



17/104/CR09/C8

**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**

Il fenomeno della violenza di genere è attualmente definito, a vario titolo, in una molteplicità di studi statistici, organizzati e regolarmente pubblicati.

In letteratura sembra si sia pervenuti a una definizione dell'atto tangibile/visibile, si parla di femicidio (o femmicidio) quando l'esito della violenza è la morte della donna e, di femminicidio (o femminicidio) quando ci si riferisce all'insieme dei comportamenti violenti mirati alla morte della donna oppure al suo annientamento fisico o psicologico.

La misura del fenomeno però è alquanto complessa per la difficile emersione dell'episodio di violenza che, spesso, viene nascosto e quindi neanche denunciato.

Il femminicidio è uno dei temi all'interno del sistema della violenza di genere.

Dai numerosi studi, anche recenti, il fenomeno della violenza di genere è approfondito e analizzato relativamente a:

- dimensioni e caratteristiche;
- distribuzione per età e grado di istruzione;
- tipologia e situazione economica del nucleo familiare di provenienza della donna;
- grado di autonomia economica e lavorativa della donna;
- conseguenze fisiche e psicologiche derivanti dalla violenza subita.

Si evidenziano anche diverse tipologie di violenza:

- durata;

- modalità e tempi di accesso della donna, sola o con prole al sistema di protezione e assistenza dei diversi territori regionali.

Sono altresì analizzati e studiati altri aspetti del fenomeno.

Recentemente la letteratura si è arricchita anche di ulteriori studi relativi all'autore della violenza.

Altrettanto numerose sono le statistiche sulla produzione di norme a livello regionale; molte Regioni hanno prodotto una legge specifica o inserito la tematica in leggi di sistema.

Alcune Regioni hanno normato mediante la predisposizione di atti di programmazione come piani pluriennali, o all'interno di interventi e della rete dei servizi ai cittadini.

Si ritiene superfluo produrre dati statistici già pubblicati e pertanto, in questa esposizione, si pone l'attenzione soprattutto sull'evoluzione del sistema di accoglienza, protezione e assistenza, sviluppatosi nei territori regionali, nel corso di questi ultimi anni.

Prima dell'approvazione della Legge 119/2013, ciascun territorio regionale era organizzato in maniera eterogenea, con servizi sostenuti per la maggior parte da organismi del privato sociale.

Fino al 2013 ciascun territorio si è regolamentato con propria normativa e con risorse proprie, rispondendo alle necessità tipiche delle diverse realtà territoriali.

Con l'esame della bozza del decreto legge 93/2013, cominciano i primi confronti interregionali che portano alla condivisione di definizioni minime per una prima identificazione dei Centri Antiviolenza (CAV) e delle Case Rifugio (CR), valida per tutto il territorio nazionale.

Le Regioni poi, utilizzando questi criteri minimi condivisi, per poter misurare l'esistente, cominciano la rilevazione di tutto ciò che costituisce il multiforme universo dell'accoglienza e dell'assistenza alla donna, vittima di violenza.

Le definizioni e i numeri derivanti dalle rilevazioni regionali - 188 CAV e 164 CR - vengono ricompresi all'interno del DPCM 24 luglio 2014, che rappresenta il primo atto nazionale di applicazione della legge 119/2013, con la contemporanea erogazione delle prime risorse statali, riferite al biennio 2013 -2014.

Successivamente le Regioni proseguono il lavoro con l'obiettivo di omogeneizzare gradualmente i diversi territori, condividendo i requisiti minimi riferiti ai CAV e alle CR.

Nel novembre 2014 viene emanato il DPCM con i requisiti minimi dei CAV e delle CR.

Il decreto tuttavia non contiene, nella stesura definitiva, una serie di osservazioni prodotte dalle Regioni sulla base dell'esperienza e delle specificità dei diversi contesti territoriali.

Le Regioni, con senso di responsabilità, decidono di esprimere intesa sul testo della bozza di decreto, consapevoli del fatto che il medesimo può rappresentare un buon inizio per costituire le basi del linguaggio interregionale, comune e condiviso.

Il confronto interregionale si sviluppa attraverso la costituzione di sottogruppi tematici che producono documentazione specifica per l'inserimento nel costituendo Piano nazionale di contrasto alla violenza di genere.

Nel maggio 2015, in sede di Conferenza Unificata, viene sancita l'intesa sul Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

Il confronto interregionale genera in parallelo il confronto delle Regioni con il Dipartimento per le Pari opportunità (DPO), non solo relativamente alla stesura della normativa, ma anche riguardo all'esperienza specifica dei diversi contesti territoriali e socio culturali sul contrasto alla violenza di genere.

Nel frattempo il sistema regionale di accoglienza e protezione della donna, vittima di violenza, si evolve privilegiando un'organizzazione a Rete degli interventi e delle strutture dedicate.

La governance regionale si sviluppa nell'organizzazione di Reti territoriali con coordinamento a cura degli ambiti territoriali, i quali producono diversi strumenti amministrativi utili al coinvolgimento delle istituzioni e degli attori pubblici e privati che, a vario titolo, si occupano del contrasto alla violenza contro la donna sola o con prole.

Sono coinvolti, nei vari livelli di programmazione e di attuazione degli interventi integrati e multidisciplinari: il sistema socio sanitario, i Comuni, le Istituzioni scolastiche e le Università, le Forze dell'ordine, le Prefetture, le Associazioni e gli Organismi del privato sociale, l'associazionismo femminile e/o di

volontariato o fondazioni, gli enti religiosi, le organizzazioni sindacali, le aziende consortili per la gestione dei servizi comunali, la consiglieria di parità, gli ordini professionali (es. avvocati e medici) e, in alcuni contesti regionali anche i Consolati, per lo specifico riferimento alle donne di nazionalità non italiana.

I Cav con relativi sportelli ad essi collegati e le CR sono parte integrante e fondamentale della rete; anzi a queste strutture si affiancano, nelle diverse organizzazioni regionali, ulteriori tipologie di ospitalità residenziale che si distinguono sulla base delle necessità specifiche della donna sola o con prole quando accede al sistema di accoglienza e protezione.

Nel linguaggio comune le nuove tipologie di ospitalità vengono condivise dalle regioni in questi termini:

- **Emergenza/pronto intervento** – la donna necessita di alta protezione:
 - a) strutture dedicate ad indirizzo segreto;
 - b) strutture temporanee non dedicate, (es. residence, B&B, ecc.) non ad indirizzo segreto.
- **Protezione di I livello** – la donna può necessitare o no di alta protezione: la donna necessita di allontanarsi dalla propria abitazione, ma di rimanere sul territorio (es. appartamenti di civile abitazione, strutture di comunità non ad indirizzo segreto).
- **Protezione di II livello** – percorso verso l'autonomia (casa di civile abitazione, comunità, non necessariamente ad indirizzo segreto, ecc).

In alcune realtà territoriali sono, già da tempo, impegnate risorse regionali dedicate a programmi o a Centri per uomini autori di violenza.

La Regione, oltre al ruolo di programmazione, promozione e coordinamento generale delle Reti territoriali, esercita anche funzioni di comunicazione e sensibilizzazione della collettività.

Una funzione importante che le Regioni svolgono è riferita al controllo e monitoraggio delle Reti territoriali e all'utilizzo delle risorse proprie e di quelle erogate dallo Stato.

Relativamente al monitoraggio delle risorse si è constatato che, nella totalità delle regioni, i fondi statali e regionali sono stati destinati, direttamente o per il tramite dei comuni, nelle seguenti azioni che vengono descritte a titolo esemplificativo e non esaustivo;

- Istituzione di nuovi CAV e nuove CR;
- gestione dei CAV e delle CR (per la maggior parte) a garanzia della continuità e del sostegno alle attività già esistenti;
- assistenza economica e alloggiativa alle donne sole o con prole;
- creazione del cosiddetto fondo di ambito o fondo di solidarietà utilizzato per il pagamento delle rette presso le CR (solo in alcune regioni, una parte delle risorse);
- formazione degli operatori sociali, sanitari, della giustizia, dei volontari e di altre figure professionali che operano a vario titolo nei servizi pubblici e privati (solo una parte delle risorse).

Le risorse sia statali che regionali, destinate ai CAV e alle CR, sono erogate esclusivamente a quelle strutture riconosciute dalle regioni o iscritte in appositi registri o albi regionali.

Nel complesso, al 30 settembre 2016, risultavano presenti nei territori regionali 272 CAV e 186 CR.

A questo proposito si è osservato che, all'ammontare delle risorse erogate dal DPCM 2014 per il biennio 2013-2014 e corrispondenti a circa 16 milioni di euro, si sono affiancati circa 20 milioni di risorse provenienti dai bilanci regionali; alcune Regioni hanno immesso nel sistema anche fondi europei.

Il confronto interregionale si sviluppa sugli elementi costitutivi che nei diversi territori regionali, si collocano nell'ambito del contrasto alla violenza di genere, in termini di normativa, interventi, iniziative, organismi operanti, sistema di raccolta dati.

Durante gli incontri di confronto interregionali si è constatata la molteplicità degli assetti organizzativi nei diversi territori; ciò ha fatto sorgere la necessità di individuare prodotti ben definiti, utili ed efficaci per gli interventi di programmazione, che portino a modalità omogenee e condivise nell'operare e al

miglioramento delle attività di contrasto alla violenza già attuate dalle regioni, pur mantenendo le peculiarità e le specificità di ciascun contesto regionale.

Per raggiungere il suddetto obiettivo occorre la creazione di una base dati comune, confrontabile e interfacciabile anche con il livello nazionale e che, una volta costituita, possa essere gradualmente implementata.

In conseguenza di tale constatazione è stata definita, all'interno del gruppo di lavoro tematico interregionale, la costituzione di un focus group "flussi informativi regionali sulla violenza di genere" composto da alcune regioni e da due rappresentanti del Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS), sezione politiche sociali.

La specifica competenza del CISIS è necessaria per rendere i dati già a disposizione delle Regioni, oggetto di un iniziale flusso di rilevazione comune per tutte le regioni, interfacciabile con i flussi già pianificati in alcune territori e primo passo per quelle realtà ancora organizzate in maniera sperimentale.

Le attività interregionali, presentate nel mese di gennaio 2017, al competente Circolo di Qualità del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), sono state inserite nella proposta di Programma Statistico Nazionale 2017-2019 - aggiornamento 2018.

Lo studio progettuale ha l'obiettivo di sviluppare strumenti conoscitivi e metodologici, utili ad armonizzare le attività di raccolta dati e i patrimoni informativi di:

- osservatori regionali;
- flussi regionali di dati sui servizi a contrasto della violenza di genere (Centri Antiviolenza, Case rifugio e altre forme di ospitalità).

Il tutto con la finalità di individuare un contenuto informativo, condiviso a livello interregionale, da valorizzare a fini statistici.

Gli strumenti classificatori e definatori prodotti saranno contestualizzati, integrati e raccordati a sistemi di classificazioni e definizioni già vigenti e costituiranno un supporto utile alle Regioni che devono perfezionare gli strumenti relativi ai flussi informativi.

Si cercherà inoltre, ove possibile, di definire raccordi e armonizzazioni dei processi di produzione di dati vigenti, anche nell'ambito della statistica ufficiale, con i flussi informativi facenti capo agli osservatori regionali.

Lo studio progettuale prevederà a completare lo svolgimento, già avviato, della ricognizione delle attività di raccolta dati, riferite ai CAV e servizi residenziali, di accoglienza e dei relativi archivi, data base e sistemi informativi, presso le Regioni e gli Osservatori o strutture deputate.

Successivamente saranno espletate le attività di analisi dei contenuti informativi e di definizione di set informativi minimi comuni interregionali, completi di metadati, schemi classificatori e definatori.

Si cercherà di orientare le attività e i prodotti del presente studio a costituire componenti interoperabili e facenti parte del costituendo "Sistema Integrato di Raccolta ed Elaborazione Dati" previsto dal livello nazionale. Le attività dello studio saranno utili anche a migliorare archivi e sistemi regionali, già attivi, come pure a costituire un supporto utile alle Regioni che devono attivare i flussi.

I contenuti dello studio progettuale sono attualmente oggetto di condivisione all'interno di un gruppo di lavoro Regioni -Cisis - Istat.

L'Istat sta sviluppando il progetto esecutivo sullo sviluppo del sistema informativo nazionale sulla violenza di genere; il suddetto gruppo di lavoro ha la funzione di favorire il recepimento delle diverse fasi dello studio progettuale interregionale all'interno del progetto esecutivo Istat; in tal modo i sistemi informativi regionali contribuiranno al sistema informativo nazionale.

Scopo del gruppo di lavoro è il recepire:

Nel frattempo, le Regioni hanno proposto al DPO una serie di strumenti condivisi a livello interregionale, che serviranno per la descrizione della programmazione e il monitoraggio delle risorse erogate con i due decreti del 25 novembre 2016.

CONCLUSIONI

- Occorre promuovere l'integrazione delle politiche di contrasto alla violenza di genere e di protezione delle donne vittime di violenza con le politiche sociali e socio-sanitarie, dell'educazione, della formazione, del lavoro, della casa, della tutela, della sicurezza;
- L'organizzazione a Reti territoriali 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;
- le Regioni adottano modelli di governance differenziati di cui occorre tener conto, soprattutto perché non gestiscono direttamente i servizi;
- l'eterogeneità dei contesti socio culturali dei territori è la giusta espressione della risposta alla domanda che sorge dai diversi territori. Ricondurre a regole comuni l'esistente, soprattutto perché composto per la maggior parte da organismi non pubblici, risulta un'operazione alquanto complessa e necessariamente attuabile con un processo graduale, pur nel rispetto della normativa vigente;
- la rete di sostegno e protezione del sistema regionale di contrasto alla violenza di genere è sostenuta, per la maggior parte, dalla motivazione e dal tempo dedicato dai volontari, unitamente ai fondi provenienti dai privati, dai Comuni, dalle Regioni e solo ultimamente dai fondi statali;
- le Regioni intendono il compimento del principio di leale collaborazione come una strada necessariamente percorribile a due sensi di marcia, dal livello Statale a quello Regionale e viceversa; 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). Nulla da eccepire dal punto di vista della legittima autonomia dell'azione da parte dello Stato, tuttavia occorre riflettere sulle ricadute di una serie di duplicazioni di interventi, insistenti sulle medesime strutture già destinatarie degli stessi e anche delle risorse regionali, oppure su una serie di funzioni attribuite ad organismi nazionali, che invece sono di esclusiva competenza delle strutture territoriali;

- le Regioni spesso constatano, in occasione di pubblicazioni di dati da parte del Dipartimento, la non corrispondenza con le proprie casistiche e pertanto auspicano e ritengono utile e più produttiva per tutti, prima della pubblicazione, una valida e corretta lettura dei dati da esse prodotte;
- Le Regioni ritengono necessaria una modifica della normativa vigente.

Si propone la modifica:

- a) della legge 119/2013 - in alcuni punti la legge adotta come riferimento una normativa obsoleta (novembre 1999) che determina l'incremento delle strutture sulla base di un semplice calcolo matematico e non sulle effettive necessità territoriali, sia in termini quantitativi che qualitativi;
- b) del DPCM - requisiti minimi del novembre 2014 poiché l'esperienza regionale, nell'attuazione del medesimo, ha verificato molte incongruenze.

In sostanza, le Regioni sono consapevoli che il lavoro svolto in comune tra i due livelli istituzionali, non può che portare a un'evoluzione, non solo nei sistemi di accoglienza e protezione delle donne vittime di violenza, ma anche nella relativa programmazione che deve tenere conto e valorizzare le diverse espressioni di ciascun territorio. Tale percorso contribuirà anche ad una razionalizzazione delle risorse e a una loro migliore allocazione.

Occorre costruire insieme, ciascuno per le proprie competenze senza parcellizzare la programmazione, gli interventi e le relative risorse.

Roma, 27 luglio 2017