali, sedi di 21 centri antiviolenza (771 ore di apertura) e 40 case rifugio (284 posti letto);
- a valere sul DPCM 2019, tra i 18 Enti Locali, sedi di 21 centri antiviolenza (779 ore di apertura) e 42 case rifugio (291 posti letto);
- a valere sul DPCM 2020, tra 18 Enti Locali per il supporto ai centri antiviolenza (802,5 ore totali di apertura) e 19 Enti Locali sedi di case rifugio pubbliche e private (310,5 posti);
- a valere sul DPCM 2021, tra i 21 Enti Locali sedi di 22 centri antiviolenza (840 ore di apertura) e 46 case rifugio (316,16 posti, riparametrati sulla base dei mesi di apertura).

Si rappresenta che la Regione, al fine di avere un quadro conoscitivo completo dell'offerta di servizi e strutture dedicate all'accoglienza e alla protezione delle donne vittime di violenza nel territorio regionale, ha costituito nel 2018 un apposito *Elenco regionale dei Centri Antiviolenza e loro dotazioni*, la cui iscrizione è condizione necessaria per accedere all'assegnazione dei contributi regionali e ai contributi statali<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Si rappresenta che la Regione ha previsto l'istituzione del Registro dei centri antiviolenza operanti sul territorio regionale contestualmente a quella dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori, del quale tuttavia non sono stati reperiti decreti di attuazione. È, al contrario, stato reperito l'atto di recepimento dell'Intesa 2014 che prevede, per le case rifugio, diversi ulteriori requisiti. Nello specifico, si tratta di: spazi accessibili a donne con disabilità; la presenza di un numero adeguato di locali con funzioni diverse, rispondenti a bisogni di donne e minori e di spazi di socializzazione; se si tratta di civile abitazione, la somiglianza con abitazioni private; la presenza di un regolamento interno; l'autogestione della casa; la tenuta del registro delle donne ospiti e del registro del personale.

<sup>32</sup> L'iscrizione a tale elenco è subordinata al possesso dei requisiti dell'Intesa 2014 e di ulteriori requisiti, richiesti sia ai centri antiviolenza che alle case rifugio: l'apertura per almeno 15h settimanali; l'aggiornamento della Carta dei Servizi entro i 3 anni; la previsione di almeno 80 ore di formazione/affiancamento iniziale e di almeno 16 ore annuali di formazione specifica rivolta a non meno del 50% delle operatrici; la previsione di almeno 16h all'anno di supervisione; l'erogazione di

I fondi riservati all'emergenza sanitaria dal DPCM 2020 sono stati trasferiti ai 19 Enti Locali sedi di case rifugio pubbliche e private. A questi si devono aggiungere ulteriori fondi rinvenienti nelle economie maturate da precedenti DPCM che la Regione ha trasferito, per lo stesso obiettivo, ai Comuni ed Unioni di Comuni sedi di centri anti violenza e case rifugio. La ripartizione dei fondi è avvenuta utilizzando come unico criterio la popolazione residente nel bacino territoriale a cui afferiscono le strutture, e le somme a disposizione sono state riservate unicamente al fronteggiamento delle esigenze straordinarie emerse in regime di pandemia per consentire in sicurezza la continuità nell'erogazione dei servizi rivolti alle donne vittime di violenza.

La **Regione del Veneto** ha utilizzato una quota delle risorse previste dall'art. 5 della LN 119/2013 trasferite con i DPCM 2019 e 2020 per sostenere i Comuni con il pagamento delle rette delle case rifugio, al fine di *“supportare e incrementare la risposta della rete anti violenza della Regione del Veneto e potenziare l'assistenza e l'aiuto alle donne vittime di violenza e loro figli/e minori”* e fornire un supporto per fronteggiare le spese legate all'emergenza. Ha, dunque, individuato quali beneficiari i Comitati dei Sindaci, effettuando un riparto delle risorse che assume quale criterio il numero di Comuni afferenti a ciascuna zona.

### ***Enti titolari/gestori di centri anti violenza e case rifugio***

Le Regioni che si sono rivolte ai **soggetti pubblici e privati** in qualità di titolari e/o gestori dei CAV e delle CR riconosciuti dalla Regione sono complessivamente 11. Si rappresenta, a questo proposito, che in larga parte il trasferimento di fondi viene effettuato direttamente agli enti che gestiscono i centri anti violenza e le case rifugio. Il trasferimento agli enti titolari di natura pubblica può, invece, configurarsi come “indiretto” nella misura in cui la gestione è affidata a un ente del terzo settore<sup>33</sup>, in quanto sono necessarie ulteriori procedure ad evidenza pubblica per l'utilizzo dei fondi.

In 6 casi, le procedure attivate sono strettamente connesse all'esistenza di un **albo/registro regionale** dei centri anti violenza e delle case rifugio. Si tratta delle Regioni Piemonte, Liguria (a partire dal DPCM 2020), Toscana, Puglia, Veneto, Calabria.

La **Regione Piemonte** ha assegnato le risorse direttamente a CAV e CR iscritte nell'apposito albo regionale<sup>34</sup> tramite un riparto dei fondi preventivo, cui ha fatto seguito la presentazione di un'istanza da parte dei soggetti ammissibili e, successivamente alla valutazione della regolarità di tale istanza, l'assegnazione definitiva. La ripartizione delle risorse è stata effettuata secondo i seguenti criteri:

- a. Per i CAV, il calcolo del riparto delle risorse dei primi due DPCM (2017 e 2018) è stato effettuato con riferimento agli ambiti provinciali al fine di “attuare un'allocatione equa delle risorse e un tendenziale equilibrio territoriale dell'offerta dei servizi” con

---

attività di socializzazione e di mediazione culturale e linguistica; l'adeguamento del flusso informativo al sistema di rilevazione regionale.

<sup>33</sup> Come si è già evidenziato in una precedente nota, si tratta di un passaggio importante in quanto erroneamente si tende a definire il trasferimento dei fondi ai centri anti violenza e alle case rifugio come “diretto”, senza considerare se questo passi o meno per un ente pubblico che ne ha la titolarità.

<sup>34</sup> L'albo, istituito nel 2017, prevede ulteriori requisiti, aggiuntivi a quelli previsti dall'Intesa 2014, che riguardano la supervisione periodica delle operatrici dei centri anti violenza e, per le case rifugio, i seguenti: accessibilità dei locali per le donne con disabilità; la presenza di un numero adeguato di locali con funzioni diverse, rispondenti a bisogni di donne e minori (anche con indicazioni delle metrature minime); un tempo di permanenza tempo di permanenza di massimo 180 giorni, salvo proroghe. Si stabilisce, inoltre, la presenza di almeno un centro anti violenza per Città metropolitana/Provincia, per garantire un'adeguata copertura territoriale.

il 50% delle risorse da suddividere in quota uguale per ciascun ambito e il 50% da suddividere in proporzione alla popolazione femminile residente, in età oltre 14 anni. Dal 2019, raggiunto l'obiettivo di copertura di tutti gli ambiti provinciali, la base di calcolo sono stati i CAV stessi e le risorse sono state ripartite con il 60% come quota uguale per ogni CAV e il 40% calcolato in base alle donne in età superiore ai 14 anni seguite dai centri Antiviolenza nell'anno di riferimento. Con riferimento ai DPCM 2017 e 2019, le risorse statali sono state integrate da risorse regionali.

- b. Per gli sportelli (per i quali è prevista una quota di risorse dedicate dalle DGR di programmazione dei DPCM 2017 e 2018), il riparto è stato effettuato sulla base del numero di punti di ascolto e di sportelli collegati a ciascun CAV.
- c. Per le CR il riparto, in tutte le annualità, è stato effettuato in base al numero dei posti letto. Con riferimento al DPCM 2019, le risorse statali sono state integrate da risorse regionali.

Nelle procedure attivate nel periodo in oggetto, a fronte dell'ammissibilità di tutte le domande presentate, la Regione ha finanziato:

- a valere sul DPCM 2017, 16 CAV e 9 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 20 CAV, 13 sportelli e 11 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 21 CAV e 11 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 21 CAV e 13 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 21 CAV e 12 CR.

La **Regione Toscana** ha erogato i contributi destinati con DPCM 2017 ai soggetti pubblici o privati titolari di CAV e CR attivi da almeno 6 mesi al 31.12.2017, ponendo come condizione necessaria l'autocertificazione del possesso dei requisiti dell'Intesa. In seguito all'istituzione dell'elenco regionale<sup>35</sup>, la Regione ha preservato il criterio dell'attività da almeno 6 mesi al 31 dicembre degli anni di riferimento e posto come condizione la ricezione, da parte di CAV e CR, della comunicazione di esito positivo della richiesta di iscrizione all'elenco regionale.

Per tutte le annualità considerate, il criterio di ripartizione delle risorse è stato il seguente: per i centri antiviolenza, il 30% dei fondi destinati è suddiviso in parti uguali e il 70% in base al numero degli accessi registrati dall'Osservatorio Sociale Regionale sulla violenza di genere; per le case rifugio, il 30% dei fondi destinati è suddiviso in base ai posti letto totali e il 70% in base alle presenze in casa rifugio. Si rappresenta che la quota relativa al sostegno delle case rifugio per fronteggiare l'emergenza sanitaria viene assegnata e trasferita contestualmente ai fondi ordinari.

I contributi sono concessi previa presentazione da parte dei soggetti gestori di una apposita domanda, nelle modalità e nelle tempistiche stabilite. Come per l'istituzione di nuovi centri e case rifugio, il mancato rispetto di tali procedure comporta la revoca totale dei contributi assegnati tramite il riparto, mentre la revoca parziale è prevista in caso di minori spese sostenute, attestate dalla rendicontazione finanziaria finale.

---

<sup>35</sup> L'iscrizione agli elenchi, istituiti nel 2019, comporta il soddisfacimento dei requisiti minimi previsti dall'Intesa 2014 e di ulteriori requisiti aggiuntivi. Per i centri antiviolenza, si tratta di: l'apertura garantita per 3h tutte le mattine dal lunedì al venerdì; una precisazione delle informazioni che la Carta dei servizi deve contenere; la formazione iniziale delle operatrici di 60h + 60h di affiancamento, almeno 16h annuali di formazione specifica rivolta a non meno del 50% delle operatrici e la comunicazione alla Regione delle attività formative per le quali è necessaria registrazione delle presenze e rilascio attestati; almeno 16h all'anno di supervisione delle operatrici; l'attestazione, rilasciata dall'ente pubblico coordinatore delle reti, di partecipazione a tali reti; l'adeguamento del flusso informativo al sistema di rilevazione regionale. Per le case rifugio: la presenza di un regolamento organizzativo interno e la tenuta di un registro delle donne ospiti.

Nel periodo in esame, la Regione ha finanziato:

- a valere sul DPCM 2017, 24 CAV e 14 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 19 CAV e 11 CR;
- a valere sul DPCM 2019, 23 CAV (di cui 1 CAV il cui contributo viene interamente revocato) e 13 CR (di cui n. 1 CR il cui contributo viene parzialmente revocato);
- a valere sul DPCM 2020, 20 CAV e 13 CR;
- a valere sul DPCM 2021, 25 CAV e 13 CR.

La **Regione Calabria** ha utilizzato procedure non competitive di ripartizione delle risorse tra i CAV e le strutture residenziali (Centri/Comunità/Case Rifugio) per donne vittime di violenza autorizzati ed iscritti all'albo di cui all'art.26 della L.R. 23/2003<sup>36</sup>. Nello specifico, per ciascuno dei decreti considerati, la Regione ha ripartito in modo equo i fondi tra i centri e le strutture registrate nell'albo, per poi procedere con una lettera di invito a presentare le progettazioni; successivamente alla fase istruttoria, sono stati approvati i programmi di intervento e stipulate le apposite convenzioni. Analoga procedura è stata osservata per l'assegnazione alle case rifugio della quota di fondi prevista dal DPCM 2020 per l'emergenza sanitaria. Nel periodo in esame:

- I CAV finanziati sono stati n. 8 a valere sul DPCM 2017 e 13 a valere sui DPCM 2018, 2019, 2020 e 2021, tutti gestiti da enti del Terzo Settore, tranne uno gestito direttamente dal Comune di Paterno Calabro.
- Le CR finanziate sono state n. 4 a valere sui DPCM 2017, 2018 e 2019, 7 a valere sul DPCM 2020 e 6 a valere sul DPCM 2021, tutte gestite da enti del Terzo settore.

La **Regione Liguria**, a partire dal DPCM 2020 e con riferimento ai centri antiviolenza, ha definito nuovi criteri di riparto al fine di consentire un più rapido trasferimento delle risorse direttamente agli enti gestori. I criteri per la ripartizione delle risorse sono stati i seguenti: il 40% dell'ammontare complessivo è stato ripartito equamente fra i Centri Antiviolenza accreditati<sup>37</sup>; il 50% dell'ammontare complessivo è stato ripartito proporzionalmente al numero di donne prese in carico nell'anno precedente, risultante dal sistema di rilevazione regionale (sulla base dei dati estratti dal sistema regionale di rilevazione al 31 gennaio 2021 per il DPCM 2020 e al 21/02/2022 per il DPCM 2021); il 10% dell'ammontare complessivo è stato ripartito in base al numero di ore medie settimanali di apertura al pubblico del Centro Antiviolenza (compresi eventuali sportelli territoriali collegati), risultante dalla Carta dei Servizi. Secondo tali criteri, sono stati finanziati:

- DPCM 2020, 9 CAV;
- DPCM 2021, 10 CAV.

Si rappresenta che anche la quota relativa al sostegno delle case rifugio per le esigenze straordinarie legate all'emergenza COVID19, prevista dal DPCM 2020, è stata assegnata in via diretta alle case rifugio, vincolandone la liquidazione all'acquisizione dell'accreditamento regionale. Sono, dunque, state individuate 6 strutture beneficiarie (di

---

<sup>36</sup> Nello specifico, si tratta di una sezione specifica all'interno dell'Albo regionale dei soggetti che gestiscono strutture e attività socio-assistenziali. Rispetto ai requisiti dell'Intesa 2014, la Regione prevede il possesso di ulteriori requisiti per i centri antiviolenza, ovvero: l'assenza barriere architettoniche e la presenza di appositi spazi, quali la sala ascolto telefonico con dotazioni specifiche, la stanza per colloqui e la stanza per gruppi auto-mutuo aiuto; la presenza di una responsabile/coordinatrice; l'ubicazione del CAV in centro abitato, o nelle sue vicinanze, facilmente raggiungibile con l'uso di mezzi pubblici o con mezzi di trasporto privati, messi a disposizione del Centro.

<sup>37</sup> L'accreditamento è stato introdotto nel 2017 tramite un apposito percorso sperimentale che ha previsto la costituzione di appositi elenchi regionali per i Centri Antiviolenza e per le Case Rifugio in possesso dei requisiti dell'Intesa 2014.

cui una gestita da un ente locale), 3 delle quali già regolarmente accreditate mentre le restanti sono tenute ad avviare e completare il processo di accreditamento.

La **Regione del Veneto** ha assegnato le risorse previste dall'art. 5bis della LN 119/2013 ai CAV e alle CR annualmente riconosciuti dalla Regione sulla base dell'attività di rilevazione e aggiornamento degli elenchi regionali<sup>38</sup>, ripartendo la somma complessiva in egual misura tra gli assegnatari. Analoga metodologia è stata utilizzata per l'assegnazione alle case rifugio delle risorse previste dal DPCM 2020 per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19. Inoltre, a partire dal DPCM 2018, la Regione ha destinato risorse specifiche al finanziamento degli sportelli dei CAV regionali, prevedendo un'equa ripartizione delle risorse e la loro assegnazione agli stessi soggetti gestori dei CAV di riferimento in proporzione al numero di sportelli collegati. Nel periodo in esame, la Regione ha finanziato:

- a valere sul DPCM 2017, 22 CAV e 21 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 22 CAV, 25 sportelli (collegati ad 11 CAV) e 21 CR;
- a valere sul DPCM 2019, 24 CAV, 35 sportelli e 23 CR;
- a valere sul DPCM 2020, 25 CAV, e 25 CR (gli sportelli sono stati finanziati con risorse regionali);
- a valere sul DPCM 2021, 26 CAV e 27 CR (gli sportelli sono stati finanziati con risorse regionali).

Si rappresenta, inoltre, che il pagamento delle rette delle case rifugio, precedentemente sostenuto dalla Regione attraverso il trasferimento ai Comitati dei Sindaci (DPCM 2019 e 2020), sul DPCM 2021 viene riconosciuto ed erogato direttamente agli Enti promotori di CAV e CR iscritti negli elenchi regionali.

La **Regione Puglia** ha bandito annualmente due avvisi pubblici indirizzati rispettivamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio regolarmente autorizzati ed iscritti nell'apposito registro regionale<sup>39</sup>, *“finalizzati a sostenere e rafforzare la rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio operanti sul territorio regionale al fine di potenziare le forme di assistenza, accoglienza e accompagnamento alle donne vittime di violenza e ai loro figli, garantendo le attività e gli interventi previsti dall’Intesa 2014 e dalla normativa regionale e valorizzando le pratiche di accoglienza autonome e autogestite basate sulle relazioni fra donne”*. Gli avvisi hanno previsto l'equa ripartizione della dotazione finanziaria complessiva tra i soggetti ammessi a finanziamento, fatte le seguenti precisazioni:

- al fine di dare continuità ai nuovi servizi attivati a valere sulle risorse dei DPCM 2017-2018, ha dedicato il 30% delle risorse destinate ai CAV dai DPCM 2019 e 2020 ai gestori di CAV titolari anche di sportelli e ha previsto la possibilità di utilizzare quota parte delle risorse destinate alle CR dal DPCM 2019 alle case di seconda accoglienza;
- per le risorse del DPCM 2019 destinate a CR e case di protezione di secondo livello, ha stabilito di ripartire le somme disponibili secondo la seguente modalità: il 70% in pari misura tra tutti i soggetti ammessi al contributo; il 30% riservato, e ripartito in

---

<sup>38</sup> In riferimento agli elenchi regionali dei centri antiviolenza e delle case rifugio, previsti dall'articolo 7 della L.R. n. 5/2013 si rappresenta che oltre ai requisiti minimi previsti dall'Intesa 2014, la Regione prevede quale requisito aggiuntivo per l'iscrizione da parte dei centri antiviolenza le attività di sensibilizzazione rivolte a target diversificati; per le case rifugio, i requisiti sono quelli richiesti dall'Intesa. La verifica dei requisiti avviene annualmente nell'ambito della mappatura regionale, effettuata tramite compilazione e trasmissione di una scheda di rilevazione entro il 28 febbraio.

<sup>39</sup> Si tratta di apposite sezioni del registro regionale delle strutture e dei servizi sociali.

pari misura, ai soggetti titolari e gestori delle case rifugio ex art. 80 del regolamento regionale n. 4/2007 e s.m.i., in ragione dei maggiori oneri sostenuti.

Nel periodo in oggetto, la Regione ha finanziato:

- a valere sul DPCM 2017, 16 CAV e 7 CR;
- a valere sul DPCM 2018, 16 CAV e 6 CR;
- a valere sul DPCM 2019, 16 CAV, 8 sportelli (gestiti da soggetti titolari di CAV), 5 CR e 8 case di seconda accoglienza;
- a valere sul DPCM 2020, 17 CAV, 7 CR e 8 case di seconda accoglienza
- a valere sul DPCM 2021, n. 18 CAV, 7 CR e 9 case di seconda accoglienza.

Il finanziamento aggiuntivo destinato alle case rifugio per esigenze straordinarie e urgenti e di accoglienza in emergenza derivanti dalla diffusione del COVID-19 e delle norme di contenimento ad essa collegate previsto dal DPCM 2020 viene ripartito tra i soggetti ammessi al contributo per le case rifugio di I e II livello del relativo avviso pubblico. Il 70% delle risorse è stato equamente suddiviso tra i soggetti ammessi e il 30% è stato riservato alle sole case rifugio di I livello.

Le ulteriori **4 Regioni** che hanno riservato le procedure ai soggetti titolari o gestori di centri anti violenza e case rifugio **non inseriti in alcun albo/registro**, sono Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sardegna e Sicilia.

La **Regione Abruzzo**, in coerenza con quanto previsto dalla LR n. 31/2006 per i fondi regionali destinati alle politiche di prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne, ha ripartito le risorse statali tra i CAV/CR accreditati a seguito della presentazione di istanza di accesso ai contributi alla Direzione regionale competente (prevista per il 30 settembre di ogni anno) e alla sua validazione, rivolgendosi a:

- Enti Locali, singoli o associati, che garantiscano la presenza di personale con specifiche competenze professionali composto esclusivamente da donne;
- Associazioni femminili operanti nella regione Abruzzo con comprovate esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne e aventi tra i loro scopi prioritari la lotta alla violenza contro le donne ed i minori, la prevenzione e la solidarietà alle vittime di tale violenza, che impieghino in Centri anti violenza e Case di accoglienza personale con specifiche competenze professionali composto esclusivamente da donne;
- Enti locali, singoli o associati, in convenzione formalizzata con associazioni femminili operanti nella regione Abruzzo e con tutti gli organismi indicati nella legge n. 8.11.2000, n. 328, art. 1 comma 5, ferme restando le competenze specifiche e che garantiscano la dotazione di personale con specifiche competenze professionali composto esclusivamente da donne.

I criteri di valutazione sono analoghi a quelli presentati al paragrafo precedente in relazione all'istituzione di nuove strutture. Complessivamente, nel periodo, in esame:

- I CAV finanziati sono stati rispettivamente 10 a valere sul DPCM 2017, 11 a valere sul DPCM 2018 e 13 a valere sui DPCM 2019, 2020 e 2021.
- Le CR finanziate sono state 2 a valere sui DPCM 2017 e 2018 e 6 a valere sui DPCM 2019, 2020 e 2021.

La Regione **Friuli-Venezia Giulia**<sup>40</sup> ha ripartito le risorse tra i soggetti gestori di CAV/CR operanti sul territorio regionale, in possesso dei requisiti minimi necessari previsti a livello nazionale, di cui all'Intesa del 24 novembre 2014, secondo i seguenti criteri:

- a. Per i CAV: quota del 30% assegnata in parti uguali e ulteriore quota del 70% in base agli accessi medi mensili (per i DPCM 2017, 2018 e 2019); quota del 30% assegnata in parti uguali e ulteriore quota del 70% in base al numero di donne per cui era in corso un percorso di uscita dalla violenza (per i DPCM 2020 e 2021).
- b. Per le CR: 30% in base a posti letto e 70% in base al numero di pernottamenti (per i DPCM 2017 e 2018); quota del 70% calcolata sul numero di donne sole e donne con prole accolte nelle CR/strutture accoglienza nell'anno e 30% calcolata sul numero delle case rifugio al 31/12 (per il DPCM 2019); quota del 30% calcolata sul numero delle case rifugio al 31/12/2020 e quota del 70% calcolata sul numero di donne accolte nelle CR (per i DPCM 2020 e 2021). Per la sola quota Covid, il riparto è avvenuto secondo il seguente criterio: quota del 30% calcolata sul numero dei posti letto delle CR al 31/12/2020 e 70% calcolato sul numero totale delle notti delle donne ospiti nelle CR durante il 2020.

Nel periodo in oggetto, la Regione ha finanziato:

- a valere sui DPCM 2017 e 2018: 6 CAV e 10 CR;
- a valere sul DPCM 2019: 7 CAV e 14 CR;
- a valere sui DPCM 2020 e 2021: 7 CAV e 15 CR.

La **Regione Sardegna**<sup>41</sup> ha ripartito le risorse tra i CAV e le CR attive sul territorio, secondo i seguenti criteri:

- per i DPCM 2017, 2018 e 2019, le risorse per CAV e CR sono ripartite equamente tra i soggetti titolari dei servizi riconosciuti dalla Regione (limitatamente alle risorse 2017, con una maggiorazione per il centro antiviolenza articolato su più sedi);
- per il DPCM 2021, le risorse complessivamente disponibili sono state destinate per circa il 60% ai CAV e per il restante 40% alle CR e successivamente ripartite in parti uguali<sup>42</sup>.

Nel periodo in oggetto, la Regione ha finanziato il funzionamento:

- a valere sui DPCM 2017-2019, di 7 CAV e 5 CR;
- a valere sul DPCM 2021, di 11 CAV e 5 CR.

La quota per l'emergenza sanitaria, prevista dal DPCM 2020, è stata ripartita in parti uguali in favore delle Case di accoglienza pubbliche e private già esistenti sul territorio.

---

<sup>40</sup> Si rappresenta che la Regione ha istituito un elenco regionale delle strutture antiviolenza che, tuttavia, non ha influenzato le procedure qui considerate, essendo compreso nella nuova legge regionale il cui regolamento attuativo data 22.12. 2023.

<sup>41</sup> Anche la Regione Sardegna ha avviato un processo di riordino del sistema di governance e di presa in carico e protezione delle donne vittime di violenza, culminato nel 2020 con l'istituzione dell'elenco regionale dei centri antiviolenza e delle case rifugio. Tuttavia, l'iter per definire tutti i dettagli sul funzionamento di tale elenco è stato lungo, dunque le procedure attivate non hanno considerato l'iscrizione al registro (e gli oneri che questo comporta) quale criterio per l'assegnazione dei fondi. Si rappresenta che la Regione, oltre ai requisiti minimi previsti dall'Intesa 2014, prevede ulteriori requisiti aggiuntivi. Per i CAV, si tratta: dell'apertura per almeno 15h settimanali; della precisazione sulle informazioni che la Carta dei servizi deve contenere; della previsione della figura della responsabile/coordinatrice. Per le CR: la presenza di un numero adeguato di locali con funzioni diverse, rispondenti a bisogni di donne e minori; la previsione di ulteriori figure professionali (responsabile/coordinatrice del servizio, psicologa, assistente sociale, educatrice e personale amministrativo); la tenuta di un registro del personale; l'erogazione del servizio di accoglienza in emergenza, 365 gg l'anno per 24h, e del trasporto diurna della donna 7 gg su 7. Per garantire un'adeguata copertura territoriale di case rifugio, inoltre, prevede la presenza di almeno 1 CR in centri con più di 30 mila abitanti e di più CR in centri con più di 100 mila abitanti.

<sup>42</sup> Si rappresenta che la Regione, sostenendo centri antiviolenza e case rifugio anche con fondi regionali, ha utilizzato i fondi del DPCM 2020 prevedendo la realizzazione di progetti specifici inerenti la formazione e la realizzazione di attività socio-educative e di supporto psicologico per i minori, trattate nei rispettivi paragrafi.



La **Regione Valle d'Aosta** presenta una situazione particolare in quanto dispone di un centro antiviolenza e di una casa rifugio, gestiti da enti del terzo settore e già finanziati nell'organizzazione e nel funzionamento con fondi regionali. I fondi statali impiegati per finalità coerenti con tale obiettivo hanno riguardato:

- il progetto “Sportello psicologico”, in capo all'Associazione Centro donne contro la violenza gestrice del CAV, avviato in via sperimentale nell'anno 2017 nell'ambito delle risorse ripartite con il DPCM del 25 novembre 2016 con l'obiettivo di fornire supporto e consulenza psicologica alle donne vittime di violenza di genere, in carico al Centro donne contro la violenza o segnalate dalla struttura protetta di prima accoglienza. A seguito delle ricadute positive della sperimentazione e del fabbisogno rilevato sul territorio, il progetto è stato rinnovato annualmente grazie alle risorse economiche dei successivi decreti di riparto a valere sul Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (dal 2017 al 2021);
- l'acquisto di beni di consumo per attività di sostegno e di assistenza alle donne vittime di violenza di genere in carico al centro antiviolenza, correlato all'emergenza da Covid-19;
- due progetti di educativa territoriale realizzati dalla casa rifugio, denominati “Uno spazio gioco per accompagnare la relazione madre-bambino: costruire sicurezza attraverso il gioco condiviso” e “Non solo Arcolaio” (e sue integrazioni, effettuate nei progetti “Non solo arcolaio: verso l'autonomia” e “Costruire l'autonomia dopo l'Arcolaio”). Il primo di tali progetti si pone l'obiettivo di offrire ai minori accolti presso la struttura protetta e alle loro madri un ulteriore spazio di apprendimento, condivisione, gioco, ascolto e sostegno, in linea con le attività educative svolte quotidianamente all'interno del servizio, supportare i minori e fornire all'équipe di struttura strumenti utili per accompagnare la relazione mamma-bambino. Il secondo intervento si propone di promuovere e sostenere le donne vittime di violenza creando un servizio di continuità che le supporti nel delicato passaggio dalla struttura alla riacquisizione di una prospettiva di vita più autonoma, con azioni di: accompagnamento nell'acquisizione e/o rafforzamento della loro capacità di muoversi sul territorio valdostano, rafforzando la conoscenza delle risorse e dei servizi presenti; supporto nella gestione della vita quotidiana; azioni volte a favorire l'integrazione e l'inclusione socio-lavorativa. Il progetto è stato proposto con continuità lungo tutto il periodo considerato, dapprima con gli stessi interventi educativi (DPCM 2017) e, successivamente, con l'introduzione di ulteriori azioni volte a favorire l'autonomia delle donne vittime di violenza. Queste ultime, finanziate con i fondi dei DPCM dal 2018 al 2020, hanno riguardato la messa a disposizione di un alloggio da utilizzarsi in via temporanea per una sperimentazione protetta della quotidianità in un contesto più informale e diverso dalla struttura protetta, da destinare temporaneamente alle donne in dimissione dalla casa rifugio, prive di uno spazio abitativo proprio, o a quelle in carico al servizio sociale territoriale che, pur avendo un'abitazione propria, necessitano di una sistemazione abitativa temporanea in virtù del loro progetto di presa in carico personalizzato e del relativo percorso di uscita dalla violenza (progetto “Non solo Arcolaio verso l'autonomia”);
- il finanziamento di spese inerenti gli inserimenti urgenti in esubero nella casa rifugio;

- il finanziamento delle maggiori spese sostenute in seguito alla diffusione del Covid-19 nell'ambito dell'espletamento del servizio di prima accoglienza e di attrezzature per la CR regionale.

La **Regione Sicilia**, in attuazione della linea di azione relativa agli “*Interventi di assistenza e sostegno alle donne e ai loro figli minori o diversamente abili, potenziamento e gestione di strutture esistenti*” (centri antiviolenza, case di accoglienza ad indirizzo segreto e strutture di ospitalità in emergenza) del Piano regionale degli interventi per la prevenzione ed il contrasto della violenza di genere 2019-2020, ha bandito 3 avvisi rivolti a CAV (il primo dei quali multi-intervento) e 3 avvisi rivolti alle CR a valere sulle risorse dei DPCM 2017-2019. I beneficiari sono stati individuati nelle associazioni e/o cooperative sociali gestrici dei CAV e delle CR già autorizzati al funzionamento secondo la normativa regionale vigente.

Nello specifico, i tre avvisi sono stati finalizzati a:

- sostenere la gestione e il funzionamento dei CAV e delle CR (Avvisi 2019 e 2021);
- sostenere l'implementazione di nuovi servizi di prevenzione ed assistenza alle donne vittime di violenza conseguenti alle norme restrittive e di salvaguardia della salute pubblica emanate a causa della pandemia di Covid-19 (CAV) e assicurare e mettere in atto il distanziamento sociale quale principale forma di prevenzione e contrasto alla diffusione del Covid 19 (CR) (Avvisi 2020).

Nel periodo in esame, la Sicilia ha finanziato:

- a valere sulle risorse dei DPCM 2017 e 2018 (Avvisi 2019), 12 CAV e 23 CR;
- a valere sulle risorse dei DPCM 2017-2019 (Avviso 2020), 15 CAV
- a valere sulle risorse dei DPCM 2018-2019 (Avviso 2020), 32 CR;
- a valere sulle risorse dei DPCM 2018-2019 (Avviso 2021), 18 CAV e 34 CR.

Inoltre, la Regione Sicilia ha destinato la quota del 10% assegnata con i DPCM 2017 e 2018 a tre distinte linee di intervento, tra cui quella relativa ad azioni volte a supportare le donne vittime di violenza e i loro familiari, così articolata:

- a. sostegno psicologico, cure mediche, interventi a carattere domiciliare (non rientranti tra le spese coperte dal SSN), limitatamente alle spese collegate alle conseguenze delle violenze subite;
- b. sostegno legale, limitatamente alle spese per consulenza ed assistenza legale non rientranti nel Patrocinio gratuito previsto dalla legge 119/2013;
- c. spese per il sostegno al percorso socio-educativo e scolastico per i minori a carico e/o orfani e/o disabili;
- d. spese funerarie delle vittime di violenza;
- e. spese per gli spostamenti finalizzati alla presa in carico della vittima e/o familiari, ovvero all'accompagnamento nella fuoriuscita dal percorso di emergenza.

I decreti attuativi hanno previsto l'accesso delle donne al finanziamento per il tramite, oltre che delle associazioni e/o le cooperative sociali che gestiscono centri antiviolenza e case di accoglienza ad indirizzo segreto/case rifugio già iscritti/autorizzati al funzionamento, anche degli Enti locali, attraverso i servizi sociali, che hanno preso in carico la donna e/o i familiari e che attestino lo status di vittima di violenza di genere.

## ***Spese finanziate***

Per quanto attiene alle tipologie di spesa ammissibili di finanziamento, esse possono essere classificate in tre macrocategorie, distinguendo: spese strutturali, spese operative e spese vive. Nel dettaglio:

- le spese strutturali sono quelle di gestione dei locali in cui CAV e CR sono ubicati: previste dalla stragrande maggioranza delle Regioni, esse possono essere costituite da affitto, utenze, interventi di ordinaria manutenzione, arredi e elettrodomestici, strumentazioni informatiche, materiali di consumo, ecc.
- le spese operative sono quelle legate al funzionamento di CAV e CR: esse possono comprendere le spese di gestione del servizio e la sua maggiore articolazione oraria e/o territoriale, le spese per il personale femminile specializzato e quelle per consulenze e collaborazioni di personale di supporto (assistenti sociali, psicologhe, educatrici professionali, mediatrici culturali e linguistiche, avvocate), l'accoglienza in emergenza (anche su segnalazione dei servizi territoriali) e l'abbattimento delle rette delle CR, le attività di informazione e disseminazione e quelle di raccolta dati e al lavoro di rete;
- le spese vive, infine, sono quelle legate all'utenza e dunque ai bisogni di donne e minori: esse vanno dal sostegno materiale/contributi economici individuali alle donne in uscita dalla violenza alle spese per i minori (posti nido, pasti scolastici e servizi di centro vacanze, babysitter, attività didattiche e ludiche anche extrascolastiche, materiale per la didattica, anche a distanza) e alle spese per l'ospitalità delle donne che devono essere allontanate dalla propria abitazione (abbigliamento, generi alimentari, trasporti).

Rispetto alle spese specifiche per l'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2, quelle più rilevanti sono costituite da:

- eventuali soluzioni abitative in quarantena, anche precedenti al collocamento in CR;
- dispositivi di sicurezza, costi dei test rapidi, spese sanificazione;
- dimissioni per abitazione autonoma;
- babysitteraggio degli ospiti minori e/o per educatori a sostegno della genitorialità;
- fornitura alle operatrici e alle ospiti o ai loro figli minori di dispositivi per lavorare a distanza o in smart working (apparecchiature informatiche, cellulari, tablet, rete wifi/chiavette internet USB) o per lo studio DAD;
- accoglienza in situazioni di emergenza quando segnalate dalle forze dell'ordine o dai servizi sociali o sanitari;
- attività ludico-sportive e didattiche rivolte ai/lle minori.

## ***Alcune considerazioni per lo sviluppo di ulteriori analisi***

Nell'introduzione al presente contributo si è avuto modo di vedere che nell'arco temporale qui considerato i finanziamenti destinati all'organizzazione e al funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio è costantemente aumentato nel tempo, parallelamente con l'aumento del numero di centri e case sul territorio nazionale. Tuttavia, nel corso delle indagini valutative che hanno coinvolto, tra gli altri, gli enti gestori di centri antiviolenza e di case rifugio, sono stati sollevati due problemi che vale la pena considerare, relativi alla sostenibilità finanziaria dei servizi e alla disomogeneità territoriale nelle procedure adottate per il loro finanziamento che rischia di tradursi nella disomogeneità nel

tipo di prestazioni che possono essere assicurate – e, dunque, nella difficoltà di garantire alle donne vittime di violenza il diritto di essere sostenute e protette in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Pur non essendo possibile operare una ricostruzione puntuale e articolata di tutti gli aspetti che possono determinare tali esiti, vista la mole particolarmente elevata (e in alcuni casi frammentata) di informazioni, ci si limita in questa sede a fornire qualche considerazione utile alla conduzione di studi più approfonditi sui costi dei centri antiviolenza e delle case rifugio e, dunque, sull'**ammontare di risorse che, complessivamente, andrebbero stanziato** per garantirne la sostenibilità, la qualità (intesa come capacità di fornire i servizi minimi che l'Intesa richiede) e l'omogeneità di offerta sul territorio nazionale.

La tabella seguente rappresenta, sui 5 DPCM qui considerati, il finanziamento teorico medio per ciascun CAV e CR, ricavato dalle tabelle annesse ai decreti suddividendo le quote destinate a ciascuna Regione per il sostegno al funzionamento di CAV e CR per il numero complessivo di CAV e CR già operativi. Le celle colorate indicano valori sotto la media nazionale.

**Tabella 2.1.1: Finanziamento medio (in €) delle case rifugio e dei centri antiviolenza, per Regione**

	Case rifugio					Centri antiviolenza				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Abruzzo	23.849	39.564	49.396	33.584	33.695	11.732	17.761	25.008	23.798	24.664
Basilicata	13.915	23.939	35.614	31.903	31.912	12.644	20.412	29.798	33.156	34.503
Calabria	30.628	33.929	52.135	39.006	39.249	13.814	20.624	28.397	26.301	27.227
Campania	20.168	32.532	46.612	41.152	41.613	11.199	19.072	24.960	24.854	25.758
Emilia R.	12.586	21.620	30.980	27.481	26.966	13.572	21.873	31.164	29.192	30.469
Friuli VG	12.474	21.672	30.845	26.389	26.140	12.915	20.839	29.023	27.615	27.531
Lazio	27.676	37.198	61.327	56.402	57.401	26.404	29.156	32.423	31.923	34.426
Liguria	15.408	26.286	39.525	35.663	35.800	13.350	20.596	30.141	27.531	27.595
Lombardia	14.499	26.615	40.686	33.690	33.833	12.860	20.888	30.121	28.539	29.681
Marche	13.960	24.010	33.676	31.013	31.029	15.121	24.310	36.283	34.481	35.993
Molise	16.453	27.930	42.130	38.033	38.326	15.181	19.255	25.062	23.815	24.663
Piemonte	20.199	33.822	45.301	41.161	40.135	15.251	23.820	31.465	29.385	30.549
Puglia	18.476	29.888	43.794	33.850	33.917	12.062	19.290	27.677	26.322	27.284
Sardegna	16.878	28.600	43.362	39.285	39.626	12.992	20.960	30.755	29.231	27.275
Sicilia	11.956	25.257	32.715	29.826	27.318	13.077	25.289	32.585	28.563	29.576
Toscana	13.852	23.839	34.615	31.928	31.963	11.923	19.278	28.391	27.026	28.074
Umbria	19.279	32.376	37.430	33.712	29.755	14.883	23.935	26.395	25.129	23.526
V. d'Aosta	12.582	21.841	32.192	28.741	28.614	11.310	18.314	26.376	25.115	26.071
Veneto	14.834	25.384	37.032	32.463	31.755	13.338	21.505	30.725	28.440	29.601
<b>Media*</b>	<b>14.858</b>	<b>26.447</b>	<b>37.879</b>	<b>33.217'</b>	<b>32.468</b>	<b>12.951</b>	<b>21.158</b>	<b>29.155</b>	<b>27.778</b>	<b>28.736</b>

\* Calcolata comprendendo le quote delle Provincie di Trento e Bolzano

' Si esclude dal computo la quota straordinaria trasferita alle Regioni per sostenere le CR nell'emergenza Covid

Innanzitutto, la tabella mostra un notevole incremento nel finanziamento medio per ciascun CAV/CR a partire dal 2019, anno in cui, come si è visto nell'introduzione, oltre all'aumento degli stanziamenti finanziari è stata abolita la riserva del 33% per l'istituzione di nuovi centri e case rifugio, liberando così risorse per il sostegno finanziario dei servizi già operativi. Il 2020 vede uno stanziamento complessivo per centri e case inferiore rispetto all'anno precedente (pari a 1 milione di euro), il 2021 una diminuzione notevole della popolazione generale (pari a quasi 1 milione) ed entrambe le annualità un aumento progressivo nel numero di case rifugio presenti sul territorio: dati, questi, che influiscono nelle variazioni dei valori medi osservate.

A fronte del dato medio nazionale, la tabella evidenzia differenze regionali particolarmente consistenti: considerando il DPCM 2017, il finanziamento medio di una casa rifugio va da un valore minimo di € 11.956,00 (Regione Sicilia) a un valore massimo di € 30.628,00 (Regione Calabria) e il finanziamento medio di un centro anti violenza da € 11.199,00 (Campania) a € 26.404,00 (Lazio). Assumendo l'ultima annualità disponibile (2021), se una casa rifugio viene mediamente finanziata per € 32.468,00, in Friuli-Venezia Giulia tale valore scende a € 26.140,00 e raggiunge il valore massimo di € 57.401,00 in Lazio; per i centri anti violenza, il finanziamento minimo è di € 23.526,00 in Regione Umbria e quello massimo di € 35.993,00 in Regione Marche. Questa ampia forbice di valori è dovuta ai criteri assunti a livello nazionale per il riparto dei fondi che, come si è avuto modo di esporre nell'introduzione, considerano la popolazione generale e il numero di centri e case presenti sul territorio. Dunque, nel caso di territori molto popolati con pochi centri/strutture, il finanziamento medio per ciascun centro/struttura è più elevato; nel caso contrario di territori poco popolati con molti centri/strutture, il finanziamento medio per ciascun centro/struttura è più basso.

La situazione rappresentata è, tuttavia, solo teorica in quanto, come si è avuto modo di apprendere dall'esposizione qui sopra riportata, le Regioni a loro volta hanno adottato ulteriori criteri per la definizione del plafond finanziario complessivo da corrispondere ai centri e alle case presenti sui propri territori e per la successiva assegnazione delle somme. Rispetto al primo punto, le differenze interregionali che l'analisi ha evidenziato sono le seguenti:

- nel periodo considerato, alcune Regioni hanno destinato al sostegno finanziario dei servizi specializzati anche la quota disponibile per interventi regionali già operativi (pari al 6,7% dello stanziamento totale dei DPCM 2017 e 2018) e/o quota parte delle risorse stanziata per gli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013, oppure hanno integrato i fondi statali con ulteriori risorse rinvenienti nel bilancio regionale;
- le due quote stabilite dalle tabelle ministeriali di riparto rispettivamente per centri anti violenza e case rifugio in alcuni casi sono state riviste, presumibilmente a fronte di ulteriori considerazioni sulle caratteristiche che i centri anti violenza e le case rifugio presentano e le eventuali integrazioni finanziarie operate: alcune Regioni, ad esempio, hanno modificato le quote prevedendo un uguale stanziamento di fondi per centri anti violenza e case rifugio, oppure innalzando lo stanziamento destinato ai centri anti violenza o alle case rifugio. In altri casi, sono, invece, assunti gli importi indicati rispettivamente per i centri e per le case nelle tabelle allegate ai DPCM.

Rispetto ai criteri utilizzati per l'assegnazione dei fondi, le differenze interregionali sono le seguenti:

- alcune Regioni assegnano/ripartiscono i fondi agli enti pubblici o agli enti titolari/gestori di centri e case prevedendo una quota fissa per ciascun centro/casa presente sul territorio, mentre altre Regioni utilizzano ulteriori criteri per definire le somme da destinare a ciascun centro/struttura sulla base di parametri quali: la popolazione (generale o femminile) residente; il numero di accessi e/o prese in carico; il numero di posti messi a disposizione (nel caso delle strutture di accoglienza); il numero di sportelli collegati ai centri; il finanziamento storico;
- in alcune Regioni viene definito unicamente il plafond finanziario complessivo disponibile rispettivamente per centri anti violenza e case rifugio, ed eventualmente un importo massimo del contributo che può essere concesso a ciascun centro/casa, rimandando alla fase di valutazione delle proposte progettuali la definizione dell'ammontare preciso del contributo;
- laddove le Regioni delegano altri enti territoriali (Ambiti o Comuni) a trasferire i fondi ai centri e alle case tramite ulteriori procedure ad evidenza pubblica senza definire a monte i criteri con cui tale trasferimento deve essere effettuato, i valori medi evidenziati nella tabella sopra riportata possono subire ulteriori radicali variazioni.

Un ulteriore aspetto da considerare è che in alcune Regione i centri anti violenza e le case rifugio sono state sostenute, in alcune spese relative al funzionamento e all'organizzazione, anche in altre procedure amministrative attivate per l'assegnazione dei fondi relativi all'art. 5 della LN 119/2013.

In linea generale si deve constatare che tutti questi aspetti incidono notevolmente sull'importo finale che viene riconosciuto a ciascun centro anti violenza e casa rifugio operante sul territorio nazionale. Assumendo a titolo esemplificativo il DPCM 2019, dal database costruito per le analisi presentate nel cap. 5 di questo contributo si evince che la forbice negli importi assegnati ai centri anti violenza e alle case rifugio è ancora più ampia di quella evidenziata nella tabella sopra riportata: sono, infatti, presenti centri anti violenza finanziati con importi inferiori ai € 15.000,00, quindi quasi la metà del valore medio teorico indicato in tabella per quell'annualità (€ 29.155,00), e case rifugio finanziate con importi inferiori a € 25.000,00 (valore medio € 37.879); all'opposto, sono presenti centri anti violenza finanziati con importi superiori ai € 65.000,00 e case rifugio finanziate con importi superiori a € 100.000,00.

Tale situazione è determinata essenzialmente dal fatto che è sempre mancata, a livello nazionale, **una valutazione ex-ante del costo di un centro anti violenza e di una casa rifugio** al fine della determinazione dei fondi statali da stanziare annualmente per il loro sostegno. Costi che andrebbero valutati considerando, almeno, le spese di gestione materiale dei locali/strutture e quelle legate all'organizzazione, in particolare rispetto al personale dipendente o con incarichi consulenziali, anche in funzione dei requisiti minimi stabiliti a livello nazionale. A questo proposito, è interessante notare che le indagini annuali condotte da ISTAT sui servizi di protezione e sostegno<sup>43</sup> rilevano già alcuni dati relativi all'ammontare dei finanziamenti pubblici percepiti e delle spese sostenute. Assumendo l'ultima indagine relativa al 2021, dalle analisi presentate si evince che 6 centri anti violenza su 10 e poco meno di 5 case su 10 hanno un bilancio in negativo (ovvero, le spese superano le entrate) oppure un bilancio in pareggio. È tuttavia presumibile che tale dato sia spurio in

<sup>43</sup> Disponibile a questo link: <https://www.istat.it/it/files//2023/08/2023-03-08-statreportprotezione-Istat-Dpo.pdf>.

quanto le spese che un centro o una casa possono sostenere sono influenzate, in parte, dalle entrate che si prevede di incassare. Come già si è avuto modo di rilevare in precedenti valutazioni, la mancanza di continuità nell'erogazione dei fondi e l'incertezza sul loro ammontare complessivo sono fattori che possono indurre gli enti gestori dei servizi e delle strutture (soprattutto, quelli privati) a contenere determinate spese, come quelle del personale retribuito<sup>44</sup>, in favore di altre – come quelle materiali e/o le spese che, normalmente, sono riconosciute dalla Regione di riferimento nell'ambito delle procedure di assegnazione dei fondi.

Pur riconoscendo un'oggettiva complessità nel condurre una valutazione dei costi dei servizi specializzati, si ritiene che questa costituisca un passaggio necessario per garantire stanziamenti finanziari che possano consentire una reale sostenibilità del sistema di servizi che si è costruito, anche grazie ai finanziamenti pubblici, su tutto il territorio nazionale.

### **2.1.3 Rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza**

Come si è rappresentato nella premessa metodologica, nei decreti oggetto di analisi e nella programmazione regionale l'obiettivo del rafforzamento della rete territoriale di servizi assume un respiro molto generale, andando a comprendere un ampio ventaglio di interventi classificabili su diversi Assi e priorità:

- a. la governance e il coordinamento di tutti i soggetti che costituiscono le reti;
- b. il potenziamento dei servizi, inteso come istituzione di nuove strutture e servizi, che in questa sede è stato prevalentemente trattato nel par. 2.1.1<sup>45</sup>;
- c. la prevenzione della violenza di genere, attuata tramite azioni di comunicazione e di rafforzamento delle competenze di uno o più soggetti coinvolti nelle reti territoriali;
- d. il supporto e l'accompagnamento delle donne vittime di violenza, anche attraverso azioni di empowerment abitativo, economico e lavorativo;

Le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato risorse statali per rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati sono complessivamente 8. Più precisamente, per le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna e Toscana è disponibile, totalmente o parzialmente, l'informazione sugli stanziamenti finanziari destinati ad azioni di potenziamento delle reti territoriali. Per le Regioni Calabria e Puglia, le procedure hanno previsto la delega ai soggetti beneficiari dei fondi della scelta sulla/e tipologia/e da intraprendere, pertanto è disponibile solo l'informazione relativa al plafond finanziario complessivamente destinato.

Il primo gruppo di Regioni ha programmato interventi di sostegno alle reti territoriali per **€ 3.988.246,46**<sup>46</sup> (risorse statali), integrati con risorse dei bilanci regionali da Lombardia, Toscana e Marche per € 2.249.706,35 e con residui delle procedure attivate per l'impiego di fondi statali trasferiti alla Regione Liguria sui DPCM 2014 e 2016 per €

---

<sup>44</sup> Non è un caso che, secondo la stessa indagine, ben il 49% delle operatrici dei centri antiviolenza e il 28,5% di quelle delle case rifugio operano a titolo volontario.

<sup>45</sup> Laddove l'informazione finanziaria distingue chiaramente gli stanziamenti finanziari su tipologie differenti di azione.

<sup>46</sup> Di cui, € 3.488.246,46 rappresentano gli impegni ad inizio procedimento ed € 3.387.311,34 gli impegni giuridicamente vincolanti.

41.758,36. A queste si aggiungono le risorse non quantificabili programmate dal secondo gruppo di Regioni, ovvero Puglia e Calabria, che hanno compreso l'obiettivo del rafforzamento delle reti territoriali in una rosa di interventi da realizzare, secondo le specifiche situazioni territoriali e/o i bisogni rilevati dai soggetti attuatori.

Con riferimento al periodo in oggetto, infatti, solo 2 Regioni hanno investito sulle reti territoriali risorse di un solo DPCM (Sardegna e Puglia); le altre hanno, al contrario, programmato risorse statali su 4 (Marche e Toscana), 3 (Liguria, Lombardia e Calabria) o 2 annualità (Friuli-Venezia Giulia).

La realizzazione degli interventi è stata nella totalità dei casi demandata a enti pubblici, soggetti titolari/gestori di centri antiviolenza e case rifugio e partenariati, più o meno estesi, pubblico-privato (fig. 2.3).

**Figura 2.3: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati al rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati**



### ***Enti pubblici***

Le Regioni che hanno attivato procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione di fondi agli **enti pubblici sono 4**, ovvero Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia; le prime due si sono rivolte agli Ambiti Territoriali, la terza alle Comunità montane (DPCM 2020) e agli Ambiti territoriali (DPCM 2021) e la Regione Lombardia ai Comuni capifila delle reti territoriali.

La **Regione Marche** ha affidato la programmazione/gestione degli interventi agli Ambiti Territoriali Sociali. In particolare, sono destinate al rafforzamento delle reti territoriali quota parte delle risorse del DPCM 2018 (ovvero, il 6,7% che il DPCM destina agli interventi regionali già operativi) e di quelle stanziare dall'art. 5 della LN 119/2013 dai DPCM 2019, 2020 e 2021, integrate con fondi del bilancio regionale. Sul primo di tali DPCM, le risorse statali sono state ripartite in parti uguali tra i 5 ATS capofila dei territori provinciali di riferimento per azioni di implementazione e rafforzamento del "lavoro di rete" (Intesa 27.11.2014) nell'ambito della costituita Rete regionale antiviolenza e delle relative Reti territoriali, nonché per progettualità specifiche ed innovative già sperimentate ed operative.



Sul DPCM 2019, la Regione ha riportato sotto la dicitura “rafforzamento delle reti” un ventaglio molto ampio di interventi, che comprende tutti quelli previsti dal DPCM, oltre all’abbattimento fino al 100% delle rette in capo ai Comuni (invianti) di residenza delle donne vittime di violenza, ad interventi di supporto, anche amministrativo, della rete e di valorizzazione buone prassi in modo da poterle esportare ed implementare in altri contesti territoriali. Gli ATS potevano, dunque, destinare le risorse a uno o più di tali interventi, senza alcun vincolo. Il riparto delle risorse agli ambiti è stato effettuato per il 50% in quota fissa e per il 50% in base alla popolazione femminile residente per territorio provinciale. I successivi DPCM, al contrario, dettagliano in maniera precisa le risorse da destinare a ciascuno degli interventi, ferma restando la possibilità da parte degli enti locali capifila di ATS di richiedere variazioni di spesa tra le diverse azioni “*in relazione alle specifiche esigenze territoriali ed emergenziali, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di violenza di genere*”. La quota di risorse previste per il rafforzamento delle reti territoriali rimane, comunque, prevalente rispetto agli altri obiettivi. I criteri di riparto per le risorse destinate al rafforzamento delle reti territoriali rimangono invariati, mentre per gli altri interventi l’attribuzione e la ripartizione delle risorse è stata concordata con i coordinatori degli ATS Capofila di Area Vasta in base alle esigenze territoriali dagli stessi evidenziate in fase di programmazione delle attività e approvata in sede di Forum contro le molestie e la violenza di genere.

La **Regione Toscana**, in coerenza con il ruolo di promotore di interventi di rete assegnatole dalla normativa<sup>47</sup>, ha finanziato progetti antiviolenza centrati sulle reti territoriali e volti alla realizzazione delle seguenti azioni:

- pronta emergenza, con attivazione della rete territoriale antiviolenza per la ricerca di soluzioni di accoglienza della durata di almeno 14 giorni prima dell’inserimento nelle case rifugio che presentano la necessaria disponibilità;
- percorsi di autonomia delle donne, ovvero sostegno abitativo, seconda accoglienza/strutture di semiautonomia, azioni per il reinserimento lavorativo, interventi di sostegno economico;
- azioni di sensibilizzazione, formazione congiunta, e programmi per i maltrattanti (nella misura massima del 5%);
- comunicazione e informazione sui servizi della rete e l’adozione o miglioramento di linee guida condivise tra i soggetti della rete (solo a valere su risorse del DPCM 2017).

Sono, pertanto, stati attivati 4 avvisi per la concessione dei contributi che, fissando come obiettivo il miglioramento della capacità di risposta della rete dei servizi pubblici e privati, hanno identificato quali soggetti proponenti le Conferenze dei Sindaci degli Ambiti territoriali zonali o le Società della Salute laddove costituite e le Province/Città metropolitane (purché delegate da tutte le Conferenze dei Sindaci del territorio di riferimento), precisando inoltre l’ammissibilità delle proposte da parte dei territori dove

---

<sup>47</sup> Il modello toscano di intervento nell’ambito della violenza di genere gravita, infatti, attorno a due elementi chiave: innanzitutto, il riconoscimento di una molteplicità di soggetti che, con ruoli e competenze differenti, sono chiamati a implementare progetti antiviolenza nei territori provinciali e zonali/distrettuali; in secondo luogo, la costituzione di reti territoriali tra questi soggetti, in grado di garantire *interventi omogenei e coordinati nei confronti delle vittime di violenza* e individuare *modalità di raccordo/integrazione con le altre reti presenti sul territorio regionale al fine di poter “scambiare” strutture di accoglienza là dove se ne presenti l’esigenza*.

hanno sede i centri antiviolenza e le case rifugio iscritte all'elenco regionale in quanto è previsto con essi un partenariato obbligatorio.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha destinato le risorse agli enti territoriali individuati in fase di programmazione sulla base delle esigenze territoriali. Nello specifico, a valere sul DPCM 2020, ha assegnato i fondi alla Comunità di montagna delle Prealpi Friulane Orientali per dare prosecuzione del servizio di gestione di abitazioni di transizione nel territorio di riferimento, già finanziato sul DPCM precedente, in cui inserire le donne dopo la fase della protezione per avviarle ad un percorso di autonomia. Sul DPCM 2021, ha assegnato le risorse all'Azienda pubblica di servizi alla persona "Daniele Moro" di Codroipo per la realizzazione di una sperimentazione inter-ambiti che ha previsto la partecipazione dei Servizi sociali dei comuni degli ambiti territoriali dell'Agro Aquileiese, della Carnia, del Torre, del Medio Friuli, della Riviera Bassa Friulana, del Natisone, del Gemonese/Canaldelferro-Valcanale e del Collinare. La sperimentazione, denominata "progetto Sunrise", ha inteso offrire una filiera di interventi e servizi dedicati alle donne vittime di violenza, garantendo al contempo l'ottimizzazione e qualificazione delle risorse, l'aggregazione di saperi e buone prassi, l'omogeneità di risposta sul territorio e la creazione di un osservatorio privilegiato di area vasta, capace di supportare le scelte programmatiche locali e regionali. In generale, anche considerando la precedente programmazione nella quale le risorse sono state investite maggiormente sull'istituzione di nuovi servizi e strutture, la Regione Friuli-Venezia Giulia è passata, nel periodo in esame, da un'ottica più focalizzata sul potenziamento dei servizi pubblici e privati ad una incentrata sull'integrazione operativa tra le diverse realtà attive su uno stesso territorio di riferimento.

La **Regione Lombardia** che, come si è visto, ha strutturato un sistema di governance basato sulle reti territoriali antiviolenza, sulle annualità 2017 e 2018 dei DPCM ha destinato il 6,7% del plafond finanziario statale, integrato con fondi regionali, all'attività di coordinamento di tali reti in capo all'Ente Locale capofila, di formazione e comunicazione. A valere sul DPCM 2021, ha programmato di destinare quota parte delle risorse per sperimentazioni e/o progetti innovativi – a valenza territoriale – di presa in carico integrata delle donne vittime di violenza con/senza figli. Si è inteso, in particolare, valorizzare progettualità, percorsi e/o strutture che promuovano servizi multidisciplinari ed integrati con i soggetti che concorrono per specifiche competenze nelle reti territoriali interistituzionali antiviolenza, destinando un'attenzione particolare al coordinamento degli interventi con finalità sociosanitarie, assistenziali e giudiziarie, al fine di accrescere il livello di specializzazione e modulare la risposta istituzionale alle specifiche esigenze delle donne vittime di violenza e dei loro figli.

### ***Enti titolari/gestori di centri antiviolenza e case rifugio***

Le Regioni che hanno assegnato i fondi ai soggetti **titolari/gestori di CAV/CR** sono: Calabria, Liguria (DPCM 2021), Puglia e Sardegna. In tutti i casi, con la sola eccezione della Sardegna, l'assegnazione è avvenuta con procedure non competitive, di cui si precisano di seguito i criteri.

La **Regione Calabria** ha assegnato le risorse destinate agli interventi previsti dall'art. 5 della LN 119/2013 e richiamati nei DPCM 2019, 2020 e 2021 attraverso procedure non competitive di ripartizione delle somme a favore dei soggetti gestori di centri antiviolenza e strutture residenziali (Centri/Comunità/Case Rifugio) per donne vittime di violenza

autorizzati ed iscritti all'albo regionale, vincolandone l'erogazione alla presentazione e approvazione di uno "specifico programma di intervento". Come si è già avuto modo di vedere, il plafond finanziario disponibile su ciascuna annualità è stato programmato considerando tutto il ventaglio degli interventi previsti dai decreti ministeriali, delegando i soggetti attuatori nella scelta sugli obiettivi da conseguire attraverso i progetti, secondo i bisogni rilevati sul proprio territorio.

La **Regione Liguria**, sul DPCM 2021, ha attivato un percorso di consultazione con il *Tavolo tecnico di coordinamento regionale sulla violenza di genere*, entro il quale si è stabilito di rimettere la decisione sulle modalità di impiego delle risorse relative agli obiettivi dell'art. 5 della LN 119/2013 ai centri antiviolenza accreditati dalla Regione, secondo i bisogni della propria utenza e/o del territorio di riferimento. Il rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza è stato previsto da un ente gestore, per uno stanziamento complessivo pari al 10% delle risorse complessivamente disponibili.

La **Regione Sardegna** ha attivato due avvisi pubblici volti al rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati a valere sulle risorse del DPCM 2019. Con esclusivo riferimento al primo avviso che, nello specifico, si è rivolto ai soggetti che la legge regionale identifica quali promotori dei centri antiviolenza<sup>48</sup>, le finalità sono state definite nelle seguenti:

- a. potenziare la rete di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il consolidamento ed il rafforzamento dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza, delle case di accoglienza e dei servizi di assistenza, prevenzione e contrasto che, a diverso titolo, entrano in relazione con le donne vittime di violenza;
- b. promuovere la conoscenza del fenomeno su tutto il territorio regionale, al fine di accrescerne la consapevolezza e la sensibilità;
- c. potenziare il livello di accoglienza e sostegno alle donne vittime di violenza di genere, anche implementando e/o rafforzando il sistema alloggiativo in relazione all'emergenza sanitaria da COVID-19 (individuazione di alloggi "filtro" che consentano il successivo ingresso in sicurezza nelle case di accoglienza, aumento dei posti disponibili, individuazione di soluzioni residenziali alternative o di protezione di secondo livello, nei casi in cui la valutazione del rischio non risulti elevata);
- d. garantire una adeguata formazione delle operatrici dei CAV e delle comunità di accoglienza;
- e. individuare adeguate misure di supporto volte a garantire i servizi educativi e di sostegno scolastico per i minori vittime di violenza assistita.

L'avviso ha finanziato, complessivamente, 3 proposte progettuali.

La **Regione Puglia**, su tutta la quota dedicata agli interventi ex art. 5 della LN 119/2013 dal DPCM 2019, ha ripartito i fondi per sostenere interventi di *rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza* e di supporto abitativo, reinserimento lavorativo e accompagnamento delle donne nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza (per un importo pari o superiore al 50% del finanziamento concesso). Si è, inoltre, prevista la possibilità per i soggetti attuatori di realizzare progetti in favore delle donne migranti e/o in

---

<sup>48</sup> Ovvero, enti locali (in forma singola o associata), associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza, con esperienze e competenze specifiche in materia, o entrambi, d'intesa o in forma consorziata.

favore di minori vittime di violenza assistita, in relazione ai bisogni individuati dai centri antiviolenza e dai servizi preposti nei progetti di presa in carico, e di sostenere le spese connesse alle esigenze sociali e alle difficoltà operative causate dall'emergenza da Covid-19, non coperte da altre fonti di finanziamento ed opportunamente documentate dai centri antiviolenza. I fondi sono stati ripartiti tra gli enti gestori dei centri antiviolenza iscritti all'elenco regionale, sulla base dei dati di monitoraggio. Nello specifico, il 50% del plafond finanziario disponibile è stato ripartito in parti uguali tra i 17 CAV privati e i 7 CAV con promotore pubblico e gestore privato e il 50% sulla base del numero totale di donne prese in carico. La procedura ha previsto la presentazione, da parte dei centri, di un'apposita istanza.

### **Partenariati pubblico-privato**

Le Regioni Liguria e Sardegna si sono inoltre rivolte anche a **partenariati pubblico-privato** attraverso procedure competitive.

La **Regione Liguria**, oltre all'intervento già commentato, ha investito nel rafforzamento delle reti dei servizi pubblici e privati anche sui DPCM 2018 e 2019, adottando 2 avvisi pubblici finalizzati *“ad aumentare l'efficacia delle reti territoriali antiviolenza, finanziando progetti di prevenzione e contrasto della violenza di genere proposti da partenariati che prevedano l'integrazione tra servizi specializzati/dedicati, servizi pubblici con mandati istituzionali più generali e altre realtà territoriali, in attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul e dai richiamati atti di programmazione - piani nazionali”*. La Regione si è rivolta, dunque, a partenariati operativi formalizzati tra Comuni singoli e/o associati, Aziende Sanitarie Locali, istituti scolastici, uffici del Ministero della Giustizia, soggetti del Terzo Settore iscritti ad apposito Registro regionale e in possesso di competenze specifiche ed esperienza nelle aree tematiche oggetto dell'iniziativa, altri soggetti pubblici e/o privati, precisando inoltre la necessaria presenza all'interno del partenariato di almeno un soggetto promotore/gestore di centro antiviolenza/casa rifugio accreditato dalla Regione Liguria. Gli avvisi hanno precisato la non ammissibilità delle richieste riguardanti il funzionamento ordinario dei centri antiviolenza (e loro sportelli) e case rifugio e l'istituzione di nuovi centri antiviolenza/case rifugio, già oggetto di appositi avvisi. In esito alle valutazioni di merito, sono stati finanziati 6 progetti su ciascun avviso.

Per quanto riguarda la **Regione Sardegna**, il secondo avviso pubblico, realizzato in continuità con quello precedentemente descritto per il reimpiego delle economie maturate, si è rivolto a partenariati tra servizi specializzati/dedicati, servizi pubblici e altre realtà territoriali. Più nello specifico, è stato richiesto che i partenariati fossero costituiti in Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) composte da soggetto quali: Enti locali, Azienda Tutela Salute Sardegna, istituti scolastici, uffici del Ministero della Giustizia, soggetti del Terzo Settore iscritti agli appositi albi/registri regionali e/o nazionali e in possesso di competenze specifiche ed esperienza nelle aree tematiche oggetto dell'iniziativa e/o altri soggetti funzionali alla realizzazione del progetto. Requisito obbligatorio è stato la presenza, all'interno del partenariato, di almeno un soggetto promotore/gestore di Centro antiviolenza e/o di Casa di accoglienza. In esito all'avviso sono state, complessivamente, finanziate 3 proposte progettuali.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di reti antiviolenza interpretate come luoghi operativi preferenziali per affrontare “criticità di sistema” legate da un lato ai percorsi

di fuoriuscita dalla violenza delle donne (e, in primis, delle situazioni di emergenza) e dall'altro alle esigenze formative e informative dei servizi coinvolti. Complessivamente, l'aspetto "organizzativo" delle reti resta in secondo piano, salvo che per la Regione Lombardia che, avendo costruito il proprio sistema antiviolenza mettendo al centro le reti territoriali, ne ha anche sostenuto finanziariamente l'attività di governance e coordinamento.

## 2.2 Percorsi di empowerment economico, lavorativo e abitativo

Sono 17 le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato risorse statali in favore di interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, ovvero: Abruzzo, Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Val d'Aosta, Veneto. Di queste, la Regione del Veneto ha dedicato alla presente linea di intervento unicamente risorse regionali, programmate congiuntamente a quelle statali.

Si rappresenta che, in questa categoria, rientrano anche alcune iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da COVID-19 sostenendo la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza, programmate dalle Regioni Marche, Calabria e Liguria.

Complessivamente, le Regioni hanno programmato risorse statali per interventi di empowerment delle donne vittime di violenza per **€ 9.821.486,18**<sup>49</sup>, integrati con risorse dei bilanci regionali delle Regioni Lombardia, Marche, Umbria, Sardegna, Val d'Aosta e Veneto per € 3.220.815,17 e da risorse di altra natura per € 250.000<sup>50</sup>. Si deve precisare che il dato finanziario restituito è parziale in quanto:

- per le Regioni Calabria, Molise e Puglia, su una o più delle annualità considerate, le procedure hanno previsto la delega ai soggetti beneficiari dei fondi della scelta sulla/e tipologia/e di interventi da realizzare, pertanto l'informazione finanziaria non è stata qui compresa;
- gli interventi di rafforzamento della rete dei servizi, descritti al paragrafo 2.1.3, comprendono in gran parte dei casi anche azioni per l'empowerment delle donne vittime di violenza.

Con riferimento al periodo in oggetto solo 4 Regioni hanno investito su un solo DPCM risorse sull'empowerment delle donne vittime di violenza (Friuli-Venezia Giulia, Molise, Sardegna e Sicilia); le altre hanno, al contrario, programmato risorse statali su almeno 3 annualità (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Umbria, Campania e Val d'Aosta) o su due annualità (Lazio Marche, Veneto).

La realizzazione degli interventi è stata in larga parte demandata a soggetti terzi, ovvero enti pubblici, soggetti titolari/gestori di centri antiviolenza e case rifugio (anche in partenariati, più o meno estesi, pubblico-privato); in due casi, come mostra la fig. 2.3, sono state attivate

---

<sup>49</sup> Di cui, € 9.425.085,92 rappresentano gli impegni ad inizio procedimento ed € 8.765.728,87 gli impegni giuridicamente vincolanti.

<sup>50</sup> Si tratta di una donazione versata alla Regione Autonoma della Sardegna per essere destinata a progetti a favore dei figli minori delle donne che accedono al reddito di libertà.

procedure particolari rivolte direttamente alle donne, una delle quali è stata gestita da un punto di vista amministrativo da un ente in house della Regione. La figura evidenzia anche un caso in cui i beneficiari dei fondi sono, sui diversi DPCM in analisi, di natura giuridica differente.

**Figura 2.4: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati all'empowerment delle donne vittime di violenza**



### **Enti pubblici**

Le Regioni che hanno attivato procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei fondi agli **enti pubblici** sono complessivamente 6, ovvero Marche, Molise, Sardegna, Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria. Le prime 4 Regioni si sono rivolte agli ambiti territoriali o distretti sociali, mentre la Regione Lombardia ha trasferito i fondi agli Enti locali capofila delle reti territoriali e la Regione Umbria ai Comuni sedi di centri anti violenza e case rifugio.

La **Regione Marche** ha sostenuto interventi di accompagnamento ed empowerment delle donne vittime di violenza sui DPCM 2019, 2020 e 2021. Sul primo di tali DPCM gli interventi previsti sono i seguenti:

- miglioramento delle azioni di tutela e accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza;
- azioni per contrastare il disagio abitativo ed agevolare la piena indipendenza della donna anche attraverso soluzioni di 'sgancio', ovvero in uscita dalla condizione di protezione propria delle Case;
- azioni per incentivare l'inclusione sociale e lavorativa (da integrare anche con la programmazione dell'FSE 9.1 inclusione sociale-tirocini e l'FSE 9.4 educativa minori).

Come si è avuto modo di rappresentare precedentemente, questi interventi sono compresi all'interno dell'obiettivo più generale del rafforzamento delle reti di servizi, dunque sono stati classificati nell'apposito paragrafo. Sui successivi decreti ministeriali, la Regione declina lo stanziamento finanziario per ciascuna tipologia di intervento; nel complesso, il 28% dei fondi statali relativi all'art. 5 della LN 119/2013, integrati da fondi regionali, sono stati destinati al sostegno abitativo, al reinserimento lavorativo e, più in generale, ai servizi per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza. Sul DPCM 2021, sono inoltre declinate le possibili azioni da intraprendere, ovvero: iscrizioni a corsi di formazione/stage; tirocini di inserimento lavorativo e tutor; attivazione e gestione borsa lavoro; iscrizione a corsi di lingua italiana; corsi di alfabetizzazione informatica o altri corsi professionalizzanti; iscrizione a corsi di scuola guida; spese per sottoscrizione di contratti di locazione; contratti di comodato e mensilità di affitto; rafforzamento della collaborazione con i servizi per l'impiego e gli enti di formazione professionale, il sistema imprenditoriale e le organizzazioni sindacali per favorire la realizzazione, nell'ambito della presa in carico integrata, di percorsi di inserimento lavorativo rivolti specificatamente alle donne vittime di violenza in tutte le sue forme, non solo domestica ma anche sul luogo di lavoro. Sono, inoltre, comprese anche azioni per il supporto dei/lle figli/e delle donne vittime di violenza, come il supporto a spese scolastiche di iscrizione, rette per la frequenza, mensa, trasporto scolastico, materiale didattico, attività formative-ludiche organizzate dalla scuola o extra scolastiche (ripetizioni, doposcuola, iscrizione percorsi di logopedia e psicomotricità dei minori con difficoltà linguistiche e relazionali). Su entrambi i DPCM è, inoltre, previsto il supporto delle iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza Covid 19 e a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza (1,6% dei fondi statali ex art. 5). I fondi sono ripartiti tra gli ATS per il 50% in modo equo e per il 50% in relazione alla popolazione femminile residente per territorio provinciale e il loro trasferimento è subordinato alla presentazione, da parte degli ATS, di una scheda programmatica.

La **Regione Molise** ha assegnato le risorse all'ATS di Campobasso in qualità di coordinatore degli ambiti dell'intero territorio regionale prevedendo che il plafond finanziario disponibile fosse utilizzato sia per la realizzazione di percorsi formativi rivolti agli/lle operatori/trici, sia per l'attivazione di percorsi formativi, di tirocini per l'inclusione socio-lavorativa e di interventi in favore autonomia abitativa in favore delle donne vittime di violenza.

La **Regione Sardegna** ha investito quota parte delle risorse del DPCM 2021 per la realizzazione di interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, integrando dette risorse con quelle regionali stanziare per la misura del reddito di libertà, attiva fin dal 2018. L'attuazione della misura nelle diverse fasi in cui la stessa si articola (ricognizione dei fabbisogni; redazione del progetto personalizzato, esecuzione, rendicontazione e monitoraggio dello stesso) è affidata agli Ambiti Plus, nei cui territori si trovano le Case di accoglienza delle donne vittime di violenza (Olbia, Sassari, Oristano, Cagliari e Nuoro); lo stanziamento (regionale e nazionale) è dunque ripartito in parti uguali tra gli Enti gestori di tali Ambiti Plus. La procedura di assegnazione del reddito di libertà prevede che i Comuni, tramite gli Ambiti Plus, in raccordo con le équipes dei Centri antiviolenza o delle Case di accoglienza, acquisito il consenso delle donne, secondo il metodo della co-progettazione, predispongano

il piano personalizzato di interventi che, a titolo esemplificativo, può prevedere singolarmente o congiuntamente i seguenti interventi: erogazione di un sussidio economico; rimborso delle spese legali; accesso ai dispositivi di politiche attive del lavoro in materia di occupazione e di formazione; avvio all'autoimpiego; aiuto economico per favorire la mobilità geografica per sfuggire alla condizione di violenza; garanzia della continuità scolastica della donna vittima di violenza e per i figli minori e maggiorenni; sostegno per il raggiungimento dell'autonomia abitativa; inserimenti lavorativi. Il reddito viene erogato per 12-36 mesi, secondo le esigenze della donna definite in fase co-progettazione. L'ammontare del sussidio economico mensile è determinato nella misura fissa di € 780,00, nel caso di donna sola, mentre nel caso di donna con figli minori è determinato dall'applicazione della formula ISTAT di calcolo della soglia di povertà assoluta, tenendo conto, ai fini della sua determinazione, del luogo di residenza o di domicilio della donna. Il contributo è aumentato di € 100, se la donna sia persona con disabilità o abbia figli con disabilità o di € 200, se la donna sia persona con disabilità e abbia figli con disabilità. Inoltre, l'ammontare del contributo può essere aumentato da quello stabilito per il rimborso delle spese legali e per l'inserimento lavorativo. Possono accedere al reddito di libertà (RDL) le donne, con o senza figli minori, vittime di violenza certificata dai servizi sociali del Comune di residenza o dai servizi sociali del Comune di nuovo domicilio, che sono seguite dai Centri antiviolenza o che siano o siano state ospiti sia in una casa di accoglienza (sia in una struttura simile ad una casa di accoglienza, cui non sono potute accedere per mancanza di posti disponibili). Queste disposizioni hanno regolato anche le modalità di utilizzo dei fondi del DPCM 2020.

La **Regione Emilia-Romagna** ha sostenuto interventi per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza con i fondi trasferiti dai DPCM 2019, 2020 e 2021. In continuità con le azioni realizzate precedentemente a valere sul DPCM 25 novembre 2016, per le prime due annualità si è trattato di un sostegno di tipo abitativo ed economico, mentre nell'ultima annualità di riferimento sono stati compresi anche interventi finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo. Gli obiettivi che la Regione ha inteso conseguire sono stati i seguenti:

- Promuovere gli strumenti necessari per il sostegno di donne vittime di violenza e dei loro figli, già inserite in un percorso di fuoriuscita dalla violenza per il raggiungimento di una progressiva indipendenza abitativa, sia in appartamento autonomo che in coabitazione, sostenendole, anche attraverso un contributo economico nella prima fase di vita indipendente anche dopo l'uscita dalle case rifugio o da alloggi di transizione;
- Favorire un turn-over di donne accolte nelle case rifugio e negli alloggi di seconda accoglienza e liberare posti nelle case rifugio per le nuove accolte;
- Favorire una diffusione omogenea sul territorio regionale delle misure a sostegno dell'autonomia delle donne vittime di violenza di genere;
- Nell'ultima annualità, promuovere gli strumenti necessari per il mantenimento del lavoro o per il reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, già inserite in un percorso di fuoriuscita dalla violenza, anche a sostegno della conciliazione vita e lavoro.

Destinatarie degli interventi sono le donne vittime di violenza (e i loro figli) inserite in un progetto personalizzato di fuoriuscita dalla violenza che viene redatto con la donna dagli Enti Locali e dai Centri antiviolenza iscritti all'Elenco Regionale.



Sotto il profilo procedurale, la Regione ha proceduto con l'assegnazione e la concessione dei contributi ai Comuni capofila dei 38 ambiti distrettuali, con destinazione vincolata, utilizzando quale parametro di riparto la popolazione residente nell'ambito distrettuale nell'anno in corso. Nei primi due riparti è stato stabilito il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute per una percentuale massima dell'85% mentre la copertura della spesa residua pari al 15% doveva essere garantita dal soggetto beneficiario del finanziamento e rendicontata anche attraverso la valorizzazione di risorse umane, beni e servizi messi a disposizione dall'Ente locale; criterio che nell'ultimo riparto non viene più previsto, pur essendo comunque ammessa la possibilità per gli Enti locali di integrare con proprie risorse il plafond finanziario a disposizione, al fine di rendere più incisivo l'intervento di sostegno all'autonomia.

Anche la **Regione Lombardia** ha sostenuto interventi per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza con i fondi trasferiti dai DPCM 2019, 2020 e 2021, integrati con fondi regionali. Coerentemente con l'assetto di governance del sistema antiviolenza, i fondi sono stati trasferiti agli enti locali capofila delle 27 reti antiviolenza prevedendo una quota fissa del 50% da ripartire equamente e una quota del 50% proporzionale alla popolazione residente sul territorio di riferimento della rete territoriale. Il sostegno finanziario è funzionale a rafforzare, in particolare, gli interventi di empowerment lavorativo, secondo le esigenze espresse dalle reti antiviolenza, al fine di strutturare in modo condiviso:

- la promozione di una cultura di rete multi-agency, tramite la condivisione di metodologie, l'attivazione di flussi informativi, lo sviluppo di sinergie operative e strumenti tra gli attori delle reti antiviolenza, le parti sociali, gli enti del sistema regionale di formazione e lavoro e il tessuto economico lombardo a sostegno delle politiche di inclusione attiva rivolte alle donne che hanno subito violenza;
- il miglioramento della qualità dei servizi e dell'accesso da parte delle donne che subiscono violenza a risorse e opportunità di accompagnamento per l'empowerment economico-finanziario, lavorativo e l'autonomia abitativa, a integrazione e completamento dei servizi esistenti di protezione e assistenza.

In riferimento alle risorse del DPCM 2019 la Regione, riconoscendo lo stretto legame tra uscita della violenza e recupero della piena autonomia delle donne sotto il profilo economico, lavorativo e abitativo, ha individuato tra le priorità il sostenere e rendere maggiormente efficaci i percorsi di empowerment, prevedendo nello specifico:

- la promozione e realizzazione di percorsi di orientamento e supporto (compresi quelli di counseling e coaching) volti all'acquisizione dell'autostima e alla valorizzazione di potenzialità, talenti e competenze per favorire la ricerca attiva del lavoro da parte delle donne;
- il consolidamento e la continuità dei servizi attuati fino a quel momento in via sperimentale per l'inserimento lavorativo e il supporto abitativo quali servizi offerti dai centri antiviolenza, anche in collaborazione con gli altri enti della rete;
- il rafforzamento della collaborazione con i servizi per l'impiego e gli enti di formazione professionale, il sistema imprenditoriale e le organizzazioni sindacali per favorire la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo rivolti specificatamente alle donne vittime di violenza in tutte le sue forme, non solo domestica ma anche sul luogo di lavoro;

- la collaborazione con le Direzioni Generali competenti per favorire il ricorso all'housing sociale e al co-housing, anche tramite la valorizzazione di beni confiscati alla mafia.

Sui DPCM successivi si individuano quattro assi di intervento prioritari:

- sensibilizzazione e rafforzamento della capacità di intervento della rete, degli attori e dei servizi (asse I);
- sviluppo di interventi per l'inclusione attiva e sostegno all'integrazione e reintegrazione nel mercato del lavoro (asse II);
- attivazione di misure di supporto alla partecipazione alle politiche attive del lavoro (asse III);
- sviluppo di interventi e misure economiche per l'autonomia abitativa (asse IV).

La **Regione Umbria** ha investito sui percorsi di empowerment quota parte delle risorse disponibili sulle annualità 2019, 2020 e 2021 dei decreti analizzati. Rispetto al primo di tali decreti, su apposita richiesta dei Comuni di Perugia, Terni e Orvieto, la Regione ha trasferito ad essi una quota di fondi per il finanziamento di progetti sperimentali di accompagnamento delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dalla violenza con politiche di empowerment e di sostegno all'autonomia lavorativa, economica, abitativa e personale. Nelle annualità successive, le risorse sono destinate ai 9 Comuni capifila di Ambito (e delle reti territoriali), prevedendo una quota fissa per ciascun centro antiviolenza e una quota variabile sulla base del numero di donne accolte registrate nel sistema informativo S.E.Re.N.A. L'intervento è finalizzato a sostenere l'erogazione di un contributo economico (una sorta di reddito di libertà) alle donne vittime di violenza, prese in carico da un CAV e che abbiano compiuto e/o stiano compiendo un percorso di fuoriuscita dalla violenza, al fine di sostenere progetti di empowerment e sostegno all'autonomia lavorativa, abitativa, formativa”.

### ***Titolari/gestori di CAV-CR***

Le Regioni che si sono rivolte a titolari di CAV riconosciuti dalla Regione **sono 9**: si tratta di Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Puglia, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta e Veneto.

La **Regione Abruzzo**, con fondi dei DPCM 2019, 2020 e 2021, ha finanziato interventi di supporto all'autonomia abitativa e all'inserimento/reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza che hanno condiviso un progetto personalizzato di presa in carico con un centro antiviolenza, anche per favorire l'uscita da una struttura protetta. Le risorse sono assegnate ai soggetti pubblici e privati titolari dei CAV riconosciuti sulla base del numero di prese in carico (DPCM 2019 e 2020); per le risorse a valere sul DPCM 2021, gli atti hanno precisato che le risorse sono ripartite tra i “soggetti gestori dei servizi antiviolenza [...] sulla base del numero di donne che per mezzo di ogni soggetto gestore hanno beneficiato degli specifici interventi finanziati con i precedenti fondi del DPO per gli interventi previsti dall'art. 5, c. 2 del D.L. 93/2013” tenendo conto “anche della gestione delle case rifugio”. Le azioni previste per l'inserimento o reinserimento lavorativo sono le seguenti: corsi di qualificazione/riqualificazione con rilascio di titolo professionalizzante riconosciuto ai sensi della normativa vigente, borse lavoro e tirocini extracurricolari. Rispetto all'autonomia abitativa, sono riconosciute tutte le azioni volte a favorire la conquista dell'autonomia abitativa, sia in appartamento autonomo che in coabitazione, delle

donne vittime di violenza, sostenendole nella prima fase di vita autonoma, anche dopo l'uscita dalle case rifugio o da alloggi di transizione.

La **Regione Liguria** ha destinato risorse all'empowerment delle donne vittime di violenza a valere sui DPCM 2020 e 2021. Rispetto al primo di tali decreti, le risorse sono finalizzate ad iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da COVID19 e a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza, nella convinzione che esse "possano costituire un efficace supporto ai progetti individualizzati di autonomia lavorativa, abitativa e personale delle donne vittime di violenza sviluppati dai centri antiviolenza". I fondi sono dunque ripartiti in parti uguali ai 10 centri antiviolenza, con la precisazione che gli interventi di sostegno economico erogati a valere sulle suddette risorse debbano essere condivisi con i servizi sociali pubblici territorialmente competenti nell'ottica dell'approccio integrato previsto dall'Intesa Stato Regioni del 27 novembre 2014. Rispetto al secondo di tali decreti, nell'ambito del percorso di consultazione con il Tavolo tecnico di coordinamento regionale sulla violenza di genere, la Regione ha stabilito di rimettere la decisione sulle modalità di impiego delle risorse relative agli obiettivi dell'art. 5 della LN 119/2013 ai centri antiviolenza accreditati dalla Regione, secondo i bisogni della propria utenza e/o del territorio di riferimento. Tra questi, 7 centri hanno selezionato quale priorità di intervento il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza sono stati e 1 centro quella volta a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza in seguito all'emergenza da Sars-Cov-2. La Regione ha, quindi, assegnato a ciascun centro un importo fisso, investendo complessivamente l'80% delle risorse disponibili.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha ripartito le risorse del DPCM 2019 tra i centri antiviolenza operanti sul territorio regionale e in possesso dei requisiti minimi previsti a livello nazionale, sulla base del numero di contatti/accessi nel 2019 comunicato in occasione del monitoraggio semestrale delle risorse statali. Le azioni di supporto economico hanno riguardato la situazione abitativa (spese di locazione delle soluzioni abitative per le donne già in percorso di autonomia; spese per le case di transizione, quali affitto, forniture di acqua, luce, gas, telefono, internet, interventi di ordinaria manutenzione, arredi e elettrodomestici) e quella socio-lavorativa della donna (supporto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per favorire l'inserimento sociale e lavorativo della donna e alla partecipazione a percorsi di integrazione sociale e di autonomizzazione individuale); sono, tuttavia, sostenute anche le spese per il personale delle case di transizione, anche di tipo specializzato e/o di supporto alla struttura (come le consulenze di mediatori culturali, psicoterapeuti, ecc) e quelle relative al sostentamento delle donne ospiti nelle case di transizione e dei loro minori (acquisto vestiti, generi alimentari, trasporti, spese mediche e specialistiche degli ospiti, materiali di consumo, posti nido, pasti scolastici e servizi di centro vacanze, babysitter, attività didattiche e ludiche anche extrascolastiche, materiale per la didattica, anche a distanza).

La **Regione Puglia** ha sostenuto i centri antiviolenza riconosciuti dalla Regione nella progettazione di interventi di empowerment delle donne vittime di violenza sui DPCM 2019, 2020 e 2021. Rispetto al primo di tali decreti, la Regione ha ripartito i fondi sia per azioni di supporto abitativo, reinserimento lavorativo e accompagnamento delle donne nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza (per un importo pari o superiore al 50% del finanziamento concesso) che per interventi rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati attraverso

interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza, precisando inoltre la possibilità per i soggetti attuatori di realizzare progetti in favore delle donne migranti e/o in favore di minori vittime di violenza assistita, in relazione ai bisogni individuati dai centri antiviolenza e dai servizi preposti nei progetti di presa in carico, e di sostenere le spese connesse alle esigenze sociali e alle difficoltà operative causate dall'emergenza da Covid-19, non coperte da altre fonti di finanziamento ed opportunamente documentate dai centri antiviolenza. I fondi sono stati ripartiti tra gli enti gestori dei centri antiviolenza iscritti all'elenco regionale, sulla base dei dati di monitoraggio: nello specifico, il 50% del plafond finanziario disponibile è stato ripartito in parti uguali tra i 17 CAV privati e i 7 CAV con promotore pubblico e gestore privato e il 50% sulla base del numero totale di donne prese in carico. La procedura ha previsto la presentazione, da parte dei centri, di un'apposita istanza.

Sulle successive annualità, la misura si integra con la *“dote per l'empowerment e l'autonomia”* che, prevista dal Piano Regionale delle Politiche Sociali e finanziata con fondi del bilancio regionale, si configura quale intervento diretto in favore delle donne, in carico ai CAV, per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza. Il target principale è in primis quello delle donne disoccupate o inoccupate il cui progetto personalizzato di fuoriuscita dalla violenza preveda la riqualificazione e l'inserimento lavorativo ma anche quello delle donne occupate il cui progetto personalizzato preveda il miglioramento della condizione economica e professionale. Sul versante abitativo, il target sono le donne prese in carico dai centri antiviolenza e/o dimesse dalle case rifugio che non dispongono di un alloggio o il cui alloggio è divenuto impraticabile per ragioni di sicurezza personale. Le procedure hanno sollecitato l'adozione di una modalità di lavoro integrata tra enti locali, centri antiviolenza, servizi per il lavoro, imprese sociali per il reinserimento lavorativo, in partenariato con aziende e imprese locali, preventivamente sensibilizzate. Le risorse sono ripartite tra i centri antiviolenza in base a cluster che tengono conto del numero delle prese in carico nell'anno, attribuendo una percentuale max del 20% per le attività di tutoraggio e di accompagnamento dei percorsi.

La **Regione Valle d'Aosta** ha destinato risorse su 3 progetti per l'autonomia delle donne vittime di violenza su tutti i DPCM considerati, assegnando le risorse agli enti gestori del CAV regionale e della CR regionale. Il primo progetto, concertato in seno al Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere e realizzato dal soggetto gestore della casa rifugio in collaborazione con il centro antiviolenza, è denominato *“Non solo Arcolai”*. Si tratta di un intervento di educativa territoriale sperimentato nel biennio 2018-2019 a valere sui fondi del DPCM 2015-2016, che si pone l'obiettivo di promuovere e sostenere le donne vittime di violenza creando un servizio di continuità che le supporti nel delicato passaggio dalla casa rifugio alla riacquisizione di una prospettiva di vita più autonoma. Le azioni previste comprendono: l'accompagnamento delle donne nell'acquisizione e/o rafforzamento della loro capacità di muoversi sul territorio valdostano, rafforzando la conoscenza delle risorse e dei servizi presenti; il supporto nella gestione della vita quotidiana; azioni volte a favorire l'integrazione e l'inclusione sociale; azioni di supporto nel percorso volto ad acquisire un'autonomia lavorativa. Destinatarie del progetto sono sia le donne vittime di violenza dimesse dalla struttura di prima accoglienza *“L'Arcolai”*, in continuità con il progetto stilato e concordato tra la struttura e l'équipe socio-sanitaria

territoriale, sia le donne vittime di violenza che, per motivi diversi, non accettano di essere accolte presso la struttura ma per le quali l'équipe socio-sanitaria territoriale e la Struttura stessa ritengono utile proporre un percorso di accompagnamento più mirato e strutturato. Visto l'impatto positivo di tale sperimentazione, il progetto è stato proposto con continuità lungo tutto il periodo considerato, dapprima con gli stessi interventi educativi (DPCM 2017) e, successivamente, con l'introduzione di ulteriori azioni volte a favorire l'autonomia delle donne vittime di violenza. Queste ultime, finanziate con i fondi dei DPCM dal 2018 al 2020, hanno riguardato la messa a disposizione di un alloggio da utilizzarsi in via temporanea per una sperimentazione protetta della quotidianità in un contesto più informale e diverso dalla struttura protetta, da destinare temporaneamente alle donne in dimissione dalla casa rifugio, prive di uno spazio abitativo proprio, o a quelle in carico al servizio sociale territoriale che, pur avendo un'abitazione propria, necessitano di una sistemazione abitativa temporanea in virtù del loro progetto di presa in carico personalizzato e del relativo percorso di uscita dalla violenza (progetto "Non solo Arcoiaio verso l'autonomia").

Sempre in merito all'autonomia abitativa, a valere su una quota dei fondi dei DPCM 2019 e 2020 è stato finanziato il progetto "Seconda accoglienza", promosso dall'Associazione "Centro Donne contro la Violenza – Aosta", avviato in una prima edizione nella primavera del 2021 fino al 31.05.2022 e prorogato per la restante parte dell'anno 2022 e per i primi mesi del 2023. Si tratta di un intervento volto all'autonomia abitativa delle donne vittime di violenza incentrato sull'offerta di un alloggio temporaneo e gratuito, che si configura come un aiuto fondamentale nell'ambito del percorso di fuoriuscita dalla violenza e di emancipazione dal maltrattante: le case di transizione o di seconda accoglienza permettono infatti di ridurre il rischio di rientro della donna nella situazione di violenza per mancanza di alternative e di incentivare il progressivo recupero dell'autonomia.

La **Regione Piemonte** ha adottato, nel periodo in esame, 3 avvisi pubblici sui DPCM 2019, 2020 e 2021, finalizzati a *"promuovere degli interventi articolati e integrati in favore di donne prese in carico dai centri antiviolenza iscritti all'albo regionale nei percorsi di accompagnamento di affrancamento dalla violenza che non dispongano di un alloggio o il cui alloggio è divenuto impraticabile per ragioni di sicurezza personale e che non abbiano un inserimento occupazionale tale da poter consentire un'autonoma gestione economica di se stesse e dei propri figli"*. Negli avvisi, per la costruzione e/o ri-costruzione di un progetto di vita autonomo, viene riconosciuta l'importanza delle seguenti azioni:

- Un adeguato percorso di inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro, e la concreta opportunità di ottenere una progressiva autonomia abitativa in termini di fruizione di una sistemazione alloggiativa adeguata;
- La definizione di progetti integrati e personalizzati;
- L'importanza di strutturare reti territoriali di soggetti qualificati per la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo integrati e personalizzati e di autonomia abitativa. In particolare, per i primi – che devono prevedere diverse azioni (quali azioni di motivazione ed empowerment, attività di bilancio delle competenze, di orientamento e di formazione, attività di sostegno alla ricerca attiva di lavoro, di rinforzo delle competenze professionali anche con tirocini, supporto nella ricerca di lavoro) – si afferma l'importanza di reti con Centri Antiviolenza, Istituzioni, Fondazioni, Organizzazioni Sindacali e Imprenditoriali, Servizi per il lavoro, Agenzie formative, Servizi Socio-assistenziali e di welfare, Terzo settore cooperazione e

impresa sociale. Per l'autonomia abitativa, si riconosce l'importanza della compartecipazione di molti soggetti istituzionali ed il coinvolgimento dei privati che interagiscono sul mercato e l'integrazione degli interventi con linee strategiche delle politiche abitative regionali – che prevedono l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, finanziamento delle Agenzie Sociali per la Locazione sul mercato libero privato, l'assegnazione temporanea di un alloggio di edilizia sociale, svincolato dalla normativa regionale in materia, per finalità socialmente rilevanti.

A fronte di questo riconoscimento, la Regione rivolge gli avvisi agli Enti locali e alle organizzazioni titolari dei CAV, anche in partnership tra loro ed in rete con gli enti ed i soggetti impegnati nello specifico settore di intervento e con almeno un soggetto afferente a ciascuna delle seguenti categorie:

- operatore accreditato all'orientamento e alla formazione professionale;
- operatore accreditato al lavoro e/o centro per l'impiego territorialmente competente;
- Comuni, agenzia sociale per la locazione anche d'ambito territoriale, organismi del terzo settore titolari di progetti di sostegno abitativo.

Le procedure hanno richiesto un co-finanziamento minimo obbligatorio pari al 20% del costo totale del progetto, tramite valorizzazione risorse umane e strumentali e risorse economiche, del proponente o di altri partner del progetto.

La **Regione Sicilia**, su fondi del DPCM 2018, ha adottato un avviso multi-intervento rivolto ad enti del terzo settore gestori di CAV iscritti/autorizzati al funzionamento, che ha previsto tre tipologie di azioni riconducibili alla linea qui in esame, ovvero:

- Contributi per l'attivazione di borse lavoro da destinare all'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza;
- Contributi finalizzati all'empowerment economico, finanziario e lavorativo, da conseguire con misure occupazionali di auto-impiego in ambito artigianale, commerciale, professionale in forma singola o associata;
- Contributi finalizzati all'autonomia abitativa.

Complessivamente, sono stati ammessi a finanziamento 12 progetti.

Infine, la **Regione del Veneto** ha finanziato interventi di autonomia delle donne vittime di violenza realizzati nelle annualità 2020, 2021 e 2022 unicamente con risorse del bilancio regionale, erogate direttamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio riconoscendo un contributo dello stesso importo per tutti i CAV e per tutte le CR.

### ***Partenariati pubblico/privato***

La **Regione Valle d'Aosta**, con risorse dei DPCM 2019 e 2020, ha sostenuto un progetto di attivazione socio-lavorativa ed è denominato "Riattivazioni". L'intervento si inserisce nell'ambito del PON Inclusion 2014/2020 che, con l'avviso n. 3/2016, ha inteso sostenere azioni di potenziamento dei servizi sociali dedicate ai beneficiari delle misure di sostegno al reddito e di inclusione socio-lavorativa loro rivolti. La Regione Valle d'Aosta, in qualità di capofila, ha sottoscritto in data 30.11.2017 con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la Convenzione di Sovvenzione per la realizzazione di azioni di attivazione socio-lavorativa, per le quali ha successivamente avviato una procedura di co-progettazione. Il progetto, realizzato in partnership con CELVA, il Consorzio Trait d'Union s.c.s., la fondazione Opere Caritas e il Coordinamento solidarietà Valle d'Aosta, ha previsto il potenziamento del modello di presa in carico sperimentato negli ultimi anni sul territorio

regionale nell'ambito delle misure di sostegno per l'inclusione attiva e si è rivolto a soggetti in condizione di fragilità economica, sociale, relazionale e lavorativa in carico ai servizi pubblici. Nell'attestare che l'inserimento lavorativo risulta un tassello fondamentale per il superamento della condizione di disagio sociale per molte donne maltrattate, spesso economicamente dipendenti dal maltrattante, e grazie alla disponibilità dei fondi statali trasferiti dal DPO, la Regione ha previsto l'inserimento del target delle donne vittime di violenza nell'ambito dell'istruttoria di coprogettazione citata, al fine di consentire l'ottimizzazione di tempi e risorse umane ed economiche e la sperimentazione su target diversi ma accomunati dalla condizione di fragilità economica. Sono, pertanto, state incluse le donne in carico al CAV e alla CR territoriali, per le quali il progetto di presa in carico personalizzato contemplava, sulla base delle specifiche esigenze e rispettive fragilità, l'attivazione di interventi di formazione, di accompagnamento al lavoro, di tirocini lavorativi e di cittadinanza attiva.

### **Altro**

Le Regioni Campania e Lazio hanno attivato procedure che si sono rivolte direttamente alle donne vittime di violenza, la prima gestendole in proprio, la seconda delegandone la gestione ad un *ente in house*.

La **Regione Campania** ha indetto un *Avviso Pubblico Multi-intervento*, rivolto alle donne vittime di violenza ed ai/le loro figli/e nonché agli orfani di vittime di femminicidio e finalizzato a fornire un supporto concreto nel difficoltoso percorso per la fuoriuscita dal circuito della violenza delle donne e dei loro figli, anche con disabilità, e degli orfani delle vittime di femminicidio. Sono state previste due distinte linee di intervento: una volta a sostenere, con fondi regionali, i/le figli/e delle donne vittime di violenza (anche in condizione di disabilità) nonché degli orfani di vittime di femminicidio; l'altra a sostenere le donne attraverso contributo pubblico sotto forma di voucher, finanziata con fondi dei DPCM 2019, 2020 e 2021. Rimandando la descrizione della prima di tali linee di intervento al par. relativo ai minori vittime di violenza, rispetto alla seconda linea si precisa in questa sede le caratteristiche delle procedure attivate. Il voucher, di importo massimo di € 6.000,00, da spendere per le intere annualità 2022 e 2023, rifonde in modo totale o parziale le spese sostenute in relazione a:

- sostegno abitativo (canone di locazione e utenze);
- formazione e reinserimento lavorativo (corsi di istruzione e formazione);
- accompagnamento della donna nel percorso di fuoriuscita dalla violenza.

Sono destinatarie del contributo le donne vittime di violenza, residenti in uno dei Comuni della Campania, prese in carico dai centri anti violenza e/o dalle case di accoglienza e/o rifugio e/o dai servizi sociali della Regione Campania. È previsto che la domanda per l'assegnazione dei voucher venga presentata alla Regione, tramite apposita piattaforma informativa, dalle donne vittime di violenza.

Complessivamente, sono state ritenute finanziabili 395 domande (sulle 399 pervenute); gran parte delle domande è stata presentata da donne in carico ai centri anti violenza (311), mentre sono 39 le domande di donne in carico alle case rifugio e 45 le domande di donne in carico ai servizi sociali.

La **Regione Lazio** ha trasferito a Lazio Innova, società in House della Regione, quota parte delle risorse dei DPCM 2020 e 2021 per la gestione del contributo di libertà per le

donne vittime di violenza. Il contributo di libertà è rivolto alle donne che hanno subito violenza, segnalate dai Centri antiviolenza, dalle Case rifugio e dalle Case di semiautonomia operanti sul territorio della Regione Lazio, per un sostegno, fino ad un massimo di € 5.000,00 pro-capite, alle spese necessarie al percorso di autonomia, ovvero:

- Spese abitative: canoni di affitto con regolare contratto, spese condominiali, spese per utenze (acqua, gas, elettricità), elettrodomestici di base, mobilio essenziale per la casa e biancheria (lenzuola, coperte, asciugamani);
- Spese per la donna: farmaci e spese mediche, formazione, istruzione e cultura, spese per prodotti alimentari;
- Spese per figlie/figli minori: acquisto libri scolastici, materiale didattico, rette per mensa e doposcuola, abbonamento mezzi pubblici, attività sportive e ricreative, farmaci e spese mediche (comprese le spese ortottiche e ortodontiche), spese per vestiario.

La procedura ha previsto l'adozione di un avviso pubblico con procedura a sportello fino ad esaurimento delle risorse stanziare in accoglimento delle domande presentate e sottoscritte dal/dalla Legale rappresentante dei Centri antiviolenza, delle Case rifugio e Case di semiautonomia operanti sul territorio della Regione Lazio che hanno preso in carico la donna, sola o con i figli minori, corredate da documentazione attestante il progetto di fuoriuscita dalla violenza della donna in cui si evidenziano i requisiti per accedere alle risorse e alle spese che si intendono sostenere. Inoltre, è previsto che il/la legale rappresentante del centro/struttura che ha presentato l'istanza di contributo per la donna presa in carico, entro i sei mesi dall'erogazione del contributo, trasmetta all'Area Pari Opportunità: una relazione conclusiva sul progetto realizzato, sulle criticità riscontrate e sui risultati conseguiti; la rendicontazione finanziaria, con i giustificativi di spesa che attestino i pagamenti delle spese effettuate esclusivamente dalla beneficiaria del contributo.

### ***Tipologie di interventi***

In estrema sintesi, con riferimento alla tipologia di interventi finanziati è stato possibile individuare due principali aree di intervento, ovvero: l'autonomia abitativa e l'inserimento (o reinserimento) lavorativo, cui se ne sono affiancate altre tre, relative al più generale accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, al supporto dei/delle figli/figlie minori delle donne in uscita dalla violenza e alle azioni "di sistema" per la messa in rete tra CAV/CR e servizi territoriali.

La maggioranza delle Regioni ha programmato le risorse complessivamente considerate limitandosi ad enucleare negli atti le diverse tipologie di progetti attivabili a valere su esse, altre hanno destinato risorse specifiche a tutte o parte di queste aree di intervento (Valle d'Aosta, Abruzzo).

Nello specifico, per quanto riguarda l'aspetto più propriamente operativo:

- a. Gli interventi di sostegno all'autonomia abitativa hanno contemplato, a titolo di esempio: la messa a disposizione di alloggi temporanei gratuiti (Valle d'Aosta), contributi per canoni di locazione, spese condominiali ed utenze (Campania, Lazio, Marche, Sicilia), contributi per l'acquisto di elettrodomestici di base, mobilio essenziale per la casa e biancheria (Lazio, Sicilia).
- b. Gli interventi di inserimento/attivazione in ambito lavorativo hanno contemplato, ad esempio: corsi di formazione, qualificazione, tirocini, borse lavoro (Valle d'Aosta, Abruzzo, Marche, Campania, Sicilia), percorsi di orientamento e supporto (compresi



- quelli di counseling e coaching) volti all'acquisizione dell'autostima e alla valorizzazione di potenzialità, talenti e competenze per favorire la ricerca attiva del lavoro da parte delle donne (Lombardia), avvio all'autoimpiego (Sardegna, Sicilia).
- c. Gli interventi di accompagnamento ai percorsi di fuoriuscita dalla violenza hanno contemplato, a titolo di esempio: iscrizione a corsi di scuola guida (Marche), erogazione di sussidi economici per il rimborso delle spese legali e/o per favorire la mobilità geografica per sfuggire alla condizione di violenza; (Sardegna), spese per farmaci e visite mediche, formazione, istruzione e cultura, spese per prodotti alimentari (Lazio).
  - d. Gli interventi in favore dei/delle minori hanno contemplato, ad esempio: spese scolastiche (Marche, Lazio), rette per mensa e doposcuola, abbonamento mezzi pubblici, attività sportive e ricreative, farmaci e spese mediche (comprese le spese ortottiche e ortodontiche), spese per vestiario (Lazio).
  - e. Le azioni "di sistema", infine, hanno contemplato, ad esempio: il rafforzamento della collaborazione con i servizi per l'impiego e gli enti di formazione professionale, il sistema imprenditoriale e le organizzazioni sindacali per favorire la realizzazione, nell'ambito della presa in carico integrata, di percorsi di inserimento lavorativo rivolti specificatamente alle donne vittime di violenza (Marche, Lombardia); collaborazioni con le Direzioni Generali competenti per favorire il ricorso all'housing sociale e al co-housing, anche favorendo la valorizzazione di beni confiscati alla mafia (Lombardia); costruzione di una modalità integrata di intervento tra enti locali, centri antiviolenza, servizi per il lavoro, imprese sociali per il reinserimento lavorativo, con forme di partenariato con aziende e imprese locali, preventivamente sensibilizzate (Puglia).

## 2.4 Proteggere e supportare le/i minori vittime e/o testimoni di violenza intra-familiare

Le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato risorse statali per sostenere progetti rivolti a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita **sono 9**, ovvero: Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Marche, Umbria, Puglia e Sardegna. Complessivamente, vi sono stati destinati fondi statali per **€ 1.436.674,58**<sup>51</sup>, cui si aggiungono risorse dei bilanci regionali o di altra natura destinate dalle Regioni Lombardia, Marche, Sardegna, Campania e Umbria per € 2.245.480,75. Si precisa che, nell'ottica della complementarietà finanziaria, le Regioni Campania e Umbria hanno finanziato questa linea di intervento esclusivamente con fondi del bilancio regionale e che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha reimpiegato gli avanzi della programmazione del DPCM 2016.

Si rappresenta, inoltre, che il dato finanziario restituito è parziale in quanto le Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Puglia, su alcuni procedimenti, hanno dato facoltà ai potenziali beneficiari di individuare gli interventi più rispondenti ai bisogni dei territori di riferimento, entro una rosa di azioni ammissibili; inoltre, le Regione Puglia e Marche hanno

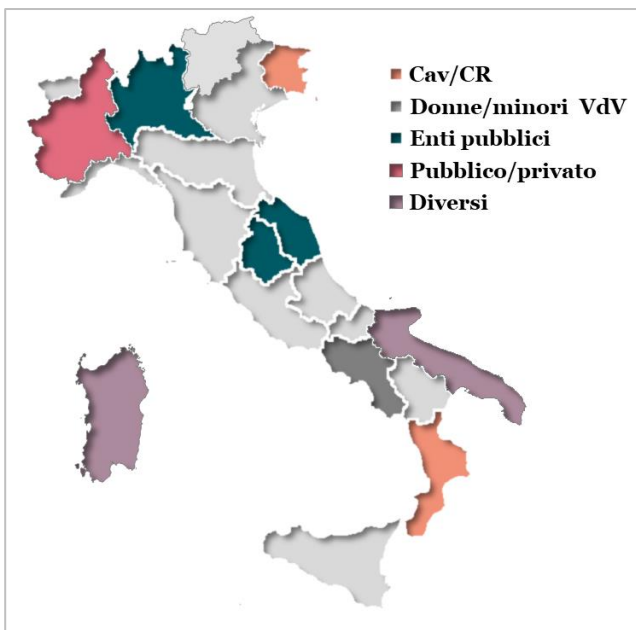
---

<sup>51</sup> La quota di risorse impegnata all'inizio dei procedimenti amministrativi è di € 1.340.674,58 e gli impegni giuridicamente vincolanti sono pari a € 1.244.674,58.

incluso i minori vittime di violenza assistita tra le azioni ammissibili nell'ambito degli interventi in tema di reti territoriali (a valere su risorse del DPCM 2019) e altre Regioni tra le azioni ammissibili nell'ambito dell'empowerment delle donne vittime di violenza (es. Lazio), anche nell'ambito di specifiche azioni di supporto alla genitorialità delle donne.

La linea di intervento è stata programmata su 3 annualità di riferimento dalle Regioni Piemonte e Calabria e su 2 annualità da Puglia, Sardegna, Marche e Lombardia. La fig. 2.5 rappresenta graficamente la natura giuridica dei soggetti selezionati per la realizzazione degli interventi.

**Figura 2.5: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati agli interventi rivolti a minori vittime di violenza**



### ***Enti Pubblici***

Le Regioni che hanno affidato/delegato la programmazione e/o realizzazione degli interventi ad altre amministrazioni pubbliche sono 5, ovvero Lombardia, Marche, Sardegna, Puglia e Umbria.

La **Regione Lombardia**, con fondi dei DPCM 2019 e 2021, ha avviato una sperimentazione in favore di donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita, affidandone la governance all'ATS (Agenzia Tutela della Salute) di Brescia, tesa anche a valorizzare il ruolo dei consultori familiari e, prevedendo il coinvolgimento, oltre che dei centri antiviolenza e delle case rifugio, anche delle organizzazioni del terzo settore competenti in materia e dei servizi territoriali socio-sanitari. Gli interventi previsti sul primo di tali DPCM sono stati definiti nei seguenti:

- interventi educativi, anche laboratoriali, di sostegno nelle relazioni e sostegno scolastico (individuali e/o in gruppo) realizzati con l'affiancamento di una educatrice;
- azioni di sostegno alla genitorialità, per supportare le madri nell'acquisizione di consapevolezza circa i traumi della violenza assistita subita dai propri figli e aiutarle ad essere di sostegno ai propri figli nell'elaborazione della violenza;
- interventi specialistici di supporto psicologico, in collaborazione con i servizi delle ASST e/o di altri servizi specialistici.

La sperimentazione è finalizzata, in una prima fase, all'elaborazione di Linee guida sulle procedure/interventi di presa in carico e di accesso ai servizi da parte di donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita, nonché alla creazione di un modello di rete territoriale basata sull'integrazione operativa tra tutti i soggetti/enti che, sulla base di competenze specifiche, multidisciplinari e altamente specializzate, concorrono al contrasto del fenomeno della violenza assistita, al fine di sperimentare un modello di presa in carico da estendere al resto del territorio regionale, tramite le ATS competenti per territorio.

Nella fase successiva, gli interventi finanziabili sono stati i seguenti:

- Sviluppo di interventi funzionali all'applicazione nell'ambito delle reti territoriali anti-violenza delle Linee Guida per le attività integrate di rete nei casi di minori vittime di violenza assistita e di giovani donne minorenni vittime di violenza di genere, elaborate in esito alla prima fase di co-progettazione della sperimentazione, con l'obiettivo di diffondere e attuare le Linee Guida sul territorio provinciale;
- Promozione di azioni di sensibilizzazione e prevenzione delle forme di violenza contro le donne in età evolutiva-adolescenziale, con particolare attenzione al fenomeno dei matrimoni precoci e delle "spose bambine", in considerazione dello specifico reato introdotto dal Codice Rosso, con l'obiettivo di individuare delle strategie etnocliniche di prevenzione di comunità e di orientamento individuale rivolto alle minorenni a rischio.

La **Regione Marche** ha attivato la procedura più volte descritta di delega agli Ambiti Territoriali della programmazione/realizzazione degli interventi. Nello specifico, sul DPCM 2019, nell'ambito della tipologia "*Rafforzamento degli interventi di rete*" ha compreso interventi relativi ai/minori vittime di violenza, delegando gli ATS a programmare e realizzare quelli più coerenti con i bisogni territoriali. Sui DPCM 2020 e 2021, ha destinato a questa specifica linea di intervento una quota di risorse pari al 2%.

La **Regione Puglia** ha trasferito quota parte delle risorse dei DPCM 2020 e 2021 agli Ambiti territoriali, per sostenere i Comuni aventi in carico gli orfani speciali e le loro famiglie affidatarie. È interessante segnalare che la legge regionale sulla violenza di genere destina una particolare attenzione ai minori vittime di violenza e maltrattamento e che, ai sensi di detta legge, la Regione si è dotata di:

- Linee Guida regionali in materia di maltrattamento e violenza nei confronti delle persone minori per età (approvate con DGR n. 1878/2016) per una presa in carico integrata e globale nelle diverse fasi, dalla rilevazione al trattamento, finalizzate a fornire orientamenti organizzativi e operativi agli operatori dei servizi territoriali, sociosanitari, scolastici ed educativi, per realizzare interventi tempestivi, uniformi, integrati, nei diversi settori di intervento;
- un Piano triennale di interventi per la prevenzione e il contrasto della violenza sui minori (approvato con DGR n. 1608/2018), che ha previsto che gli Ambiti territoriali svolgano, nei confronti degli orfani di femminicidio e delle loro famiglie affidatarie:
  - a. azioni di sostegno/potenziamento delle equipe integrate multidisciplinari di primo livello, tra cui: il potenziamento del personale, ovvero del monte ore dedicato al lavoro dell'equipe; l'adeguamento funzionale della dotazione strumentale; la supervisione professionale;

- b. azioni di sostegno delle/i minorenni vittime di violenza, diretta o indiretta, con particolare riferimento alla condizione delle orfane e degli orfani di femminicidio, tra cui: sostegno, anche di natura economica, in favore dei minori o delle loro famiglie affidatarie; borse di studio; percorsi individualizzati di sostegno per l'inserimento di neomaggiorenni nell'attività lavorativa;
- c. azioni di sensibilizzazione e di formazione di base.

La **Regione Sardegna** ha investito quota parte delle risorse del DPCM 2021 per favorire i percorsi di accompagnamento all'emancipazione di donne minorenni vittime di violenza, tramite il sostegno ai percorsi scolastici funzionali al conseguimento di un titolo di studio, integrando dette risorse con quelle regionali stanziare per la misura del reddito di libertà, attiva fin dal 2018. Come si è avuto modo di rappresentare precedentemente, l'attuazione della misura è affidata agli Ambiti Plus nei cui territori si trovano le Case di accoglienza delle donne vittime di violenza (Olbia, Sassari, Oristano, Cagliari e Nuoro); lo stanziamento (regionale, nazionale e di altra natura) è dunque ripartito in parti uguali tra gli Enti gestori di tali Ambiti Plus. Le disposizioni che regolano le modalità di utilizzo della misura del RdL, rappresentate nel par. 2.2, regolano anche l'utilizzo dei fondi qui considerati.

La **Regione Umbria** ha programmato un apposito intervento relativo ai minori prevedendo di utilizzare "risorse nazionali, regionali e comunali previste per gli interventi della rete dei servizi sociali e le risorse del Piano sociale regionale 2017/2019, comprese quelle messe a disposizione dal Fondo sociale europeo". La delibera di programmazione delle risorse da Fondo sociale regionale - Anno 2021 individua tra i beneficiari dei suddetti fondi i minori, in riferimento ai quali prevede che le risorse siano destinate alle finalità definite dalle vigenti Linee di indirizzo regionali per l'area dei diritti dei minori e delle responsabilità familiari. Identificati gli interventi cui deve essere dedicata particolare attenzione, stabilisce che una quota di almeno il 5% delle risorse assegnate a questa area venga destinata dalle Zone sociali al sostegno dei servizi/interventi rivolti ai minori al seguito delle donne vittime di violenza, in ospitalità presso i servizi specialistici del sistema regionale di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, così articolati: attività ludico ricreative; attività di animazione; interventi socio-educativi. È previsto che le risorse destinate a questa area siano ripartite fra le Zone sociali per il 50% sulla base della popolazione/famiglie residenti e per il 50% sulla base della popolazione minorile (0-4 anni e 0-18 anni).

### ***Titolari/gestori di centri antiviolenza e case rifugio***

I centri antiviolenza e le case rifugio sono stati coinvolti nella realizzazione degli interventi rivolti ai/le minori vittime di violenza dalle Regioni Puglia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

La **Regione Puglia**, come si è avuto modo di rappresentare nel par. 2.1.3 relativo al rafforzamento delle reti territoriali, su tutta la quota dedicata agli interventi ex art. 5 della LN 119/2013 dal DPCM 2019, ha ripartito i fondi ai centri antiviolenza e alle case rifugio per sostenere interventi volti al conseguimento di diverse finalità, prevedendo la possibilità per i soggetti attuatori di realizzare progetti in favore di minori vittime di violenza assistita. I fondi sono stati ripartiti tra gli enti gestori dei centri antiviolenza iscritti all'elenco regionale, sulla base dei dati di monitoraggio. Nello specifico, il 50% del plafond finanziario disponibile

è stato ripartito in parti uguali tra i 17 CAV privati e i 7 CAV con promotore pubblico e gestore privato e il 50% è stato ripartito sulla base del numero totale di donne prese in carico. La procedura ha previsto la presentazione, da parte dei centri, di un'apposita istanza.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha reinvestito le economie delle procedure attivate per l'impiego dei fondi del DPCM 2016 su progetti rivolti alle donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, entro una rosa di interventi che comprendeva, inoltre: azioni di informazione, comunicazione e formazione azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, vittime di violenza; programmi per il recupero degli uomini maltrattanti. I fondi sono stati assegnati ai Centri antiviolenza operanti sul territorio regionale, in possesso dei requisiti minimi previsti a livello nazionale, effettuando un riparto sulla base del numero di contatti/accessi nel 2019, comunicato in occasione del monitoraggio semestrale delle risorse statali.

La **Regione Sardegna** ha trasferito una quota di fondi del DPCM 2020 alle case rifugio per la realizzazione di attività socio-educative e di supporto psicologico per i minori testimoni/vittime di violenza ospiti nelle case e/o in uscita da queste, in raccordo con i servizi del territorio, i servizi di tutela dei minori ed, eventualmente, con gli Uffici scolastici.

### ***Enti pubblici e titolari di CAV e CR***

La **Regione Piemonte**, per l'impiego di quota parte delle risorse dei DPCM 2019, 2020 e 2021, si è rivolta a partenariati pubblico-privato. Nello specifico, ha adottato tre bandi volti a sostenere reti di partenariato formate dagli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali operanti nel territorio regionale e dalle organizzazioni titolari dei Centri Antiviolenza iscritte all'apposito albo regionale, in formale accordo di partenariato tra loro e d'intesa formale con gli enti ed i soggetti impegnati nello specifico settore di intervento, in particolare con le Aziende sanitarie Locali regionali e presso A.S.O., O.I.R.M. Sant'Anna, presso le quali operano le équipes multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni dei minori. La Regione ha inteso promuovere azioni/interventi al fine di:

- raggiungere una maggiore efficacia nell'erogazione di servizi e interventi di sostegno e accompagnamento per donne minorenni italiane ed anche straniere di seconda generazione, vittime di violenza, nonché a minori vittime di violenza assistita anche inseriti in casa rifugio o con madre in carico presso un centro antiviolenza;
- rafforzare la collaborazione con i diversi organismi di rappresentanza e con la rete dei servizi per la presa in carico precoce di minori vittime di violenza assistita;
- erogare servizi di aiuto per minori vittime di violenza assistita, anche inseriti/e in casa rifugio o con madre in carico presso centro antiviolenza;
- promuovere e consolidare una formazione specifica per gli operatori/operatrici, per l'acquisizione e il consolidamento di competenze sul tema delle donne minorenni vittime di violenza e di minori vittime di violenza assistita;
- promuovere una maggiore sensibilizzazione e conoscenza del fenomeno delle donne minorenni vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita, allo scopo di favorire un progressivo mutamento culturale per una adeguata prevenzione e protezione delle vittime.

La **Regione Calabria** ha previsto il trasferimento delle risorse agli enti titolari/gestori di CAV/CR accreditate, in seguito alla presentazione e validazione di una proposta progettuale che, tra le altre, poteva prevedere azioni specifiche rivolte a minori vittime di violenza, anche assistita.

**Altro**

La **Regione Campania**, nell'ambito del già descritto avviso pubblico multi-intervento, ha previsto una linea di intervento rivolta ai/lle figli/e delle donne vittime di violenza o orfani di vittime di femminicidio e centrata sull'assegnazione di un contributo sotto forma di voucher, di importo massimo di € 2.500,00, da impiegarsi a copertura totale o parziale delle spese per il completamento del percorso scolastico e formativo (per i minorenni) e per la frequenza a percorsi e tirocini formativi finalizzati all'inserimento e all'inclusione socio-lavorativa. L'avviso si è rivolto alle donne vittime di violenza, ai loro figli e ai tutori legali dell'orfano minorenne presi in carico dai Centri Antiviolenza e/o dalle Case di Accoglienza operativi in Regione Campania e/o dai Servizi Sociali della Regione Campania, ed ha previsto la presentazione di un'apposita istanza tramite la piattaforma informativa predisposta dalla Regione. Le domande ritenute finanziabili sono state complessivamente 125 sulle 327 pervenute. Gran parte delle domande fa riferimento a utenti dei centri antiviolenza (95), mentre più ridotte sono state le istanze degli/le utenti in carico alle case di accoglienza (17) o ai servizi sociali 14.

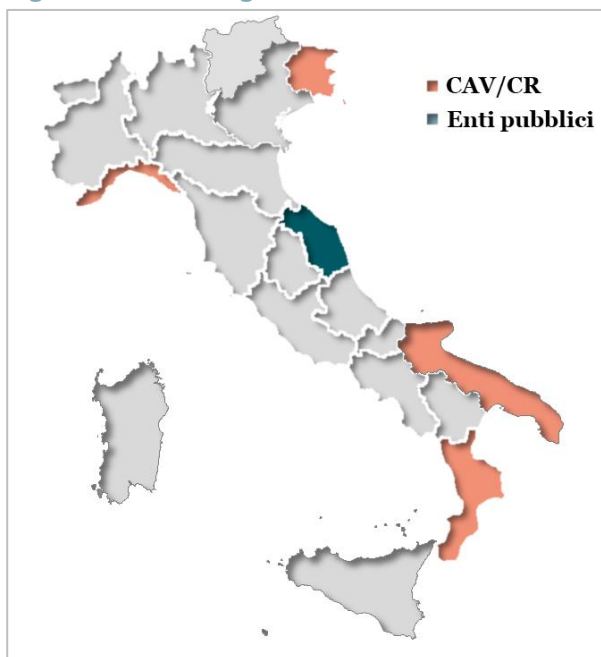
### 3. FOCUS SULLE DONNE MIGRANTI VITTIME DI VIOLENZA

Le azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, vittime di violenza sono state oggetto di programmazione da parte di **5 Regioni**: Marche e Liguria, per le quali è disponibile l'informazione finanziaria (completa o parziale) sulle risorse destinate; Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Calabria, per le quali l'informazione non è disponibile in quanto le Regioni hanno inserito la tematica in un paniere più ampio di possibili azioni che i beneficiari, sulla base dei bisogni dei territori, potevano progettare<sup>52</sup>.

Rispetto alle prime due Regioni, la quota di risorse statali destinata ad azioni rivolte alle donne migranti è stata pari a € **44.922,69**, cui si aggiunge un cofinanziamento con fondi del bilancio della Regione Marche di € 9.207,34.

Rispetto alle annualità di riferimento, la linea di intervento è stata programmata su 3 annualità di riferimento dalla Regione Marche e dalla Regione Calabria, mentre Liguria, Puglia e Friuli-Venezia Giulia l'hanno proposta su una sola annualità (nell'ultimo caso, utilizzando residui delle programmazioni precedenti).

Figura 3.1: Natura giuridica dei beneficiari dei fondi destinati agli interventi rivolti alle donne migranti



Più precisamente, la **Regione Marche** ha previsto la realizzazione di interventi rivolti alle donne migranti con risorse dei DPCM 2019, 2020 e 2021, delegandone la programmazione/attuazione ai 5 Ambiti territoriali sociali. Sulla prima annualità, il tema delle donne migranti è stato inserito nell'obiettivo generale del rafforzamento delle reti territoriali, che ha compreso tutte le altre tipologie di intervento previste dal DPCM; la scelta sulla destinazione delle risorse ad una o più di tali tipologie di intervento è stata dunque delegata agli ATS. Sulle successive annualità, la Regione ha proceduto con la destinazione

<sup>52</sup> Si rappresenta, inoltre, che la Regione Emilia-Romagna ha incluso la tematica qui in oggetto all'interno dell'intervento formativo analizzato in questa sede nell'ambito delle *azioni di informazione, comunicazione e formazione* e rivolto a mediatrici/tori interculturali che operano nei servizi territoriali sul contrasto alla violenza di genere.

del 3,5% delle risorse statali complessivamente disponibili sugli interventi ex art. 5 della LN 119/2013, integrandole con risorse regionali, ferma restando la possibilità da parte degli ATS di richiedere variazioni “in relazione alle specifiche esigenze territoriali ed emergenziali”.

Tutte le altre Regioni si sono rivolte ai centri antiviolenza e alle case rifugio presenti sul territorio.

La **Regione Liguria**, sul DPCM 2021, ha rimesso la programmazione delle modalità di impiego delle risorse relative agli obiettivi dell’art. 5 della LN 119/2013 ai centri antiviolenza accreditati dalla Regione, sulla base dei bisogni della propria utenza e/o del territorio di riferimento. Il focus sulle donne migranti è stato proposto da un centro antiviolenza genovese, al quale la Regione ha provveduto ad assegnare un contributo pari al 10% delle risorse complessive trasferite dal DPO.

La **Regione Calabria** ha assegnato le risorse destinate agli interventi previsti dall’art. 5 della LN 119/2013 e richiamati nei DPCM 2019, 2020 e 2021 attraverso la ripartizione delle somme a favore dei soggetti gestori di centri antiviolenza e strutture residenziali autorizzati ed iscritti all’albo regionale, vincolandone l’erogazione alla presentazione e approvazione di uno “specifico programma di intervento”. Come si è avuto modo di vedere, il plafond finanziario disponibile su ciascuna annualità è stato programmato considerando tutto il ventaglio degli interventi previsti dai decreti ministeriali, delegando i soggetti attuatori nella scelta sugli obiettivi da conseguire attraverso i progetti.

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha reinvestito le economie delle procedure attivate per l’impiego dei fondi del DPCM 2016 su progetti rivolti alle donne migranti entro una rosa di interventi che comprendeva, inoltre: azioni di informazione, comunicazione e formazione, azioni rivolte a minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, programmi per il recupero degli uomini maltrattanti. I fondi sono stati assegnati ai Centri antiviolenza operanti sul territorio regionale, in possesso dei requisiti minimi previsti a livello nazionale, effettuando un riparto sulla base del numero di contatti/accessi nel 2019 comunicato dagli enti gestori in occasione del monitoraggio semestrale delle risorse statali.

La **Regione Puglia**, su tutta la quota dedicata agli interventi ex art. 5 della LN 119/2013 dal DPCM 2019, ha ripartito i fondi ai centri antiviolenza e alle case rifugio per sostenere interventi volti al conseguimento di diverse finalità, prevedendo la possibilità per i soggetti attuatori di realizzare progetti in favore di donne migranti. I fondi sono stati ripartiti tra gli enti gestori dei centri antiviolenza iscritti all’elenco regionale, sulla base dei dati di monitoraggio. Nello specifico, il 50% del plafond finanziario disponibile è stato ripartito in parti uguali tra i 17 CAV privati e i 7 CAV con promotore pubblico e gestore privato e il 50% è stato ripartito sulla base del numero totale di donne prese in carico. La procedura ha previsto la presentazione, da parte dei centri, di un’apposita istanza.



#### 4. ASSE 4 “ASSISTENZA E PROMOZIONE”

Le Regioni che, nel periodo in oggetto, hanno programmato interventi riconducibili alle finalità dell’Asse assistenza e promozione **sono 4**, ovvero Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria e Sicilia, con uno stanziamento complessivo pari a € 217.030,29<sup>53</sup>.

La **Regione Emilia-Romagna**, in continuità con le azioni realizzate a valere sul DPCM 2016, ha destinato quota parte del 10% destinato alla programmazione regionale dal DPCM 2018 alla manutenzione dei sistemi informativi, fondamentali per lo svolgimento delle attività dell’Osservatorio regionale sulla violenza di genere. In particolare, sono state previsti interventi evolutivi del Sistema Informativo regionale relativo al fenomeno della violenza di genere in relazione agli applicativi anagrafe dei centri antiviolenza e delle case rifugio, con lo sviluppo di nuove funzionalità necessarie a gestire i dati regionali sulle strutture esistenti. Per la realizzazione di tale attività, la Regione ha aderito al contratto quadro sottoscritto fra Consip ed Engineering Ingegneria Informatica Spa di Roma (RTI - società mandataria) per i servizi di sviluppo, gestione e manutenzione evolutiva e ordinaria del sistema informativo sanitario e sociosanitario (ove sono compresi anche quelli relativi al sistema informativo sul fenomeno della violenza di genere).

La **Regione Piemonte**, con fondi del DPCM 2019, ha sostenuto un’azione finalizzata alla definizione di una metodologia per il monitoraggio del fenomeno dei maltrattanti e dei percorsi di ascolto e trattamento attivati dai centri operanti sul territorio regionale. Tale necessità è sentita a seguito del finanziamento fatto dalla Regione, con risorse portiere, di progetti per autori di violenza di genere attraverso due bandi specifici nel 2018 e 2019. Più in dettaglio, si è inteso promuovere una ricerca volta a:

- esplorare le modalità di rilevazione in uso presso i CUAUV ed elaborare una scheda standard condivisa di rilevazione dei dati ai fini del monitoraggio;
- analizzare i percorsi di accoglienza messi in atto dai CUAUV accreditati, ricostruendo le caratteristiche e i percorsi individuali dei soggetti maltrattanti presi in carico e gli esiti del trattamento, definendo un percorso di trattamento minimo comune per maltrattanti che si rivolgono alle diverse associazioni e ai centri che operano sul territorio ed effettuando un follow up sugli interventi realizzati sino a quel momento sul territorio;
- condividere i risultati del lavoro con i soggetti coinvolti attraverso l’organizzazione di Workshop.

L’intervento è stato concretizzato dall’Istituto di Ricerche economico Sociali- IRES Piemonte, società in house della Regione, entro uno specifico accordo di collaborazione.

La **Regione Umbria**, con fondi dei DPCM 2020 e 2021, ha finanziato un intervento volto a qualificare il sistema regionale di contrasto della violenza di genere, denominato “Progetto qualità”. Il progetto, affidato alla Scuola di Amministrazione pubblica Villa Umbra, si è proposto di gestire secondo criteri, modalità e tecniche sistemiche tutte le articolazioni del Sistema regionale e dei suoi rapporti con le articolazioni organizzative esterne (sistema sociale, sanitario, giudiziario), per assicurare un continuo adeguamento del sistema regionale in termini di trasparenza, efficienza ed efficacia, mettendo in atto un

---

<sup>53</sup> Gli impegni giuridicamente vincolanti sono pari a € 152.000,00.

sistema di monitoraggio delle performances, dei processi chiave di gestione, della qualità dei servizi resi e del funzionamento delle strutture.

La **Regione Sicilia** ha programmato la destinazione di una parte della quota del 10% assegnata con i DPCM 2017 e 2018 alle seguenti azioni di sistema:

- sostegno, anche mediante l'acquisizione di attrezzature e beni di facile consumo per il loro funzionamento, delle attività portate avanti dal Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali in materia di violenza contro le donne;
- definizione e gestione di un sistema regionale di mappatura dei servizi, di monitoraggio e valutazione degli interventi finalizzati alla prevenzione e contrasto alla violenza di genere;
- accertamento delle attività progettuali attraverso verifiche ispettive da effettuare presso le sedi degli enti destinatari dei finanziamenti.

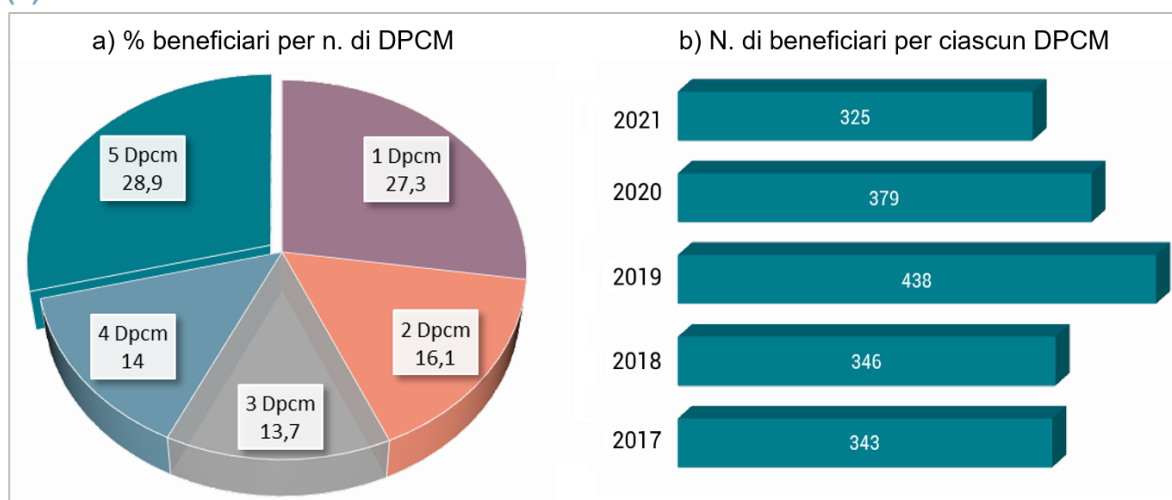
## 5. I BENEFICIARI DEI FONDI

Come si è avuto modo di apprendere dalle analisi finora presentate, le Regioni hanno affidato a terzi, con procedure ad evidenza pubblica, il compito di gestire o realizzare gli interventi previsti dai decreti ministeriali di riparto.

Al fine di rappresentare le caratteristiche dei soggetti chiamati ad attuare gli interventi previsti dai DPCM in oggetto, è stato predisposto un database che riporta, per ciascun beneficiario, informazioni sulla natura giuridica, sulla collocazione geografica, sugli impegni finanziari e sugli obiettivi del trasferimento dei fondi. A differenza della ricostruzione operata nelle pagine precedenti, questa analisi ha considerato esclusivamente gli impegni giuridicamente vincolanti verso i beneficiari identificati nelle diverse procedure, rendendo complessivamente conto dell'86% delle risorse complessivamente trasferite alle Regioni, ovvero € 101.929.209,68<sup>54</sup>.

Considerando innanzitutto il dato aggregato su tutti i decreti di riparto considerati, si rileva che i soggetti beneficiari dei finanziamenti sono complessivamente 608. Il graf. 5.1(a) mostra che il 28,9% dei beneficiari censiti ha gestito i fondi su tutte le annualità qui considerate ed un'ulteriore quota importante su un solo decreto di riparto; i restanti casi sono quasi equamente distribuiti nelle categorie intermedie che identificano il trasferimento di fondi su 2, 3 o 4 DPCM. Il graf. 5.1(b) dettaglia ulteriormente l'informazione relativa alla distribuzione dei beneficiari nelle varie annualità dei DPCM considerati, evidenziando la concentrazione maggiore sul DPCM 2019; si sottolinea, tuttavia, che sulle ultime due annualità, 2020-2021, la più ridotta numerosità dipende in parte dalla mancanza di decreti dirigenziali di attuazione, citata in apertura.

**Grafico 5.1: Distribuzione dei beneficiari per n. di DPCM (a) e numero dei beneficiari per ciascun DPCM (b)**

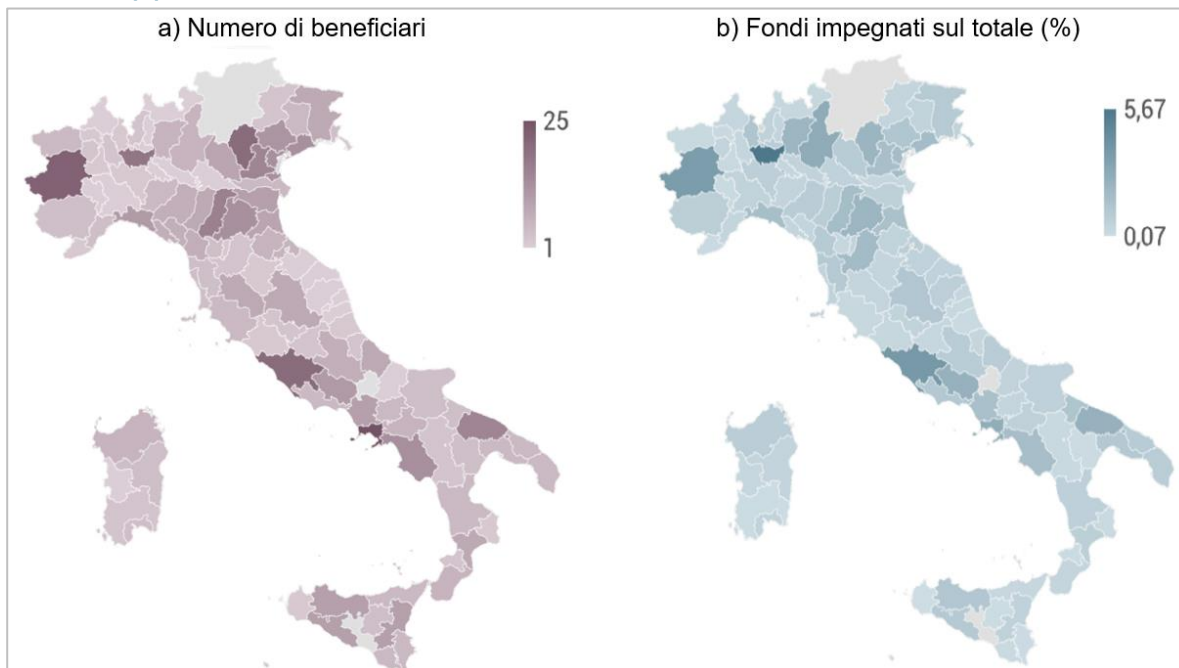


Dettagliando l'informazione relativa alla **distribuzione geografica** dei beneficiari sul territorio italiano, la fig. 5.1a evidenzia innanzitutto che è rappresentata la quasi totalità delle province italiane; tuttavia, ben un terzo dei beneficiari si concentra in sole 12 province italiane, ovvero nelle città metropolitane di Napoli (25), Torino (22), Roma (20), Milano

<sup>54</sup> Si rappresenta che il dato differisce da quello citato nella premessa del rapporto in quanto, per alcune procedure di impegno, gli atti amministrativi mancavano dell'elenco completo dei beneficiari dei fondi.

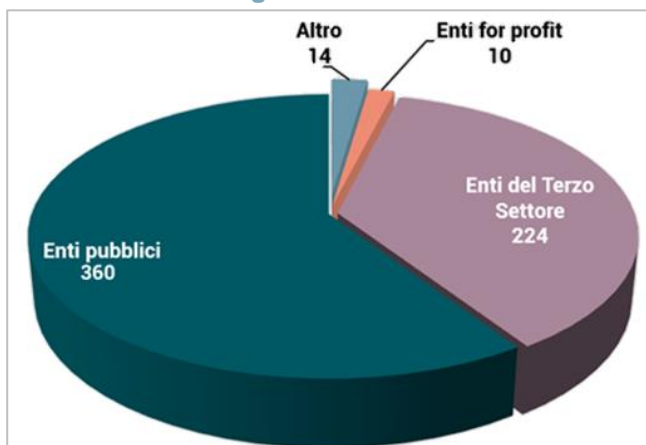
(18), Bari (15), Bologna e Venezia (13) e nelle province di Vicenza (20), Modena (16), Padova (15), Salerno (13) e Treviso (12). Nelle stesse province si concentra quasi il 30% dei fondi impegnati (fig. 5.1b), con una maggiore prevalenza nelle CM di Milano (5,7%), Roma (3,9%) e Torino (3,6%). Sono poi presenti ulteriori province con quote di fondi consistenti, ovvero Brescia (2,8%), Frosinone (2,5%), Bergamo (2,25%) e Firenze (1,91).

**Figura 5.1: Distribuzione geografica del numero di beneficiari (a) e della percentuale di fondi impegnati sul totale (b)**



In merito alla natura giuridica dei beneficiari dei fondi, le analisi riportate nel graf. 5.2 evidenziano innanzitutto che si tratta in prevalenza di enti pubblici (59,2%) e di enti del Terzo Settore (36,8%), mentre una quota molto ridotta di beneficiari è stata classificata come ente for profit (1,7%) o nella categoria altro (2,3%), che comprende soggetti non classificabili nelle menzionate categorie.

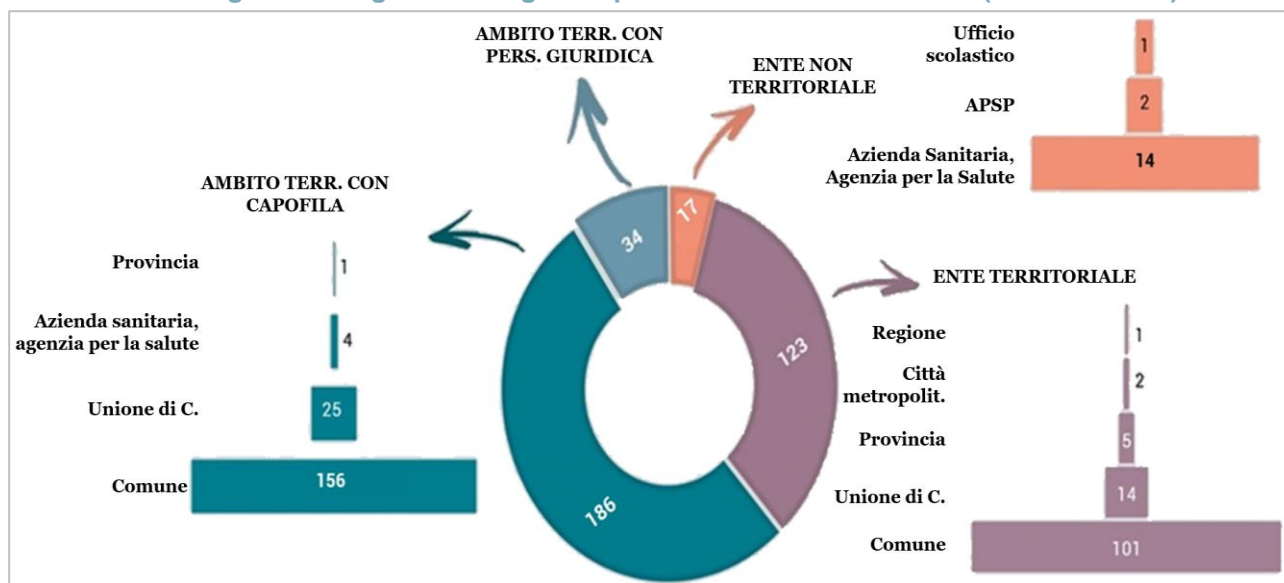
**Grafico 5.2: Natura giuridica dei beneficiari dei finanziamenti (valori assoluti)**



Il successivo graf. 5.3 dettaglia ulteriormente l'informazione sulla natura giuridica degli enti pubblici beneficiari dei fondi, che in valore assoluto ammontano a 360 unità. Si

rileva che oltre i tre quinti degli enti pubblici sono costituiti da ambiti territoriali sociali, distretti sociali o sociosanitari o reti territoriali anti violenza. Nel 51,7% dei casi, i fondi sono impegnati verso gli enti pubblici capifila di tali aggregazioni territoriali, che sono costituiti in prevalenza da Comuni (156 unità) o Unioni di comuni/Comunità Montane (25 unità); in misura residuale, gli enti capifila sono Province (un solo caso) e Aziende Sanitarie o Agenzie per la tutela della salute (4 casi). Un ulteriore 9,4% dei fondi è stato impegnato verso ambiti sociali che presentano personalità giuridica, dunque sono riuniti in consorzi, società o altre forme giuridiche. A seguire, il 34,2% degli enti pubblici (123 in valore assoluto) è compreso nella categoria degli enti territoriali, costituiti in prevalenza da Comuni (101 unità) e Unioni di Comuni/Comunità di montagna (14 unità), mentre le Province, le Città Metropolitane e i Dipartimenti/Direzioni regionali sono complessivamente pari a 8 unità. Infine, gli enti pubblici non territoriali sono complessivamente 17, in larga parte Aziende o Unità Sanitarie Locali (14 casi), Aziende Pubbliche per i Servizi alla Persona (2 casi) e un Ufficio Scolastico Regionale. Rispetto agli enti pubblici si deve precisare che i fondi a disposizione possono essere **oggetto di ulteriori procedure ad evidenza pubblica** per l'affidamento ad altri soggetti delle attività da realizzare, che in questa sede non sono stati considerati per la mancanza di documentazione in merito.

**Grafico 5.3: Dettaglio natura giuridica degli enti pubblici beneficiari dei fondi (valori assoluti)**

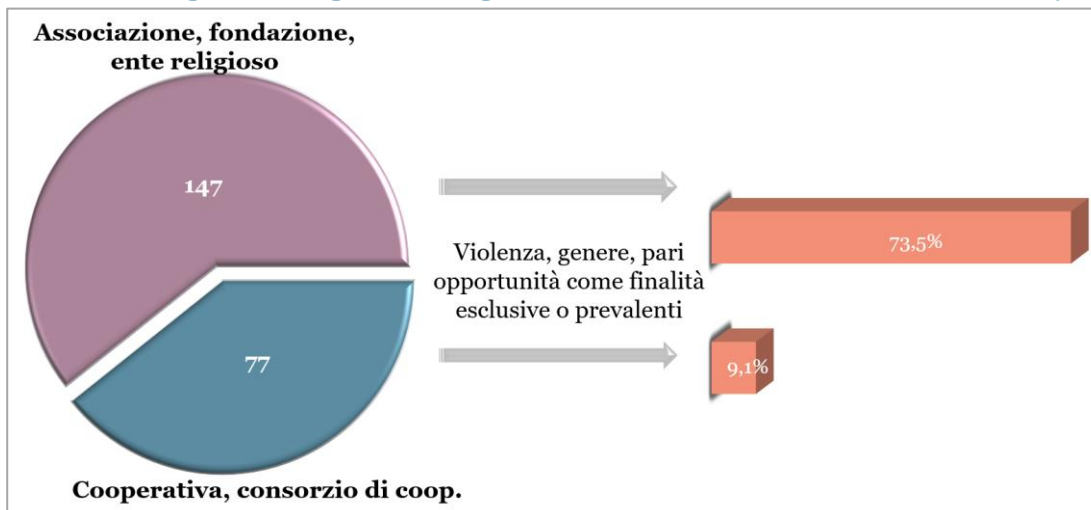


Gli **enti del Terzo Settore** sono complessivamente 224. Per il 65,6% si tratta di associazioni di promozione sociale o culturale, organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale<sup>55</sup>, federazioni, fondazioni ed enti religiosi civilmente riconosciuti, mentre nel rimanente terzo sono cooperative o consorzi di cooperative. Il gruppo degli enti del terzo settore si divide quasi equamente a metà tra quanti operano in maniera esclusiva nell'ambito delle pari opportunità e della violenza sulle donne (51,1%) e quanti si rivolgono anche ad altre fasce di popolazione, quali le persone con disabilità, migranti, di minore età, adulte con problematiche psichiatriche, ecc... (48,9%). Tra le

<sup>55</sup> Si rappresenta che la classificazione utilizzata riprende quella precedente all'entrata in vigore del Registro degli Enti del Terzo Settore previsto dal D.Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017, avvenuta nel mese di novembre 2021, in quanto una larga parte di atti amministrativi è stata adottata prima di tale data. In particolare, nel Registro non sono più previste le Onlus e le ONG.

cooperative/imprese sociali la consistenza di soggetti che non ha come fine esclusivo le pari opportunità e/o la protezione delle donne vittime di violenza è pari a ben il 90,9%, mentre tra le altre organizzazioni risulta pari al 26,5%.

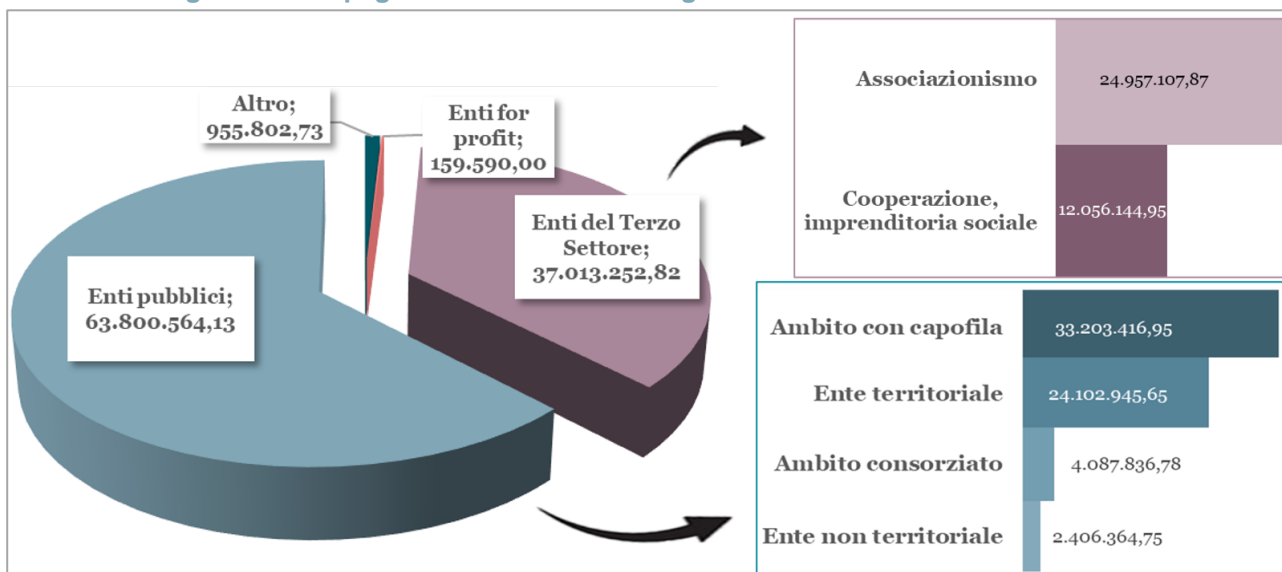
**Graf. 5.4 Dettaglio natura giuridica degli enti del Terzo settore beneficiari dei fondi (valori assoluti)**



A seguire, gli **enti for profit** sono 10 e comprendono imprese cui è stata affidata l'organizzazione di eventi per la sensibilizzazione sul tema della violenza di genere (per la grafica, il catering o l'organizzazione dei trasporti) ed imprese informatiche per l'implementazione dei sistemi informativi regionali sulla violenza contro le donne. Nella categoria "altro" ricadono 9 università/enti di ricerca, un istituto scolastico, una società scientifica, un ordine professionale, un ente in-house della regione e l'ANCI.

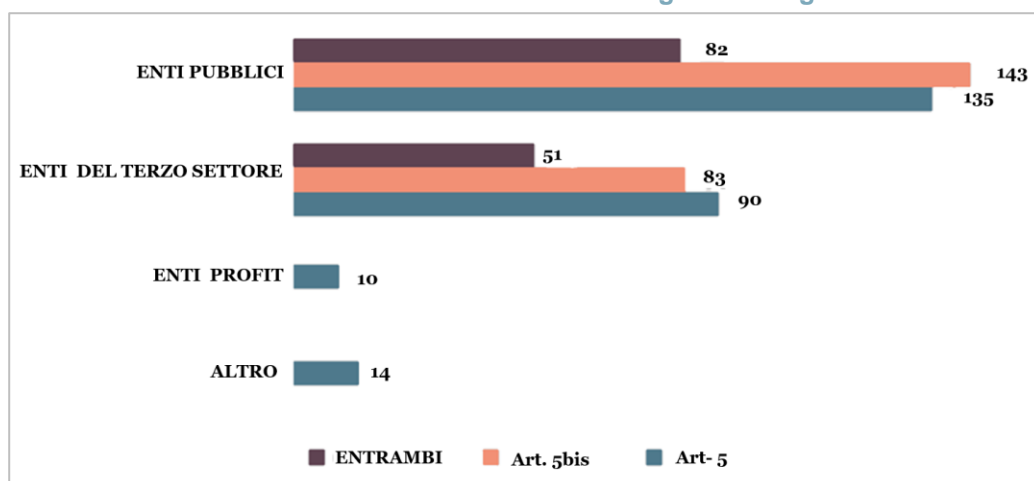
Il graf. 5.5 articola l'informazione finanziaria relativa ai fondi complessivamente impegnati per ciascuna delle categorie descritte. Gli enti pubblici sono chiamati a gestire complessivamente il 62,6% delle risorse, ovvero € 63.800.564,13 e gli enti del terzo settore il 36,3% (€ 37.013.252,82), mentre gli enti for profit e le altre categorie di soggetti la rimanente quota dell'1,1%.

**Graf. 5.5 Dettaglio fondi impegnati secondo la natura giuridica dei beneficiari**



La natura dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, coinvolti nella realizzazione degli interventi in qualità di soggetti attuatori o di soggetti che trasferiscono a loro volta le risorse ai soggetti attuatori, si specifica ulteriormente sulla base della destinazione vincolata che i DPCM attribuiscono a tali risorse. Una prima macro-distinzione riguarda gli articoli della LN 119/2013, ovvero l'art. 5bis – potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli – e l'art. 5 – azioni del Piano<sup>56</sup>. In coerenza con i criteri dell'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014 relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, il graf. 5.6 evidenzia che nel complesso sono 359 i soggetti chiamati a conseguire l'obiettivo del potenziamento delle forme di assistenza e che i fondi previsti dall'art. 5bis sono gestiti esclusivamente da enti del terzo settore con esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, e da enti pubblici, che in larga parte affidano la gestione a soggetti non profit con le medesime caratteristiche. Sull'art. 5, i beneficiari dei finanziamenti sono complessivamente 382. In questa classe ricadono anche i soggetti for profit e quelli classificati nella categoria altro, pur rimanendo decisamente prevalenti gli enti pubblici (56,8% del totale) e i soggetti del terzo settore (36,9%). Come mostra la figura, i beneficiari gestiscono sia la quota a valere sull'art. 5bis, sia la quota a valere sull'art. 5, sono complessivamente 133.

**Grafico 5.6: Beneficiari dei fondi secondo la natura giuridica e gli artt. della LN 119/2013**



In merito all'art. 5bis della LN 119/2013, come descritto precedentemente, i decreti di riparto hanno previsto due azioni finalizzate al conseguimento dell'obiettivo del potenziamento delle forme di assistenza alle donne vittime di violenza:

- l'aumento della dotazione di servizi specializzati sui territori, ovvero l'istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio (DPCM 2017 e 2018)
- il finanziamento dei servizi specializzati, pubblici e privati, già esistenti (su tutte le annualità).

Il primo obiettivo ha visto il coinvolgimento di 179 soggetti, pari al 29,4% dei beneficiari qui considerati. Il graf. 5.7 dettaglia la natura di tali soggetti, evidenziando che in quasi 7 casi su 10 sono costituiti da enti pubblici, in prevalenza ambiti territoriali o distretti (44,7%) ed enti territoriali (22,9%). Gli enti del Terzo Settore sono in prevalenza

<sup>56</sup> Si precisa che per i DPCM relativi agli anni 2017-2018, la quota del 10% prevista dall'art. 3 lett. b) dedicata al finanziamento aggiuntivo degli interventi regionali già operativi è stata riclassificata, sulla base di una valutazione di coerenza, nei due articoli di legge.

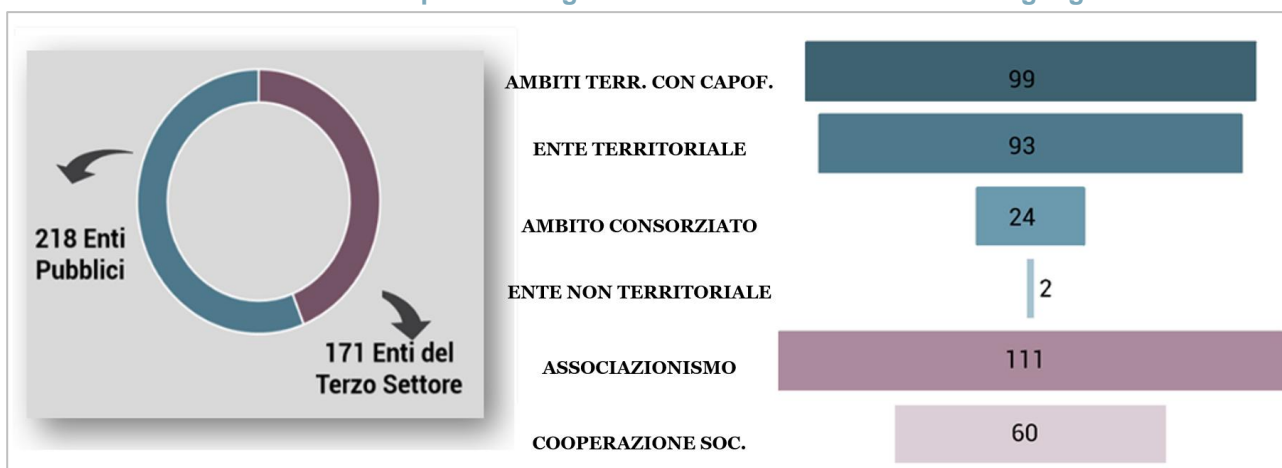
associazioni, fondazioni o enti religiosi (19,6%) e, in misura minore, cooperative sociali (10,6%).

**Grafico 5.7: Beneficiari dei fondi per l'istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio**



Il secondo obiettivo ha visto il coinvolgimento di 389 soggetti, pari al 64% del totale di beneficiari qui considerati. Anche in questo caso, si tratta in prevalenza di soggetti pubblici, pur essendo la presenza di enti del terzo settore più nutrita rispetto all'obiettivo precedente, ovvero pari al 44% (171 soggetti in valore assoluto). Come si è già avuto modo di sottolineare, una larga parte di enti pubblici trasferisce i fondi a soggetti non profit che gestiscono i centri antiviolenza e le case rifugio; in questa sede non è possibile quantificare in modo preciso quanti e quali sono gli enti pubblici che hanno sia la titolarità che la gestione dei servizi specializzati, in quanto l'informazione non è disponibile su tutte le regioni considerate<sup>57</sup>.

**Grafico 5.8: Beneficiari dei fondi per il sostegno di centri antiviolenza e case rifugio già esistenti**



Il successivo grafico articola l'informazione sulla natura dei beneficiari in relazione agli **obiettivi dell'art. 5 della LN 119/2013**<sup>58</sup>. Come si è accennato, complessivamente le

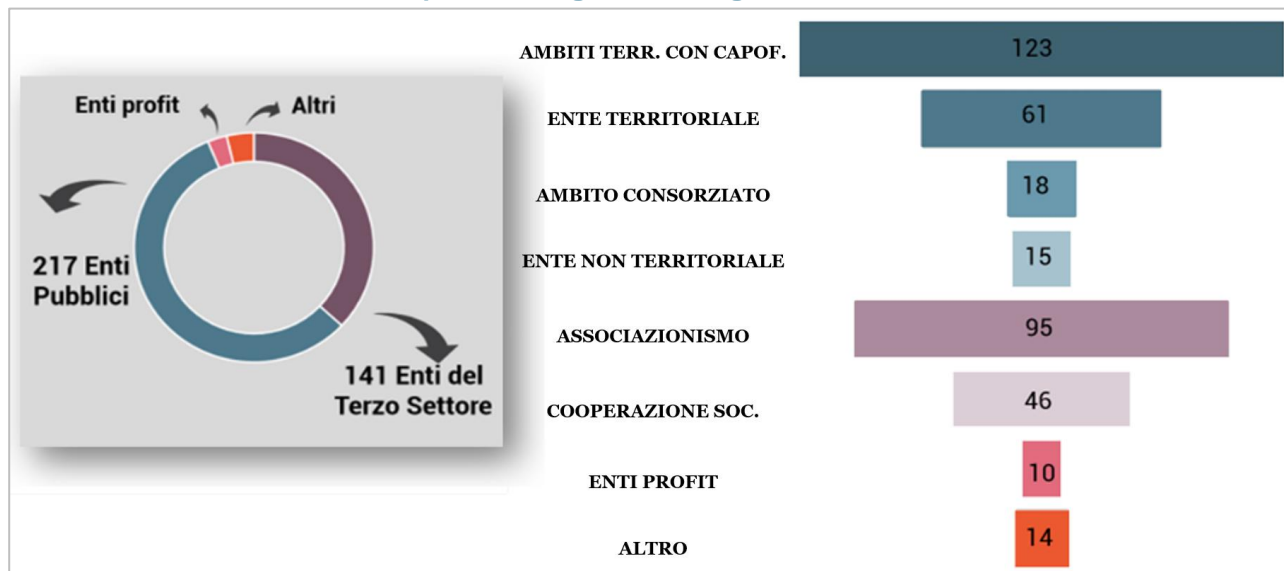
<sup>57</sup> I dati ISTAT relativi ai centri antiviolenza attivi nel 2020 segnalano tuttavia che tali casi sono molto limitati: sui 263 centri che hanno risposto all'indagine, 29 centri sono a gestione pubblica (11%) e 4 a gestione mista (1,5%). Per le case rifugio, su un totale di 242 rispondenti, 19 sono a gestione pubblica (7,9%) e 3 a gestione mista (1,2%). Si vedano a questo proposito i dati al link: <https://www.istat.it/it/archivio/270509>

<sup>58</sup> Si deve, a questo proposito, precisare che un maggior dettaglio sui diversi obiettivi previsti dall'art. 5, risulta complicata dal fatto che in molte delle procedure analizzate le Regioni hanno lasciato ai beneficiari dei finanziamenti la scelta sugli



azioni programmate su tali obiettivi hanno coinvolto 382 beneficiari, con una presenza consistente, ma inferiore rispetto ai precedenti obiettivi, di soggetti pubblici (56,8%). Gli enti for profit e i soggetti classificati nella categoria “altro” costituiscono il 6,3% del totale.

**Grafico 5.9: Beneficiari dei fondi per il conseguimento degli obiettivi dell’art. 5 della LN 119/2013**



Infine, si evidenzia, come già anticipato, che i soggetti profit sono stati coinvolti principalmente in azioni di comunicazione e di potenziamento dei sistemi informativi, mentre i soggetti compresi nella categoria “altro” sono stati incaricati in modo prevalente di realizzare azioni di formazione (11); sono poi presenti un ente in house, chiamato a gestire le procedure relative al contributo di libertà per le donne che hanno intrapreso il percorso di fuoriuscita dalla violenza, una società scientifica incaricata di azioni mirate agli uomini maltrattanti e un istituto di ricerca incaricato di censire i sistemi di monitoraggio e di valutazione in uso presso i CUAV del territorio.

obiettivi da conseguire e delle azioni da realizzare, per consentire una maggiore aderenza ai bisogni territoriali. Tuttavia, in coerenza con l’analisi presentata nei precedenti capitoli, in generale si osserva una prevalenza di soggetti chiamati a lavorare sul rafforzamento delle reti territoriali e sull’empowerment delle donne vittime di violenza, mentre i beneficiari che hanno investito su azioni esplicitamente rivolte alle donne migranti e alle minorenni sono decisamente limitate.



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



IRPPS

Istituto di Ricerche  
sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento per le Pari Opportunità