

19/109/CR07/C8

**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**

Premessa

Il fenomeno della violenza di genere ha un carattere strutturale e radici profonde nella nostra società, da tempo immemorabile; ma solo da alcuni anni gli episodi di violenza ed abuso, ed in particolare i femminicidi, sono balzati agli onori delle cronache (sebbene troppo spesso narrati con malcelata misoginia). Tanto che, apparentemente, sembra di trovarsi innanzi ad una tendenza crescente, mentre invece, con grande probabilità, siamo solo di fronte alla progressiva emersione del problema.

I dati ISTAT (2016) segnalano che il 31,5% delle 16-70enni (6 milioni 788 mila) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% violenza fisica, il 21% violenza sessuale, il 5,4% le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro e il tentato stupro. E si tenga conto che la violenza fisica e sessuale rappresenta solo una piccola (ma più visibile) parte del fenomeno, che assai più spesso assume i tratti della violenza psicologica e del ricatto economico.

Il maltrattante, nella maggior parte dei casi, è il partner o l'ex partner, in misura minore la violenza proviene da qualcuno che non appartenga alla cerchia degli affetti della vittima. La violenza di genere è inoltre un fenomeno trasversale, che colpisce donne di ogni fascia di età, etnia, condizione sociale: non si tratta di episodi confinati in ambienti sociali e culturali degradati, né di tipizzazioni ben definite; la violenza prevalentemente avviene tra le mura domestiche con un importante dato in crescita rispetto alla violenza assistita dai figli e dalle figlie minorenni, che talvolta diventano essi/e stessi/e vittime di abuso.

Tratteggiato rapidamente il quadro entro il quale ci troviamo a muoverci, occorre subito precisare come prima dell'approvazione della Legge 119/2013 ciascun territorio

regionale fosse organizzato in maniera eterogenea, con servizi sostenuti per la maggior parte da organismi del privato sociale. Alcune Regioni avevano già proprie leggi in materia, ma raramente vi si prevedevano risorse certe e stabili per i centri antiviolenza che operavano sui territori, i quali supplivano alla carenza di risorse attraverso sponsorizzazioni e contributi. I servizi sociali, i pronti soccorsi ed i consultori mediamente fornivano risposte parziali e tra loro raramente integrate, e solo in alcune realtà regionali le reti locali antiviolenza stavano prendendo forma.

La Legge 119/2013 ed i suoi effetti sui sistemi regionali

Con l'esame della bozza del decreto legge 93/2013, cominciano i primi confronti interregionali specificamente dedicati al tema, che portano progressivamente alla costituzione tra le Regioni di un gruppo di lavoro composto dai referenti regionali per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere, materia che sta a cavallo tra le pari opportunità ed il sociale, e che richiede l'attivazione di collaborazioni anche con altri Assessorati (sanità e lavoro in primis).

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

Una delle prime esigenze emerse dal confronto tra le Regioni e con il livello centrale, anche al fine del successivo riparto delle risorse, è la condivisione di alcune definizioni minime per una prima identificazione dei Centri Antiviolenza (CAV) e delle Case Rifugio (CR), valida per tutto il territorio nazionale. Una volta definiti alcuni criteri minimi e un primo glossario comune, le Regioni hanno censito le strutture ed i servizi operanti nell'ambito dell'accoglienza e del sostegno alle donne vittime di violenza esistenti sul proprio territorio.

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. Il DPCM prevedeva una erogazione di risorse alle Regioni sostanzialmente parametrata sul numero dei CAV e delle CR esistenti, e determinava una sorta di mediana (1 CAV ogni 400.000 abitanti) che fungeva da spartiacque per individuare le Regioni con una dotazione sufficiente di CAV e CR. Il DPCM di riparto (che prendeva in considerazione le risorse delle annualità 2013 e 2014 pari a complessivi 17 mln) prevedeva infatti che il 33% del totale dovesse essere erogato alle sole Regioni con un numero di CAV e CR inferiore alla mediana, mentre al riparto del restante 67% partecipavano tutte le Regioni

(in particolare vi si prevedeva che l'80% di questa somma fosse destinato al finanziamento aggiuntivo di non meglio specificati interventi regionali già operativi volti ad attuare azioni di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli, mentre il restante 20% doveva essere erogato ai CAV ed alle CR esistenti). Ogni Regione, in considerazione delle norme e programmazioni vigenti nonché alla necessità di riequilibrare la presenza dei CAV e delle case rifugio, ha proceduto dunque all'impiego delle risorse così erogate.

Successivamente le Regioni ed il DPO proseguono il lavoro con l'obiettivo di omogeneizzare gradualmente i diversi territori e qualificare il sistema di strutture esistenti, 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 hanno da subito evidenziato i limiti di tale Intesa, in troppe parti tanto generica da rendere difficoltosa l'effettuazione di verifiche sul possesso dei requisiti e da non mettere sufficienti barriere all'entrata rispetto alla creazione di strutture e servizi dotati di scarsa esperienza¹. Le Regioni tuttavia, 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 di contenuti nel l'allora redigendo 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 (art. 5 L. 119/2013). Con tale Piano vengono costituiti alcuni importanti organismi di *governance* nazionale (Cabina di regia – avente natura di indirizzo politico ed alla quale partecipano rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e alcuni rappresentanti delle autonomie locali - e Osservatorio – organismo composto da rappresentanti delle associazioni femminili, dei diversi Ministeri, delle Regioni, delle organizzazioni sindacali, dei centri per il recupero dei maltrattanti). Il Piano prevede una serie di azioni a carico del livello centrale e più limitatamente azioni di carattere regionale (formazione degli operatori sanitari, sviluppo di sistemi informativi, azioni per il reinserimento lavorativo e per l'emergenza abitativa delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza), a fronte delle quali vengono erogati alcuni limitati finanziamenti alle Regioni.

¹ A questo proposito i/le rappresentanti regionali nell'Osservatorio sulla violenza di genere di cui al Piano Nazionale straordinario contro la violenza sessuale e di genere ex art. 5 L. 119/2013 hanno portato all'attenzione del DPO diverse proposte di revisione

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* regionale² si sviluppa nella promozione di Reti territoriali interistituzionali e intersettoriali, prevalentemente coordinate da parte degli ambiti territoriali di riferimento, i quali producono diversi strumenti amministrativi utili al coinvolgimento delle istituzioni e degli attori pubblici e privati che, a vario titolo, si occupano della prevenzione e contrasto della 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, gli Enti Locali, le Istituzioni scolastiche e le Università, le Forze dell'ordine, la Magistratura, 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, le consigliere 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. E' quindi facilmente comprensibile come il lavoro di tessitura e promozione delle Reti territoriali sia delicato e complesso, stante la numerosità degli attori in gioco, l'eterogeneità dei linguaggi e delle procedure da armonizzare.

I CAV con relativi sportelli ad essi collegati e le CR sono parte integrante e fondamentale della rete; sono infatti servizi specializzati per l'ascolto, l'accoglienza, l'orientamento, la tutela e protezione della donna; a queste strutture poi 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) al momento dell'accesso al sistema di accoglienza e protezione.

Nel linguaggio comune che le Regioni sviluppano le 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, posti letto riservati in strutture di comunità, ecc.) non ad indirizzo segreto, propedeutiche all'ingresso in casa rifugio ed a tutela della riservatezza di quest'ultima
- Protezione di I livello – protezione medio-alta: la donna necessita di allontanarsi dalla propria abitazione, ma di rimanere sul territorio e di essere seguita da soggetti specializzati (es. appartamenti di civile abitazione spesso in *co-housing*, strutture di comunità non ad indirizzo segreto).
- Protezione di II livello – protezione medio-bassa: percorso verso l'autonomia (casa di civile abitazione, comunità, ecc. con una intensità assistenziale assai limitata).

2 Le Regioni che già non avessero norme regionali specifiche peraltro si attivano per dotarsene

In alcune realtà territoriali sono inoltre, già da tempo, impegnate risorse regionali dedicate a programmi o a strutture per uomini autori di violenza. A questo riguardo, le Regioni, in sede di Osservatorio nazionale, hanno fatto più volte presente la necessità di addivenire ad una tassonomia degli stessi, analogamente a quanto avvenuto per CAV e CR.

Le Regioni, dunque, esercitano un ruolo di indirizzo, programmazione, controllo (e più nello specifico di promozione, coordinamento e monitoraggio delle Reti territoriali); gestiscono le risorse nazionali (cui sempre più spesso si sommano risorse regionali) ed esercitano altresì funzioni di comunicazione e sensibilizzazione della collettività: attraverso campagne informative, mediante programmi di lotta agli stereotipi nelle scuole, ovvero ancora attraverso altri dispositivi, tutti finalizzati alla prevenzione della violenza ed alla promozione di una cultura del rispetto tra i sessi.

Le risorse ex art 5-bis L. 119/2013 per le annualità 2015-2016 vengono erogate alle Regioni a seguito dell'entrata in vigore del DPCM 25.11.2016, che complessivamente ammontano a 18.127.453 euro. Il DPCM ricalca lo schema del precedente ma si registrano alcune importanti novità:

- innanzitutto al riparto del 33% destinato alla creazione di nuovi CAV e CR partecipano tutte le Regioni, in considerazione del fatto che le risorse per il recupero del *gap* rispetto alla mediana sono già state erogate; tali risorse vengono erogate alle Regioni utilizzando gli indici di accesso al FNPS (Fondo nazionale Politiche Sociali).
- il restante 67% viene destinato: per il 90% al sostegno dei CAV e delle CR esistenti (ed a tal fine il riparto si basa su un criterio misto dato dal numero di strutture esistenti e dalla popolazione); per il 10% al finanziamento aggiuntivo degli interventi regionali già operativi (il riparto si fonda sugli indici di accesso al FNPS). Da segnalare come il livello centrale, nonostante le rimostranze delle Regioni, inserisca l'espressa previsione per cui detto 10% possa essere destinato anche al finanziamento di programmi per autori³: le Regioni, nel confronto precedente il raggiungimento dell'Intesa, avevano fatto presente al DPO come si fosse in presenza delle risorse ex art. 5-bis, mentre i programmi per autori sono previsti in altra fonte normativa (art. 5 L. 119/2013) e come tale le risorse per il loro finanziamento avrebbero dovuto essere ulteriori e non concorrenziali rispetto a quelle per CAV e CR (conformemente peraltro al dettato della

3 Il Comma 10 dell'art. 3 recita infatti: Nella programmazione degli interventi regionali già operativi di cui alla lettera b) dell'art. 2, comma 3, le Regioni possono tenere anche conto delle previsioni dell'art. 16, comma 1, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (cosiddetta «Convenzione di Istanbul»), per l'adozione di misure necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza sessuale e di genere.

Convenzione di Istanbul). Inoltre, come già detto, per le strutture per autori non esistono requisiti di riferimento, a conferma del loro carattere ancora sperimentale.

Al fine di monitorare l'utilizzo delle risorse ripartite per le annualità 2015-2016 vengono definite schede programmatiche e di monitoraggio la cui compilazione si rende obbligatoria. Come ogni tentativo di standardizzazione, le schede in parola sono strumenti rigidi e danno conto solo in parte della complessità delle azioni da svolgere/svolte, ecco dunque che le schede vengono accompagnate da lunghe relazioni esplicative.

Il DPCM 1.12.2017, che stanziava complessivamente 12.714.553, ricalca sostanzialmente il precedente, ma contiene una novità: è il comma 9⁴, che vuole rappresentare una prima risposta alle ripetute richieste delle Regioni, che lamentavano l'insensatezza di un vincolo normativo che riserva ripetutamente nel tempo risorse all'istituzione di nuove case rifugio e di nuovi centri anti violenza, senza considerare la problematica della loro sostenibilità futura. Nella sostanza, a parità di risorse si continua a destinare una quota fissa per l'istituzione di sempre nuove strutture e una quota fissa per il mantenimento di quelle esistenti, senza considerare il fatto che, se si dovesse adempiere pedissequamente a tale disposizione, essendoci sempre più strutture, le risorse per il loro mantenimento dovrebbero necessariamente aumentare⁵. Le Regioni, in sostanza, sia in sede tecnica che in sede politica, chiedono da tempo l'abrogazione della lettera d) del comma 2 dell'art. 5-bis L. 119/2013; il Sottosegretario Spadafora ha accolto positivamente la richiesta delle Regioni, tanto che siffatta previsione è stata inserita nel disegno di legge del c.d. codice rosso, attualmente all'esame del Senato e già approvato alla Camera.

Nel DPCM 2017, inoltre, non trova posto il comma 10 che invece era nel decreto precedente, ovvero la questione del finanziamento dei programmi per autori: ciò è coerente con la previsione del Piano Nazionale 2017-2020, che prevede una serie di

4 “Nella programmazione degli interventi di cui alla lettera a) dell'art. 2, comma 3, le Regioni considerano l'adozione di opportune modalità volte alla sostenibilità finanziaria ed operativa dei nuovi centri anti violenza e delle nuove case-rifugio e delle loro articolazioni, anche tramite l'utilizzo integrato delle risorse di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 2016 con quelle di cui al presente decreto”

5 Peraltro una domanda sorge spontanea: “Fino a quale numero tali strutture dovrebbero aumentare? Quale è il parametro posto al raggiungimento della situazione definita ottimale?”. Attenendoci rigidamente alla disposizione normativa dettata dalla lettera d) dell'art. 5 bis del d.l. 93/2013 convertito in legge 114/2013, il fine è quello del raggiungimento dell'obiettivo posto dalla raccomandazione Expert meeting sulla violenza contro le donne – Finlandia, 8-10 novembre 1999. Testualmente la raccomandazione parla di “*At least one family refuge space per 10.000 population and one drop-in center per 50.000 population are required*” Riteniamo che la raccomandazione europea sia stata trasposta in modo acritico nelle disposizioni nazionali (assumendo che se si fosse voluto indicare specificatamente le case rifugio ci si sarebbe aspettato l'uso del termine più circostanziato di *women's refuges/shelters*), senza tener conto del diverso contesto in cui la raccomandazione è nata

impegni a carico del livello centrale⁶: il Dipartimento Pari Opportunità dovrà infatti riservare specifiche risorse per questo tipo di interventi, previa definizione dei criteri di eleggibilità per l'accesso ai finanziamenti dei servizi pubblici e delle associazioni private.

Il DPCM 9/11/2018 stanziava le risorse (20 mln) a valere sull'annualità 2018, che le Regioni riceveranno verso la fine del 2019 e potranno utilizzare fino al 31.12.2020 (si noti l'asincronicità delle risorse). Non si rilevano sostanziali novità rispetto all'anno precedente, ed i criteri di riparto tra le Regioni sono rimasti invariati. In seno al gruppo tecnico interregionale, comunque, si sta cominciando a lavorare ad una diversa ipotesi di riparto, cercando di identificare criteri più adeguati alla realtà attuale, ben diversa da quella di qualche anno fa. Anche le esigenze sono diverse: ecco dunque che questo tipo di discussione partirà in maniera più strutturata al momento in cui verrà abrogato l'art. 5 bis co. 2 lett d), in modo da tenere conto del nuovo quadro normativo entro il quale ci si colloca.

Relativamente alla programmazione e monitoraggio delle risorse si è constatato che, nella totalità delle Regioni, i fondi statali e regionali sono stati destinati, direttamente o per il tramite degli ambiti territoriali, alle seguenti azioni che vengono descritte a titolo esemplificativo e non esaustivo;

- Istituzione di nuovi CAV e nuove CR;

6 Priorità 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: "Il Dipartimento per le Pari Opportunità, in coerenza con quanto raccomandato nell'art 16 del la Cdl, riserverà specifiche risorse per il sostegno di programmi intervento di carattere preventivo e di trattamento per uomini già autori di violenza o potenziali tali, anche al fine di prevenire l'eventuale recidiva, per favorire l'adozione di comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali. Saranno definiti i criteri di eleggibilità per l'accesso ai finanziamenti dei servizi pubblici e delle associazioni private. Al pari di tutti gli altri servizi specialistici e generali, tali progetti e programmi saranno inclusi nella attività di mappatura quali-quantitativa realizzata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dal CNR-IRPPS e negli studi sul campo finalizzati a definire obiettivi, tipologia e contenuti dei percorsi offerti, individuando le competenze e caratteristiche professionali delle operatrici e degli operatori nonché i risultati ottenuti in termini qualitativi e quantitativi.

In questo ambito di impegno il Ministero della Giustizia porrà attenzione nell'elaborazione di un protocollo nazionale di intervento e nell'individuazione dei più efficaci modelli di trattamento intramurale, nonché sulla formulazione degli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione. Saranno consolidati e sviluppati collegamenti e sinergie con il territorio e con soggetti esterni all'Amministrazione. A tal fine si prenderanno a riferimento le esperienze positive messe in campo e sperimentate tanto nell'Amministrazione Penitenziaria quanto in altri Paesi europei.

È assicurata specifica attenzione al trattamento dei soggetti autori di violenza sessuale e/o di genere dal momento dell'ingresso e sino al momento della scarcerazione. Rispetto al trattamento dei minori che commettono reati sessuali, in Ministero della Giustizia proseguirà nell'attuazione dei propri programmi di trattamento all'interno di protocolli consolidati attraverso un progetto educativo personalizzato, da verificare nel breve e medio periodo".

- Istituzione nuovi sportelli di CAV, nuove strutture di I o II protezione, nuovi posti letto in CR esistenti, individuazione di soluzioni per la pronta emergenza
- 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;
- formazione degli operatori sociali, sanitari, della giustizia, dei volontari e di altre figure professionali che operano a vario titolo nei servizi pubblici e privati;
- attività di sensibilizzazione, a favore della popolazione e/o delle comunità scolastiche;
- sperimentazione di programmi per autori.

Le risorse sia statali che regionali, destinate ai CAV e alle CR, sono erogate – direttamente o per il tramite degli ambiti territoriali - 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.

Questo significativo investimento da parte delle Regioni, incrementato negli anni successivi, ha contribuito a far aumentare il numero dei servizi anti violenza, facendo registrare al 31 marzo 2018 l’operatività di 285 centri anti violenza e di 228 case rifugio cui si aggiunge l’aumento di nuovi sportelli collegati ai centri anti violenza per garantire radicamento e capillarità territoriale e strutture di accoglienza diversificate per le situazioni che non richiedono l’inserimento delle donne in condizione di segretezza.

Il confronto interregionale ha evidenziato la molteplicità degli assetti organizzativi e delle soluzioni individuate nei diversi territori; ciò ha fatto sorgere la necessità di sviluppare un glossario comune, di individuare interventi ben definiti, utili ed efficaci per le azioni di programmazione, che portino a modalità omogenee e condivise nell’operare ed al miglioramento delle attività di contrasto alla violenza già

attuata dalle Regioni, pur mantenendo le peculiarità e le specificità di ciascun contesto regionale.

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

Per questo motivo, all'interno del gruppo di lavoro tematico interregionale, si è addivenuti alla costituzione del *focus group* "Flussi informativi regionali sulla violenza di genere" composto da rappresentanti delle Regioni e da due rappresentanti del Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS), sezione politiche sociali.

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.

Le attività e i prodotti dello studio sono orientati a diventare componenti interoperabili e facenti parte del costituendo "Sistema Integrato di Raccolta ed Elaborazione Dati" previsto dal livello nazionale, nonché sono 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 contribuiscono al sistema informativo nazionale.

Ad oggi le attività hanno condotto alla messa a regime di due rilevazioni sulle unità di offerta di servizi: una sui CAV e una sulle CR e per entrambe nel 2019 si svolgerà la seconda campagna di rilevazione. Queste indagini vedono un particolare impegno delle Regioni, che fungono da organi intermedi di rilevazione tra ISTAT e i servizi del proprio territorio regionale, raccogliendo tutti i dati e trasmettendoli a ISTAT per alimentare il Sistema Informativo Nazionale sulla Violenza di Genere commissionato dal DPO.

E' in corso di progettazione un terzo flusso dati, previsto anche nel Programma Statistico Nazionale, relativo all'utenza dei CAV, ed è in discussione la "scheda statistica dell'utente" che costituisce il contenuto informativo di tale flusso. La discussione in merito è ancora aperta, l'attività infatti impatta sul lavoro delle operatrici dei CAV e occorre un'adeguata taratura delle stessa in considerazione di tale aspetto.

Il lavoro svolto dalle Regioni, congiuntamente agli altri attori presenti nella Cabina di Regia e nell'Osservatorio Nazionale, ha portato alla predisposizione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, portato nella seduta della Conferenza Unificata del 23 novembre 2017 per il parere ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Sempre in data 23 novembre 2017 è stata siglata in Conferenza Stato-Regioni, con raccomandazioni, l'Intesa sullo schema di DPCM di adozione delle Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza, con la denominazione "Percorso per le donne che subiscono violenza", di cui al comma 790 del predetto art. 1. (Repertorio atti n. 211/CSR del 23.11.2017), ai sensi dell'art. 1, comma 791, della Legge 28.12.2015, n. 208.

Successivamente a questo importantissimo traguardo, visto il tempo trascorso fino all'insediamento del nuovo Governo a seguito delle elezioni politiche, si è registrato un lungo periodo di rallentamento nell'attuazione del Piano nazionale durante il quale le Regioni hanno in ogni caso garantito la continuità delle azioni connesse all'attuazione di cui al DPCM 25 novembre 2016 e al DPCM 1 dicembre 2017, in ossequio alle disposizioni di cui alla legge 119/2013, mantenendo costante l'interlocuzione con il Dipartimento delle Pari Opportunità.

Solo a fine 2018, con la costituzione formale della Cabina di Regia (insediata in data 26 settembre 2018) e del Comitato Tecnico del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 (convocato il 29 ottobre 2018), sono riprese le attività di confronto a livello nazionale per attuare il Piano triennale. La

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha comunicato in data 13 settembre 2018 i nominativi designati per la costituzione della Cabina di Regia e del Comitato tecnico.

Nel mese di febbraio 2019, in concomitanza con l'avvio dell'iter per l'accesso delle Regioni alle risorse dell'annualità 2018 (DPCM 9 novembre 2018) di cui all'art. 5 bis della legge 119/2013, alle Regioni è stata richiesta la programmazione degli interventi che concorrono all'attuazione del Piano nazionale.

Il Piano nazionale definisce, infatti, la strategia italiana complessiva per attuare la Convenzione di Istanbul, attraverso un percorso condiviso e teso a riflettere le prospettive e le esigenze di tutti gli attori coinvolti, secondo una logica di partenariato e di definizione di politiche integrate, indicando il cammino del triennio di lavoro, responsabilizzando tutti coloro che saranno chiamati a darvi attuazione.

Per dare concretezza alle strategie individuate, il Piano ha previsto un percorso di lavoro comune successivo alla sua adozione, finalizzato a definire in modo riconoscibile e chiaro gli impegni e le azioni concrete che saranno adottate da tutte le amministrazioni coinvolte, comprese le Regioni e le Province autonome.

A tal fine sono state predisposte dal CNR, in collaborazione con le Regioni per quanto di propria competenza, specifiche schede di rilevazione finalizzate a raccogliere gli elementi informativi più rilevanti in ordine ai diversi interventi programmati per la prevenzione e il contrasto della violenza (finalità e obiettivi specifici, fasi e tempistiche; fonti di finanziamento e risorse destinate, indicatori di realizzazione, etc) necessari a dare visibilità all'impegno delle Regioni e delle Province autonome in relazione all'attuazione del Piano nazionale.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

- Le Regioni e le Province autonome 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. Occorre pertanto continuare ad approfondire tutto il lavoro della presa in carico sia dei CAV che dei servizi, a livello nazionale e regionale, al fine di garantire modalità di intervento omogenee, in tutti i territori;

- Il modello di *governance* territoriale (Reti antiviolenza locali), sia pure lento e difficile da costruire perché richiede processi di consapevolezza e di integrazione tra i diversi soggetti, pubblici e privati, 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;
- 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; il Piano Nazionale 2017-2020 in questo segna senz'altro un passo in avanti, ma 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 abusi⁷) e non si dotano di politiche specifiche (con annesse risorse), anche in periferia questa integrazione rimarrà molto difficile da realizzare. Si avverte cioè l'esigenza di rinforzare la strategia nazionale nell'area della prevenzione del contrasto alla violenza, in particolare avviando processi di rete con le Forze dell'Ordine, i Tribunali e le strutture sanitarie, attraverso accordi e interventi chiari e risorse economiche dedicate. Solo in questo modo si potranno individuare soluzioni alternative al solo allontanamento delle donne/figli minori, attraverso programmi di emancipazione lavorativa e formativa, da attuarsi in case/strutture di transizione o servizi diurni di appoggio dedicati, in capo ai servizi socio-sanitari territoriali e al Terzo settore. E' inoltre fondamentale promuovere un lavoro di rete effettivo tra gli operatori delle Aziende sanitarie, dei servizi sociali e delle Forze dell'Ordine al fine di dare risposte adeguate alle vittime di violenza soprattutto nei casi di alto rischio; a tal fine sono da valorizzare e disseminare le esperienze sperimentali territoriali di lavoro interistituzionale e multidisciplinare presenti nelle Regioni e nelle Province autonome;
- 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 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

7 Della questione dei maltrattanti abbiamo già detto in precedenza

- L'asse "Punizione" del Piano, ovvero le questioni legate all'intervento della Magistratura, sono quelle che richiedono il maggior presidio, a causa della conclamata lentezza ed inefficacia (e talvolta anche misoginia) della giustizia. Senza una serie di interventi in questo ambito è difficile che le donne possano aver fiducia nelle Istituzioni e procedere alla denuncia del proprio persecutore. Occorre cioè una maggiore collaborazione del Ministero della Giustizia al fine di conseguire quel ribaltamento di prospettiva indirizzato a lavorare sull'allontanamento dei maltrattanti dalla casa familiare e non viceversa, oltre all'obbligo, sempre per i maltrattanti, anche nelle more della sentenza, di frequentare programmi di ri-educazione psico-relazionale, finanziati – si ripete – con risorse aggiuntive e dopo che il livello centrale abbia definito i requisiti e le caratteristiche dei soggetti e delle strutture deputate ad erogarli. Sarebbe inoltre auspicabile, che l'azione di tutta la Magistratura fosse orientata al rispetto della *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*, adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera 9 maggio 2018, anche al fine di ridurre o scongiurare del tutto i casi di maltrattamento istituzionale di cui spesso sono vittime le donne e i loro figli;
- Anche l'asse "Prevenzione" del Piano Nazionale richiede una serie di impegni precisi da parte del livello centrale, nonché la previsione di risorse dedicate: occorre cioè orientare fondi a gestione diretta ministeriale verso percorsi educativi/programmi specifici nelle scuole volti ad insegnare a ragazzi e ragazze il rispetto di genere e promuovere l'educazione all'affettività, allo scopo di contrastare gli stereotipi e le discriminazioni di genere⁸; occorre inoltre un maggior controllo (e possibilmente la previsione di specifiche sanzioni) per chi, nei media, continui ad utilizzare linguaggi sessisti e stereotipati. Si tratta di processi necessari ed indispensabili per realizzare il cambiamento culturale di cui c'è bisogno per sconfiggere la violenza degli uomini sulle donne.

In tema di **rapporti tra Stato e Regioni/Province autonome:**

- le Regioni e le Province autonome 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),

⁸ Beninteso, lasciando la possibilità alle Regioni di accedere a tali fondi per progettare e realizzare tali interventi in collaborazione con gli Uffici Scolastici Regionali e con gli Istituti Scolastici.

rischiando sovrapposizione di interventi e sottrazione di risorse ad altre priorità localmente individuabili. Inoltre talvolta i finanziamenti sono erogati anche a soggetti non riconosciuti dalle regioni e comunque al di fuori delle reti territoriali antiviolenza con una evidente difficoltà di stabilizzare e dimensionare il sistema dei servizi antiviolenza regionali. 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 e le Province autonome 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 e le Province autonome ritengono poi necessaria una **modifica della normativa vigente**. Come già fatto presente in seno all'Osservatorio Nazionale istituito per l'attuazione del precedente Piano Nazionale, a nostro parere è senz'altro necessario rivedere:
 - la legge 119/2013 – si è già detto della richiesta delle Regioni di abrogazione dell'art. 5 bis co. 2 lett. d) e dei motivi che hanno portato a detta richiesta, che diviene vieppiù urgente con il passare del tempo;
 - il DPCM del novembre 2014 contenente i requisiti minimi di CAV e CR, poiché l'esperienza regionale, nell'attuazione del medesimo, ha verificato molte incongruenze/necessità di adeguamento, ai fini di una sempre maggior qualificazione del sistema;
 - la L. 328/2000, che va integrata prevedendo espressamente la violenza di genere tra i livelli essenziali di prestazione, anche al fine di definire quali interventi indifferibili l'inserimento di donne, sole o con figli, in casa rifugio (spesso i Comuni, soprattutto i piccoli, fanno fatica a sostenere le spese delle rette di inserimento per permanenze che risultano essere troppo lunghe a causa dei ritardi della giustizia e dell'impossibilità di prevedere e fermare le condotte violente del maltrattante);
 - vi sono poi numerose altre norme di cui le Regioni hanno chiesto la modifica in seno ai tavoli di lavoro dell'Osservatorio nazionale, siano esse relative al codice civile, al codice di procedura civile e penale, o ad altre fonti legislative, con la finalità di rendere più efficace (anche in giudizio) la tutela della donna offesa e dei suoi figli e figlie, spesso spettatori/spettatrici dei maltrattamenti e come tali vittime di abuso a loro volta.

In sostanza, le Regioni e le Province autonome 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, 6 giugno 2019