

# VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NAZIONALI

**La strategia nazionale sulla violenza  
maschile contro le donne 2021-2023  
Punti di forza e criticità**

WP5 WP6

## Premessa

Il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, adottato dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2021, collocandosi in continuità con la precedente strategia nazionale elaborata per il periodo 2017-2020 e innovandone alcuni asset strategici, segna un importante cambiamento rispetto ai piani elaborati fino al 2017<sup>1</sup> in quanto propone un approccio alla violenza sulle donne di tipo olistico, multisettoriale e multistakeholder.

La presente relazione, seguendo il policy brief rilasciato il 31 ottobre 2023, che ha proposto un affondo sul processo attivato per l'elaborazione della strategia<sup>2</sup>, presenta una riflessione sintetica sulla capacità del Piano di superare le criticità dei precedenti piani finora elaborati sotto il profilo dell'assetto strategico, anche al fine di fornire indicazioni utili e immediatamente spendibili per l'avvio del percorso di elaborazione del prossimo Piano, vista la sopraggiunta scadenza formale del PSN 2021-2023.

Sotto il profilo metodologico, si fa riferimento soprattutto agli esiti delle valutazioni dei Piani nazionali finora elaborate<sup>3</sup>, che sistematizzano il corpus di conoscenze finora maturato con la realizzazione di analisi e indagini valutative ad hoc e l'analisi di fonti secondarie, ovvero rapporti, posizioni, note e pareri che il Grevio, il Comitato delle Parti e i diversi stakeholders delle politiche antiviolenza hanno predisposto, oltre alla reportistica disponibile su tavoli di lavoro, incontri e riunioni per la predisposizione del PSN 2021-2023<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ovvero, il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking, previsto dalla LN 244 del 2007 (finanziaria 2008) all'art. 2 comma 463 e successivamente adottato con DPCM dell'11.11.2010 e il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, previsto dalla LN 119 del 2013 e adottato con DPCM del 7 luglio 2015.

<sup>2</sup> Molteni L., Demurtas P. (2023), *Il processo di elaborazione della Strategia Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*.

<sup>3</sup> Esposti nei seguenti rapporti: 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*. 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 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 14 - *Relazione in itinere sul Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. Molteni L., Mauri A., Demurtas P. (2023), *Relazione finale di valutazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. Molteni L., Demurtas P. (2023), Policy Brief 1, *op cit*.

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

<sup>4</sup> Ivi compresa la scheda elaborata da Formez PA per agevolare la pianificazione della nuova strategia che, oltre a prevedere una sezione riassuntiva sugli interventi realizzati sul PSN 2017-2020, sondava l'intenzione di proseguire o meno ciascuno di tali interventi sul nuovo Piano per il triennio 2021-2023.

## I punti di forza della strategia nazionale

Il Piano nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 (d'ora in poi, anche solo Piano o PSN) presenta diversi elementi di continuità e di contatto con il precedente Piano 2017-2020 in quanto la strategia in esso delineata, per la sua intrinseca complessità, non può che porsi in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. Come il Piano stesso precisa, tale strategia deve essere considerata come di presa in carico delle problematiche ancora irrisolte, o in via di risoluzione, verso un pieno compimento di approccio alle tematiche di genere e alla rimozione di stereotipi e atteggiamenti lesivi della dignità delle donne confacenti ad una società moderna e pronta ad affrontare le complesse sfide per la crescita e il benessere, attraverso una vera e propria rivoluzione culturale che dovrà coinvolgere l'intera società in tutte le sue componenti.

Un primo aspetto che differenzia la strategia nazionale 2021-2023 rispetto ai primi due piani nazionali adottati e che presenta punti di contatto con la precedente strategia 2017-2020 riguarda l'approccio teorico assunto, maggiormente aderente agli standard definiti a livello internazionale.

In particolare, il PSN 2021-2023 inserisce il tema della violenza sulle donne nella più ampia cornice delle disparità di genere e rappresenta il quadro normativo di riferimento a livello internazionale e nazionale, comprendendo anche un approfondimento sulle sfide che la pandemia sanitaria ha posto ai governi in tema di contrasto alla violenza maschile sulle donne e sulle raccomandazioni che a livello europeo sono state elaborate per sensibilizzare questi ultimi. Rispetto al PSN 2017-2020, nel quale questi elementi erano presenti con un livello di dettaglio minore, il quadro presentato risulta dunque più articolato, fornendo in maniera esaustiva gli elementi che consentono di contestualizzare la strategia nazionale sulla violenza contro le donne entro la più ampia cornice della parità di genere ed entro il contesto nazionale e sovranazionale.

In modo particolare, oltre a considerare la violenza sulle donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne – comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica – il PSN assume una prospettiva gender sensitive che riconosce la categoria del “genere” come discriminante le identità, i ruoli e le relazioni socialmente costruiti. In coerenza con l'impostazione della Convenzione di Istanbul, la violenza rappresenta una manifestazione dei rapporti asimmetrici tra i due sessi che, pur nei lenti cambiamenti osservati negli ultimi decenni, ancora organizzano e strutturano le società, limitando la piena emancipazione delle donne e l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne. La violenza di genere è, pertanto, interpretata come un fenomeno strutturale e sistemico che riguarda principalmente le donne proprio in virtù del fatto che affonda le sue radici in una costruzione sociale e culturale della disparità di potere tra i generi, peraltro trasversale ad aree geografiche, condizioni socioeconomiche o religioni. Ne discende la necessità di adottare misure di ampio respiro tese al raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* quale elemento chiave per eliminare la violenza contro le donne, concentrandosi sulla promozione di cambiamenti nei comportamenti socioculturali delle donne e degli uomini al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini.

Il Piano 2021-2023 individua, dunque, quali punti cardine del contrasto alla violenza

maschile sulle donne, i seguenti principi di più ampia portata: il *diritto di vivere libere dalla violenza*, nella sfera pubblica e in quella privata; la *parità di genere*, principio fondamentale per lo sviluppo della società; il *gender mainstreaming*, riguardante l'inclusione della prospettiva di genere in ogni ambito della vita economica, sociale e politica; l'*empowerment femminile*, quale processo per il rafforzamento e l'autonomia economica delle vittime; l'*inclusione*, nell'ottica di considerare le vulnerabilità e le discriminazioni delle vittime; l'*intersezionalità*, in quanto la parità di genere va considerata in rapporto a tutte le possibili discriminazioni. Tali principi sono, tra l'altro, declinati nel testo con un'attenzione particolare alla coerenza con i recenti dispositivi adottati a livello nazionale sul fronte della parità di genere, ovvero la Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026, il PNRR e il Next Generation EU quali strumenti concreti di intervento.

In continuità con il precedente Piano, si riconosce che la violenza di genere possa esprimersi in ogni spazio e sfera dell'interazione umana (pubblico, privato e professionale). Si affronta, inoltre, il tema delle discriminazioni multiple ed incrociate (intersezionali), riconoscendo l'esistenza di gruppi di donne vittime di violenza che subiscono anche discriminazioni in base ad altri aspetti identitari: in particolare, rispetto al precedente Piano che considerava principalmente le donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo in uno specifico focus trasversale, la nuova strategia fa anche menzione delle donne con disabilità e anziane e, più in generale, prevede alcuni interventi che si propongono di attivare processi tesi a definire le diverse tipologie di vulnerabilità e le modalità di prevenzione del fenomeno e di presa in carico delle donne vittime di violenza con vulnerabilità multiple.

Come per il precedente Piano, inoltre, si afferma la 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, 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.

Infine, si deve evidenziare che il PSN 2021-2023 pone un maggiore accento rispetto a tutti i precedenti Piani sull'empowerment sociale ed economico delle donne, attraverso il quale si vuole superare un'impostazione meramente assistenziale degli interventi di prevenzione e contrasto della violenza e dei servizi di supporto, 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 e in continuità con la precedente strategia, il Piano presenta un quadro logico molto ampio e articolato, che identifica 4 aree di intervento, coerenti con le 4P della Convenzione di Istanbul, ovvero: la Prevenzione, la Protezione, la Punizione dei colpevoli e le Politiche integrate. Ciascuna delle suddette 4P riportate nella Convenzione assume la dimensione di Asse, le cui finalità sono le seguenti:

- **L'Asse Prevenzione** è finalizzato ad aggredire le radici della cultura della violenza, le sue cause e le sue conseguenze mettendo in campo strategie politiche volte all'educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento della violenza e

all'ottenimento delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica come privata, per combattere discriminazioni, stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e la violenza maschile contro le donne.

- L' **Asse Protezione e Sostegno** è finalizzato alla tutela della vittima nel percorso di uscita dalla violenza e delle/dei minori che assistono alla violenza intra-familiare, nonché di eventuali altri testimoni, nell'ottica di un'azione focalizzata prioritariamente all'empowerment e alla costruzione di percorsi di autonomia per l'uscita dalla violenza.
- L' **Asse Perseguire e Punire** è finalizzato a mettere in campo tutte le misure previste dalla legge al fine di tutelare le donne dagli autori di violenza, di prevenire, riconoscere e gestire il rischio di reiterazione di comportamenti violenti e di realizzare azioni volte a garantire l'affermazione dei diritti della vittima nelle diverse fasi del procedimento penale e civile, nonché nel tribunale minorile, con una particolare attenzione alla rapidità nei procedimenti.
- La quarta P racchiude una serie di interventi finalizzati a garantire **politiche globali e coordinate**, dunque a definire l'assetto di governance dei Piani e una serie di azioni di servizio che supportano l'organismo di coordinamento (il DPO) nell'assolvimento delle disposizioni dell'art. 10 della Convenzione.

Questi Assi sono, poi, declinati in ben 22 priorità di azione, cui si aggiungono gli impegni nell'ambito della cooperazione a livello nazionale e internazionale.

L'architettura logica del PSN è rappresentata in fig. 1.

Nel complesso, dunque, la strategia presenta un grado maggiore di dettaglio rispetto a quella del periodo 2017-2020, nella quale le priorità di intervento erano complessivamente 15<sup>5</sup>. Più nello specifico, per quanto attiene all'Asse Prevenzione, la strategia 2021-2023 presenta una maggiore articolazione delle tipologie di prevenzione che possono essere attuate:

- la *prevenzione primaria*, finalizzata ad evitare che la violenza si manifesti, ovvero ad incidere sugli stereotipi di genere, sulla promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna e sulla stigmatizzazione della violenza di genere con particolare riferimento ai modelli sociali;
- la *prevenzione secondaria*, finalizzata ad agire su ambiti ed ambienti specifici, nei quali il verificarsi del fenomeno della violenza degli uomini verso le donne è correlato a maggiori fattori di rischio o dove è maggiormente diffuso;
- la *prevenzione terziaria*, connessa alla necessità di intervenire sugli uomini autori di violenza, per prevenire la reiterazione delle condotte violente, o su minori che hanno assistito passivamente a episodi di violenza maschile contro le donne o a femminicidio<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> A queste si aggiungeva un *focus* sulle donne migranti e richiedenti e titolari di asilo e protezione internazionale, trasversale alle diverse priorità.

<sup>6</sup> Si segnala che tale classificazione è, in parte differente da quella proposta dalla Commissione Femminicidio. In particolare, la prevenzione terziaria esclude il riferimento allo sviluppo di potenziali comportamenti violenti da parte dei minori che hanno assistito a episodi di violenza. Si veda, a questo proposito, la *Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere: prevenire e trattare la violenza maschile sulle donne per mettere in sicurezza le vittime*, approvata dalla Commissione nella seduta del 16 febbraio 2022: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/368125.pdf>.

Fig. 1 - Assi, finalità e priorità di intervento del PSN 2021-23

ASSI	1. PREVENZIONE	2. PROTEZIONE E SOSTEGNO	3. PERSEGUIRE E PUNIRE	4. ASSISTENZA E PROMOZIONE	COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
FINALITÀ	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	Tutelare la vittima nel percorso di uscita dalla violenza	Punire i violenti e individuarli il prima possibile per garantire i diritti delle donne vittime e minori durante le fasi dei procedimenti giudiziari	Sostenere l'attuazione e l'efficacia del Piano e consentire monitoraggio e valutazione dei risultati e degli effetti via via conseguiti	Rendere efficace l'intervento dell'Italia in materia di protezione e promozione dei diritti delle donne e di lotta alla violenza
PRIORITÀ	1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione e nel sistema educativo e formativo sulle radici strutturali, sulle cause e sulle conseguenze della violenza maschile sulle donne e promuovere la destrutturazione degli stereotipi alla base della violenza	2.1 Presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita tramite l'integrazione degli interventi previsti nei percorsi di sostegno e di reinserimento, sia per la fase di emergenza sia nel favorire l'inserimento lavorativo, abitativo e l'empowerment nel percorso di uscita dalla violenza	3.1 Garantire procedure e strumenti condivisi per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva anche attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutti gli stakeholder istituzionali coinvolti	4.1 Implementazione del Sistema Informativo integrato: raccolta ed analisi dei dati sul fenomeno e sulle diverse articolazioni	Impegni nazionali Impegni internazionali
	1.2 Coinvolgere il settore privato (social, piattaforme, mass media) sul ruolo di stereotipi e sessismo nella violenza maschile contro le donne e nella prevenzione all'utilizzo degli strumenti verso comportamenti lesivi della dignità personale delle donne, anche in relazione alla cyberviolenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.	2.2 Attivazione di percorsi di Empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa	3.2 Definire un modello condiviso di approccio trattamento gestione e valutazione del rischio all'interno del reparto sicurezza	4.2 Implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello nazionale degli interventi, delle politiche, delle attività e delle risorse in modo orizzontale e verticale	
	1.3 Sostenere azioni tese alla promozione dell'empowerment, dell'autonomia finanziaria, di un approccio di genere nelle politiche del lavoro in favore di tutte le donne, come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica maschile e delle molestie sul luogo di lavoro	2.3 Monitoraggio e miglioramento dell'efficacia dei "Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza": linee guida per le Aziende Sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sanitaria, con inclusione degli indicatori di rischio	3.3 Migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari nell'applicazione di misure cautelari e della sospensione condizionale della pena	4.3 Predisposizione di linee guida, in accordo con le regioni, per uniformare a livello nazionale gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati dai Centri Antiviolenza, dalle reti territoriali e dal sistema socio sanitario	
	1.4 Attivare azioni di emersione e contrasto della violenza contro donne vittime di discriminazione multipla, donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, donne disabili, in particolare nei luoghi maggiormente a rischio	2.4 Potenziamento della Linea telefonica nazionale gratuita antiviolenza h24 1522, tramite l'implementazione della collaborazione tra 1522, Cav, CR, reti territoriali, forze dell'ordine e sistema giudiziario	3.4 Definire Linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti	4.4 Miglioramento del sistema di Governance attraverso la costruzione di luoghi stabili di confronto e programmazione per gli organismi politici, le istituzioni e le strutture amministrative titolate a trattare il tema della violenza maschile contro le donne	
	1.5 Rafforzare la prevenzione terziaria della recidiva per uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne	2.5 Protezione tutela e sostegno psicosociale delle/dei minori vittime di violenza assistita		4.5 Comunicazione dell'Asse Assistenza e Promozione	
	1.6 Investire, attraverso la formazione, nel rafforzamento delle competenze delle figure professionali nel settore pubblico e privato che, a vario titolo, interagiscono con le donne vittime e con i minori nel percorso di prevenzione, sostegno e reinserimento	2.6 Implementazione di soluzioni operative per garantire la parità di accesso ai servizi di prevenzione, sostegno e reinserimento per le donne vittime di violenza e di discriminazione multipla: donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate			
	1.7 Raccordare le misure normative e la loro applicazione anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria				

La struttura di priorità presenta quindi cambiamenti di rilievo rispetto al precedente Piano in quanto:

- la priorità inerente al rafforzamento del ruolo strategico del sistema istruzione viene accorpata alla prima priorità di intervento relativa all'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione sulle radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne e alla destrutturazione degli stereotipi sociali;
- sono introdotte due ulteriori priorità che riguardano da un lato la promozione dell'empowerment, dell'autonomia finanziaria e di un approccio di genere nelle politiche del lavoro in favore di tutte le donne come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica maschile e delle molestie sul luogo di lavoro e, dall'altro, il raccordo delle misure normative e la loro applicazione anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria;
- il focus specifico sulla prevenzione della violenza di genere nei confronti delle donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate viene ampliato, riferendosi più in generale alle donne vittime di discriminazione multipla.

Sull'**Asse Protezione**, le priorità di intervento interessano i medesimi temi affrontati nella precedente strategia 2017-2020. Gli obiettivi della presa in carico delle donne vittime di violenza e della linea telefonica di aiuto 1522, tuttavia, sono rinforzati per esaltare l'obiettivo dell'integrazione: la presa in carico delle donne, infatti, si deve realizzare tramite

l'integrazione degli interventi previsti nei percorsi di sostegno e di reinserimento, sia per la fase di emergenza sia per quella dell'empowerment, mentre per la linea telefonica 1522 il potenziamento si deve realizzare tramite l'implementazione della collaborazione con centri antiviolenza, case rifugio, reti territoriali, forze dell'ordine e sistema giudiziario. Inoltre, la priorità relativa al percorso sanitario, che nel precedente Piano era volta a mettere a sistema su tutto il territorio nazionale le *linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sociosanitaria alle donne che subiscono violenza*, si sviluppa nel PSN 2021-2023 con un'azione di monitoraggio e valutazione di efficacia. Infine, pur con una diversa formulazione, le priorità relative alla protezione dei minori, all'empowerment e al focus sulle donne migranti rimangono sostanzialmente inalterate.

Sull'**Asse Perseguire** e punire sono riproposte le due priorità di intervento relative da un lato alla valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva e, dall'altro, al miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari. L'affondo su interventi specifici rivolti alle donne migranti e richiedenti e titolari di asilo e protezione non viene, invece, riproposto, mentre sono aggiunte nel PSN 2021-2023 due ulteriori priorità di intervento: l'una relativa alla definizione di un modello condiviso di approccio, trattazione, gestione e valutazione del rischio all'interno del reparto sicurezza, che nel precedente Piano costituiva uno specifico intervento; l'altra relativa alla definizione di linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti.

L'**Asse Assistenza e promozione** disarticola la priorità di intervento relativa al rafforzamento della gestione, monitoraggio e valutazione e della raccolta dati in 2 separate priorità di intervento e prevede due ulteriori priorità relative da un lato alla predisposizione di linee guida per uniformare gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati dai Centri Antiviolenza, dalle reti territoriali e dal sistema socio-sanitario e, dall'altro, al miglioramento del sistema di governance attraverso la costruzione di luoghi stabili di confronto e programmazione per gli organismi politici, le istituzioni e le strutture amministrative titolate a trattare il tema della violenza maschile contro le donne.

Proseguendo nella descrizione dell'architettura logica del PSN, come nella precedente strategia nazionale 2017-2020, ciascuna delle priorità di intervento identificate sono disarticolate in una serie di interventi che, tuttavia, sono qui espressi in modo generico sotto forma di proposte di intervento.

Tali proposte sono state formulate a partire da:

1. i temi considerati rilevanti nell'ambito dei tavoli tematici che hanno coinvolto le/i rappresentanti del Comitato Tecnico – per i quali si rimanda alla sintesi presentata nel policy brief n. 1 del 31.10.2023;
2. le azioni già intraprese nel precedente Piano, rilevate tramite apposite schede di rilevazione che Formez PA ha elaborato con il duplice obiettivo di verificare lo stato di avanzamento di tali azioni e di sondare la volontà delle Amministrazioni centrali di riproporre l'intervento. Tali azioni sono suddivise in due tipologie:
  - azioni positive cui si intende dare prosecuzione;
  - azioni che si intende potenziare (anche tramite reingegnerizzazione procedurale e degli strumenti) per essere adattate a nuove esigenze.

Mentre, dunque, nella precedente strategia 2017-2020 una larga parte degli interventi enucleati erano già stati definiti nel corso delle interlocuzioni che il Dipartimento per le Pari Opportunità, con il supporto di IRPPS-CNR, ha intrattenuto con le Amministrazioni

centrali, nella strategia nazionale 2021-2023 tale definizione è stata rinviata alla successiva fase di redazione del Programma Operativo, quale documento di programmazione complementare e fondamentale per l’attuazione degli orientamenti strategici del PSN 2021-2023. Tale cambiamento non lascia, dunque, equivoci sulla natura del documento, che assume esclusivamente una funzione di sintesi, indirizzo e coordinamento, oltre che di promozione di “diversi strumenti, in accordo e collaborazione tra i vari soggetti titolari di politiche dirette”, contribuendo in tal modo a definire una maggiore chiarezza di intenti rispetto alla precedente strategia nazionale 2017-2020.

Complessivamente, il PSN 2021-2023 si compone di **123 proposte di intervento**, cui si aggiungono 7 misure nell’ambito della cooperazione e ulteriori 12 misure esplicitate nelle sezioni relative alla governance e all’attuazione del Piano.

Fig. 2 – Numero di proposte di intervento per Asse e priorità di azione



La fig. 2 evidenzia, sui 4 assi principali, che il maggior numero di proposte di intervento rientra nell’ambito della prevenzione (41,5%), considerato un *asset del Piano Strategico Nazionale* in quanto “*dai suoi risultati dipende il successo della strategia e la riduzione progressiva del fenomeno della violenza contro le donne*”: non a caso, è sulla priorità 1.1 relative alla sensibilizzazione sulle radici strutturali della violenza e alla formazione che si



concentra il maggior numero di interventi. L'Asse rappresentato con un numero minore di proposte è quello inerente la punizione degli uomini autori di violenza (13%), in coerenza con la constatazione che tale Asse si concretizza in misura maggiore con dispositivi che entrano nell'ambito del dominio legislativo, più che di quello di un piano.

Proseguendo con la trattazione dei punti di forza della strategia 2021-2023, si valorizza che la logica multi attore presupposta dall'impostazione teorica assunta consente di adempiere in maniera compiuta alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, che pone in capo agli Stati firmatari, in tutte le loro articolazioni, il dovere di strutturare interventi di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne e di protezione di queste ultime e l'obbligo di costruire politiche integrate e coordinate tra tutti i livelli di governo. Ponendosi, dunque, in continuità con la precedente strategia, nella sezione relativa agli impegni il Piano si definisce quale *“strumento per costruire interventi trasversali, organici e coerenti in materia di politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne”*, con proposte di intervento che rientrano nella sfera delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e degli Enti Locali, oltre che del partenariato economico e sociale. Inoltre, un apposito capitolo declina le competenze di tutti gli attori deputati all'attuazione degli interventi, ovvero: l'organo con funzione di coordinamento tra soggetti istituzionali, le Amministrazioni centrali, le Regioni, Comuni/Province/Città Metropolitane e quindi anche ANCI ed UPI, il partenariato socioeconomico, le associazioni a rilevanza nazionale e locale e le strutture di governance del Piano a livello politico (Cabina di Regia) e tecnico (Osservatorio nazionale), cui si aggiunge una *“task force”* multidisciplinare per il raccordo e – in casi specifici – la gestione delle misure previste dal PNRR in favore dell'empowerment delle donne vittime di violenza.

Rispetto al precedente Piano, un punto di forza della nuova strategia è costituito dall'esplicitazione di una serie di elementi che possono potenzialmente fornire basi solide per una maggiore integrazione orizzontale e verticale delle politiche in tale ambito. Nello specifico: i principi guida che possono contribuire a rafforzare i processi da porre in atto per consentire a tutte le forze in campo di operare efficacemente e raggiungere risultati di piena attuazione; un approccio condiviso orientato ad obiettivi comuni; una serie di strumenti/obiettivi che definiscono le modalità di collaborazione con il livello territoriale.

Innovative sono, anche, la collocazione delle politiche antiviolenza all'interno delle politiche di crescita del Paese e nel più generale quadro strategico di accompagnamento verso la ripresa, promosso anche a livello comunitario, e l'attenzione ai territori in ritardo di sviluppo, alle periferie metropolitane e nelle aree ad alto tasso di disoccupazione, dove l'intervento pubblico è chiamato con forza a ricucire il più ampio distacco tra domanda ed offerta di opportunità e di servizi qualificati per le donne.

Ulteriore punto di forza è l'inserimento di un apposito paragrafo dedicato alle lezioni apprese nell'ambito della valutazione in itinere del Piano 2017-2020, condotta da IRPSS-CNR, con l'intento di valorizzare le esperienze passate e farne un *“indirizzo per la strutturazione dei contenuti del Piano, con l'obiettivo di perfezionarne il sistema di priorità e mettere a fuoco ambiti operativi verso cui concentrare l'attenzione per il 2021-2023”*.

Infine, un ultimo aspetto che si era valutato positivamente già nel precedente Piano riguarda l'inserimento di un apposito paragrafo che delinea le modalità di attuazione del Piano stesso, basate su una *“diffusa e articolata attività di consultazione che consoliderà e amplierà la governance del Piano attraverso meccanismi di condivisione dell'elaborazione delle politiche di contrasto alla violenza maschile sulle donne e, eventualmente, nella*

finalizzazione degli strumenti di intervento previsti per i prossimi tre anni”. È, pertanto, riproposta una fase di elaborazione di un Piano operativo a carattere prettamente esecutivo, nel quale riportare tutti gli interventi e le azioni concrete volte a tradurre operativamente quando delineato nel Piano Strategico Nazionale, avendo cura di rispettare alcuni principi generali – ricavati dai suggerimenti espressi nelle precedenti valutazioni dei piani nazionali – che riguardano:

- l’accelerazione dei processi che portano nuove risorse e opportunità direttamente a disposizione dei territori, puntando all’obiettivo e contenendo al minimo tempi e burocrazia;
- la complementarità finanziaria con altri programmi di intervento comunitari, nazionali e regionali;
- il monitoraggio e la valutazione costante degli interventi realizzati e delle relative ricadute;
- la garanzia della trasparenza, sottoponendo l’attuazione del Piano alla valutazione pubblica per consentire ai destinatari delle misure di partecipare ai processi di crescita e sviluppo e fornire un contributo al miglioramento dell’azione di governo a tutti i livelli.

Gli aspetti appena commentati consentono, nel complesso, di valutare in modo positivo la strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne delineata nel Piano, sia per quanto attiene agli elementi di continuità con la precedente strategia nazionale, sia rispetto agli aspetti innovativi che contribuiscono a contestualizzare le politiche antiviolenza entro un framework teorico e di intervento più ampio.

## **Le criticità della strategia nazionale**

A fronte delle considerazioni effettuate, appare evidente che la strategia nazionale sulla violenza maschile contro le donne rappresenta un “tentativo pregevole di prendere in considerazione tutte le dimensioni sulle quali occorre agire”<sup>7</sup> in una logica di rappresentazione sintetica che, come tale, sconta di limiti analoghi a quelli evidenziati per il precedente PSN 2017-2020.

Un primo punto vulnerabile riguarda il quadro logico degli interventi, che non risulta essere sempre definito con chiarezza. Limitandosi a trattare gli aspetti compatibili con la natura di indirizzo del documento strategico, il Piano presenta una limitata definizione sia delle criticità che ciascuna priorità/proposta di intervento intende superare per conseguire la finalità generale di ridurre o eliminare la violenza maschile contro le donne, sia degli obiettivi specifici delle priorità e delle proposte di intervento. Sicuramente, come si è precedentemente rilevato, l’analisi di contesto è decisamente più approfondita rispetto alla precedente strategia 2017-2020 quale esito degli investimenti effettuati negli ultimi anni per l’implementazione della banca dati e per la realizzazione di indagini e studi sul tema, che hanno permesso di maturare un nutrito corpus di conoscenze, adeguatamente valorizzato nelle premesse. Meno precisa è, invece, l’analisi delle criticità delle politiche antiviolenza e del sistema di interventi che è stato strutturato per contrastare la violenza sulle donne, anche a causa della mancanza di un sistema di monitoraggio unico degli interventi realizzati e/o di un processo di confronto costante tra i soggetti titolari degli interventi promossi sui precedenti Piani. Allo stesso modo, anche l’esplicitazione degli obiettivi che le priorità

strategiche e le proposte di intervento si pongono non è sempre chiara, rendendo in diversi casi complesso stabilire il collegamento tra queste e le criticità identificate. Un'analisi quantitativa delle priorità di intervento del PSN 2021-2023 mostra, infatti, che le criticità e i fabbisogni sono resi espliciti solo nella metà delle priorità di intervento e che, tra queste, in due casi la descrizione riguarda solo parte delle criticità su cui gli interventi insistono. Gli obiettivi specifici sono descritti nel 72,2% delle priorità di intervento ma, in diversi casi, rappresentano solo parzialmente il campo semantico che le diverse priorità coprono.

Inoltre, richiamando le considerazioni già esposte nel rapporto di valutazione finale del PSN 2017-2020, anche nel PSN 2021-2023 il livello di generalità e astrazione delle proposte di intervento è molto eterogeneo in quanto alcune sono espresse in termini di obiettivi generali - come *“interventi tesi ad approfondire i modelli relazionali acquisiti dai minori, in quanto vittime passive della violenza agita dagli uomini maltrattanti”* (priorità 1.1) – e altre identificano azioni molto specifiche – come *“l’integrazione nei Repertori regionali delle qualifiche, di figure professionali con competenze multidisciplinari direttamente attinenti le tematiche di contrasto alla violenza di genere”* (priorità 1.6).

Quale principale effetto della scarsa definizione del quadro logico, in diversi casi si attesta una collocazione non del tutto corretta delle proposte di intervento nelle diverse priorità. Il PSN propone, infatti, su tutti gli Assi, sia interventi diretti al conseguimento dello specifico scopo di ciascuna delle priorità, sia azioni di servizio o di sistema tese a migliorare la conoscenza del fenomeno, a migliorare l'effettiva capacità del sistema di funzionare efficacemente e/o a garantire una maggiore uniformità negli approcci o metodologie utilizzate. Le azioni di sistema sono costituite, in particolare, da mappature, monitoraggi, creazione di linee guida, definizione di requisiti minimi, check list o procedure, indagini mirate, studi e ricerche e la sottoscrizione di protocolli di intesa. Nel complesso, l'analisi delle proposte di intervento enucleate nel Piano sui 4 Assi principali ha consentito di appurare che almeno 74 interventi<sup>7</sup> si caratterizzano come azioni di servizio o di sistema e che, di queste, 45 sono collocate nelle priorità di intervento degli Assi relativi alla prevenzione, protezione e sostegno delle vittime e punizione degli autori.

Fermo restando che una corretta classificazione degli interventi può essere operata solo a fronte di una chiarezza nelle finalità delle priorità di intervento che, come si è detto, non sempre è riscontrabile, tra le azioni collocate sui 3 assi principali ve ne sono diverse che, su un piano logico, dovrebbero essere collocate nell'Asse 4 in quanto costituiscono azioni preliminari per la definizione di misure atte a conseguire tali finalità. A titolo esemplificativo e non certamente esaustivo, si porta l'esempio del *monitoraggio della cyber violenza e della diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti* (priorità 1.2), che si caratterizza come un'azione di servizio che contribuisce più all'obiettivo di implementare il corpus di conoscenze sul fenomeno che al raggiungimento della finalità specifica relativa al *coinvolgimento del settore privato sul ruolo degli stereotipi e del sessismo nella violenza maschile contro le donne e nella prevenzione all'utilizzo degli strumenti verso comportamenti lesivi della dignità personale delle donne*. Detto altrimenti, tale intervento, se non adeguatamente accompagnato da ulteriori misure, ha un impatto decisamente molto limitato sul conseguimento di tale finalità, considerata peraltro essenziale ai fini della riduzione/eliminazione della violenza contro le donne.

La mancanza di una chiara definizione della natura degli interventi e di una loro

---

<sup>7</sup> L'imprecisione è legata al fatto che alcune proposte di intervento sono formulate in maniera generica e tale formulazione non consente di operare una corretta classificazione.

corretta collocazione entro i diversi Assi e priorità di intervento ha delle implicazioni sostanziali.

L'esperienza maturata nell'attuazione del PSN 2017-2020 ha evidenziato che le azioni di sistema sono fondamentali per la razionalizzazione del sistema di intervento che, vista la relativa giovinezza delle politiche nazionali sul tema, si presenta ancora immaturo e, soprattutto, caratterizzata da una forte disomogeneità a livello nazionale. Al contempo, ha anche contribuito ad evidenziare che la scarsa chiarezza sulla natura degli interventi e sulle loro finalità può limitare fortemente l'impatto concreto della strategia sul fenomeno. A titolo esemplificativo e non esaustivo si cita il caso della priorità di intervento relativa alla sensibilizzazione dei media, considerata a livello strategico quale snodo fondamentale per un'efficace prevenzione della violenza maschile contro le donne e concretizzata nel periodo 2017-2020 esclusivamente con azioni di sistema che, di fatto, non hanno avuto alcun impatto sul reale cambiamento degli stili di comunicazione nella direzione di evitare false rappresentazioni del genere femminile e favorire il riconoscimento e la stigmatizzazione di ogni forma di violenza sulle donne.

Ulteriori conseguenze sostanziali della scarsa definizione del quadro logico sono riferibili alla difficoltà di comprendere quali cambiamenti (*outcome*) si intendano generare con le iniziative proposte e di stabilire 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. Inoltre, un'articolazione imprecisa del quadro logico rende molto complessa la costruzione e implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi previsti, volta a verificare i cambiamenti auspicati e, laddove possibile, stabilire l'esistenza di una relazione causale fra gli interventi svolti e i cambiamenti osservati.

Ulteriori punti di vulnerabilità della strategia nazionale sono da ricollegare alla natura di indirizzo del documento e alla separazione tra la fase di elaborazione della strategia e quella di programmazione degli interventi da attuare. Si tratta, in sostanza, di limiti endogeni che impediscono di esprimere giudizi sull'adeguatezza complessiva della strategia, anche vista la mancanza di un Programma Operativo, formalmente adottato, che traduce le indicazioni di policy in azioni concrete. È utile, a questo proposito, ricordare che tale Programma è stato predisposto dal Dipartimento per le Pari Opportunità con il supporto di Formez PA in una prima versione del 6 aprile 2022 che, tuttavia, come è già stato segnalato nel primo policy brief valutativo, non è stata perfezionata per un sostanziale cambiamento di priorità da parte del DPO, che ha inteso accelerare la concretizzazione di altre azioni da tempo sollecitate da diversi stakeholders delle politiche anti violenza.

I primi limiti endogeni sono da riconnettere al precedente discorso sul quadro logico degli interventi. Innanzitutto, come anticipato 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. Sono quindi presenti diversi interventi che, intendendo agire su tali radici strutturali, si riferiscono all'ambito più generico delle pari opportunità, delle differenze di genere e dell'empowerment di tutte le donne (dunque, non solamente quante hanno subito violenza) e per i quali non è chiaro se siano da comprendere nella programmazione di questo Piano o di altri piani/programmi (come il PNRR o i programmi finanziati con fondi SIE), in una logica di complementarità,

anche finanziaria. Sebbene si possa presupporre che la strategia rimandasse alla successiva fase di programmazione operativa la definizione più puntuale di questi aspetti, l'esperienza maturata sul precedente Piano 2017-2020 ha mostrato che la separazione tra le due fasi – quella di pianificazione e quella di programmazione – non necessariamente contribuisce a definire meglio questi aspetti. Si cita, a questo proposito, il caso degli interventi programmati nel periodo precedente nell'ambito della cooperazione internazionale, che hanno assunto un'ottica di intervento così ampia da rendere complessa l'identificazione delle azioni esplicitamente volte a prevenire e contrastare la violenza sulle donne e a supportare le donne che ne sono vittime.

Sempre in riferimento al quadro logico, la mancata declinazione operativa degli interventi strategici determina l'assenza ad ogni riferimento alle risorse finanziarie stanziare e alla loro ripartizione nei singoli assi strategici e interventi. Si tratta di un problema particolarmente rilevante in quanto non essendo esplicitati criteri che stabiliscano quali siano le finalità da conseguire nel breve, medio o lungo termine, l'elevata numerosità delle proposte di intervento rende la strategia nazionale difficilmente fattibile nel tempo di un triennio, anche ammettendo che diverse azioni di sistema possono essere realizzate senza ulteriori oneri finanziari per le Amministrazioni e anche presupponendo l'intervento di diversi soggetti nella loro attuazione. Analoghi limiti sono da rinvenire nella mancanza di specificazione, nel Piano, dei risultati attesi degli interventi e di un sistema di indicatori idoneo a misurare l'avanzamento di tali azioni e i loro risultati. Anche in questo caso, il Rapporto di valutazione della precedente strategia nazionale ha contribuito ad evidenziare che la programmazione operativa degli interventi, oltre a comportare una dilatazione notevole delle tempistiche di concretizzazione della stessa strategia, non necessariamente è in grado di risolvere i limiti che possono derivare dalla scarsa definizione di tutti gli elementi descritti: il Programma Operativo del PSN 2017-2020, infatti, non ha riportato le schede programmatiche elaborate dalle Amministrazioni proprio con l'obiettivo di dare evidenza di *come gli interventi dovevano essere realizzati e con quali risorse, obiettivi, alleanze istituzionali e territoriali, risultati attesi*, bensì si è limitato a riportare l'indicazione sull'amministrazione responsabile e sulle risorse finanziarie che, tuttavia, sono risultate presenti in una parte limitata degli interventi programmati. La bozza di Programma Operativo, predisposta dal Dipartimento con il supporto di Formez PA e rilasciata il 6 aprile 2022, ricalcando la struttura del precedente Programma Operativo del PSN 2017-2020, si rivela poco adeguata a circostanziare tutti gli elementi indispensabili a definire precisamente il quadro logico degli interventi.

Infine, collocandosi in continuità con la precedente strategia nazionale, il PSN 2021-2023 si presenta incompleto anche sotto il profilo della mappatura delle amministrazioni/organizzazioni che possono contribuire alla realizzazione delle azioni ad ogni livello di governo. Il Rapporto di valutazione del PSN 2017-2020 ha, infatti, portato alla luce l'esistenza di diversi dipartimenti/direzioni delle Amministrazioni centrali che realizzano interventi di prevenzione e contrasto della violenza sulle donne e che non sono stati compresi nel Piano e nel Programma Operativo. Inoltre, si è avuto modo di constatare in alcuni casi la mancanza di dipartimenti cruciali per la concretizzazione delle previsioni strategiche quali, a titolo di esempio, le direzioni del Ministero della Giustizia che gestiscono l'attività giudiziaria in ambito civile e penale, sia per la concretizzazione di azioni di formazione che per quelle relative al miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari.

Criticità che sono riproposte sulla nuova strategia per il periodo 2021-2023. Infatti, se il PSN, nella sua forma di documento di indirizzo, presenta pochi riferimenti alle amministrazioni che possono contribuire a realizzarla, rendendo peraltro complesso comprendere a chi possa far capo una determinata proposta di intervento, la successiva bozza di Programma Operativo del PSN 2021-2023 comprende esclusivamente le direzioni/dipartimenti che partecipano ai lavori dell'organismo tecnico di supporto del Piano, in continuità con la procedura utilizzata nel precedente periodo.

Come si è rappresentato nel rapporto di valutazione del precedente Piano, dunque, gli esiti sotto il profilo della capacità dei due documenti, strategico e programmatico, di rappresentare adeguatamente l'impegno delle diverse Amministrazioni nell'ambito della violenza di genere sono solo parzialmente coerenti con le aspettative.

Ulteriori punti di vulnerabilità derivati dall'ambizioso tentativo della strategia di rappresentare tutti gli ambiti potenziali di intervento e tutti gli attori che vi possono contribuire sono rappresentati da una definizione generica del modello di governance e dalla scarsa capacità del Piano di valorizzare il ruolo e la competenza sia delle Regioni, degli Enti Locali e/o Ambiti territoriali, sia delle organizzazioni di donne, sia delle reti territoriali antiviolenza. Sebbene il PSN 2021-2023 si presenti più completo rispetto al precedente PSN 2017-2020 per l'inserimento, anche sollecitato dalle raccomandazioni espresse nell'ambito delle valutazioni dei precedenti Piani, di una serie di strumenti/obiettivi che definiscono le modalità di collaborazione tra i diversi livelli di governo, nel complesso si deve constatare che questi, anche in ragione della natura di indirizzo del documento, rimangono ad un livello di generalità molto elevato. Al tempo stesso, la comprensione di tutte le istituzioni/organizzazioni che, a vario titolo, possono contribuire alla realizzazione della strategia nazionale finisce con il determinare una sottovalutazione dei soggetti che hanno da sempre avuto un ruolo centrale nelle politiche antiviolenza, in primis le direzioni competenti in materia delle Regioni e degli Enti Locali e l'associazionismo femminile e femminista, in particolare gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio che, peraltro, hanno un ruolo centrale nel governo delle reti territoriali. Le reti territoriali, infine, perdono completamente di centralità rispetto alla precedente strategia 2017-2020: pur essendo richiamata nelle lezioni apprese dalle precedenti valutazioni la necessità di continuare a *“identificare nelle reti territoriali il fulcro della governance territoriale, in ragione della loro maggiore prossimità alle donne che subiscono violenza, definendone le funzioni generali e stabilendone gli standard minimi che ne devono regolare l'esistenza e l'operatività”* e pur essendo previsti diversi interventi volti a concretizzare tale raccomandazione, il riferimento alle reti di fatto scompare nella declinazione del modello di governance.

Tali criticità non sono state superate nella bozza di Programma Operativo che è stata elaborata, per quanto in una versione ancora provvisoria, tanto che la generica definizione della governance, del ruolo degli attori principali del sistema e delle modalità di lavoro ha avuto quale conseguenza principale la mancata attivazione di tutti i processi in grado di concretizzare la logica multi attore presupposta dal PSN e di coinvolgere in maniera adeguata Regioni, Enti Locali e organizzazioni femminili e femministe, con l'obiettivo ultimo di realizzare politiche integrate e coordinate, come fortemente raccomandato dalla Convenzione di Istanbul e, successivamente, dal Grevio e dal Comitato delle Parti

nell'ambito della valutazione di aderenza dell'Italia a tale Convenzione<sup>8</sup>. Sul tema si è avuto modo di riflettere in maniera approfondita nel rapporto di valutazione del precedente PSN 2017-2020, al quale si rimanda per la comprensione delle conseguenze che una scarsa definizione del modello di governance può avere in fase di attuazione.

## Conclusioni

Le considerazioni fin qui riportate evidenziano che la strategia nazionale per il contrasto alla violenza di genere relativa al periodo 2021-2023 presenta diversi punti di contatto con quella delineata nel precedente periodo 2017-2020 ma introduce anche diverse innovazioni che, collocandola nel contesto più ampio delle politiche per la parità di genere, consentono di mettere maggiormente in evidenza il carattere strutturale della violenza sulle donne e la necessità di intervenire su più fronti per la sua eradicazione.

Nel corso delle indagini ad hoc che lo scrivente istituto ha realizzato nell'ambito della valutazione di entrambe le strategie nazionali finora elaborate si è avuto modo di apprezzare la continuità dell'impegno delle Amministrazioni centrali, regionali e locali nell'ambito del contrasto alla violenza di genere sia nel periodo che precede e accompagna il Piano 2017-2020 sia nel periodo 2021- 2023. Un impegno che, tuttavia, i documenti strategici e programmatici sono stati in grado di valorizzare solo parzialmente, soprattutto a causa dell'estrema complessità della strategia e della gestione di tutti i processi che questa presuppone. Si deve riconoscere che la strategia nazionale è decisamente molto ampia e che il triennio di riferimento non può essere sufficiente a strutturare un sistema di interventi coerenti con essa, anche in ragione della complessità che il percorso di programmazione presenta, della scarsità di risorse umane che possono essere dedicate al processo di programmazione e monitoraggio degli interventi<sup>9</sup> e dell'instabilità politico-amministrativa che caratterizza l'Italia ormai da anni. Il periodo temporale è, inoltre, troppo limitato per attuare concretamente gli interventi enucleati nella strategia, alcuni dei quali decisamente molto complessi e articolati. Infine, come si è avuto modo di evidenziare nel primo policy brief elaborato sulla strategia 2021-2023 e nel rapporto di valutazione della precedente strategia, queste presentano una capacità limitata di interpretare e tradurre le istanze che provengono dai territori, dove di fatto le politiche si concretizzano.

Le considerazioni esposte in questa sede circa i punti di forza e le vulnerabilità della strategia nazionale 2021-2023 sollecitano il valutatore a raccomandare di **procedere, quanto prima, con la redazione di un programma operativo coerente con il PSN 2021-2023, introducendo alcuni correttivi necessari a migliorarne l'efficacia e l'efficienza, soprattutto in una logica di semplificazione e di ottimizzazione**

---

<sup>8</sup> GREVIO (2020), *Rapporto di Valutazione di base. Italia*: <http://www.pariopportunita.gov.it/wpcontent/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.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>.

<sup>9</sup> Si ricorda, infatti, che sia la legge 77/2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul sia la legge 119/2013 non prevedono la destinazione di apposite risorse umane, in contrasto con quanto raccomandato dalla Convenzione di Istanbul.

## delle risorse.

Nel riconoscere che l'attuale strategia nazionale 2021-2023, pur con i limiti evidenziati, è sufficientemente completa sotto il profilo degli ambiti su cui occorre intervenire, si ritiene innanzitutto indispensabile **prorogare la validità del Piano Strategico Nazionale 2021-2023**. Il Piano, infatti, già esplicita in diversi punti la necessità di collocarsi in un orizzonte di lungo periodo<sup>10</sup> e, pur fissando la durata effettiva nel triennio 2021-2023, prevede la possibilità di un suo prolungamento a seguito di un processo concertato di adeguamento. Pertanto, il PSN, che, come si è visto, ha una funzione di orientamento e indirizzo, può essere mantenuto per un periodo di tempo molto più lungo, anche decennale o quindicinale, ferma restando la possibilità di un suo aggiornamento *in itinere* man mano che le diverse finalità specifiche vengono conseguite.

Per quanto attiene la **programmazione operativa** degli interventi, si raccomanda innanzitutto che questa abbracci **un arco temporale molto più contenuto** (al massimo, di un triennio) e sia basata su valutazioni di fattibilità e di rilevanza, a fronte di uno stanziamento finanziario chiaro e definito e con un'attenzione particolare ai bisogni delle donne che subiscono violenza e alle problematiche che queste sperimentano in tutte le fasi di affrancamento dalle situazioni di violenza. Come si è avuto modo di evidenziare, la struttura che ha caratterizzato il programma operativo del PSN 2017-2023, ripresa nella bozza di PO per il periodo 2021-2023, si è rilevata insufficiente a restituire un'immagine precisa delle intenzioni programmatiche. È quindi indispensabile che il Programma Operativo sia strutturato in maniera tale da **mettere chiaramente in evidenza tutti gli aspetti che consentono di qualificare i diversi interventi**, così come rappresentati nel format di scheda programmatica predisposto da IRPPS-CNR<sup>11</sup>.

Infine, come suggerito nel rapporto di valutazione finale del PSN 2017-2020, è indispensabile ridurre il grado di complessità degli interventi da programmare e gestire, salvaguardando al contempo la funzione di sintesi di tutti gli interventi messi in campo, ai diversi livelli di governo, per prevenire e contrastare la violenza sulle donne.

Rispetto a quest'ultima funzione, pertanto, si suggerisce di attivare le opportune **sinergie con il Ministero dell'Economia e delle Finanze** per ottimizzare gli sforzi tesi a ricostruire, nel bilancio di genere dello Stato, quanto attiene al contrasto della violenza sulle donne, sia in termini finanziari che di caratterizzazione qualitativa degli interventi.

Rispetto agli interventi da comprendere nella programmazione periodica, posto che ciascun Ministero attua i propri interventi in autonomia dal Piano, si suggerisce di **concentrare l'attenzione sulle questioni che influenzano in maniera diretta e rilevante il lavoro nei territori**, attivando, se del caso, le sinergie necessarie con i Ministeri competenti nell'ambito delle diverse politiche settoriali. Come già raccomandato nel primo policy brief del 31 ottobre 2023, risulta, a questo proposito essenziale che il processo di programmazione sia basato su un coinvolgimento "sostanziale" delle Regioni e degli Enti Locali/ambiti zonali, delle organizzazioni femminili e del partenariato socioeconomico più ampio, anche per il tramite dell'Osservatorio Nazionale contro la

---

<sup>10</sup> Si deve, peraltro, notare che una larga parte delle priorità di intervento attualmente comprese nella strategia fa riferimento a finalità generali che possono essere conseguite solamente nel lungo periodo – come la 1.1 relativa all'acquisizione di consapevolezza sulle radici culturali della violenza – o che necessitano di una continuità di intervento che certamente non si esaurirà nel breve o medio periodo – si pensi, ad esempio, al sostegno finanziario dell'attività di centri antiviolenza e case rifugio, che garantisce la continuità nel supporto alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e.

<sup>11</sup> Demurtas P., Gadda A., Pietrobelli M. (2022) *Prototipo di Scheda-obiettivo per l'articolazione operativa del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*.



violenza di genere, al fine di determinare un numero contenuto di interventi prioritari su cui concentrare l'attenzione.