

---

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PARI OPPORTUNITA'**

**PIANO STRATEGICO NAZIONALE SULLA VIOLENZA  
MASCHILE CONTRO LE DONNE**

**2021-2023**

17 novembre 2021

**Roma**

---

# INDICE

<b>1  PREMESSA.....</b>	<b>1</b>
1.1 Le finalità del Piano.....	1
1.2 I principi ispiratori del Piano.....	2
<b>2  QUADRO DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>4</b>
2.1 Il contesto normativo .....	4
Il quadro internazionale.....	4
Il quadro nazionale.....	6
Il quadro normativo nel contesto della pandemia da Covid-19.....	9
2.2 I lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere .....	10
2.3 La conoscenza del fenomeno .....	12
Diffusione, caratteristiche e conseguenze.....	12
Gli stereotipi sui ruoli di genere e sulla violenza sessuale, la trasmissione intergenerazionale della violenza, i fattori di rischio .....	13
Gli strumenti per la presa in carico della donna vittima di violenza .....	14
Il percorso giudiziario per gli autori della violenza.....	17
2.4 L’attuazione del Piano Strategico Nazionale nel 2017-2020.....	19
2.5 Le lezioni apprese e i punti di attenzione per il Piano Strategico Nazionale 2021-2023.....	21
<b>3  GLI IMPEGNI DEL PIANO .....</b>	<b>24</b>
3.1 La struttura: Assi, Priorità, Aree di intervento .....	25
Asse Prevenzione.....	26
Asse Protezione e Sostegno.....	34
Asse Perseguire e Punire.....	40
Asse Assistenza e Promozione .....	45
<b>4  LE MODALITA’ DI GOVERNANCE E IL PERCORSO DI ATTUAZIONE.....</b>	<b>51</b>
4.1 Il modello di governance .....	51
4.2 Le modalità di attuazione.....	53
<b>5  COOPERAZIONE.....</b>	<b>55</b>
5.1 Gli impegni internazionali.....	56
5.2 Gli impegni nazionali .....	56

---

# 1 | PREMESSA

## 1.1 Le finalità del Piano

Esiste un comune “sentire” del Paese verso le politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne e un orientamento condiviso, favorevole ad un maggiore coinvolgimento delle Amministrazioni centrali e territoriali, così come del partenariato socio economico. Per rispondere alla crisi economica e sociale del Paese che, come noto, unitamente al confinamento imposto per contenere l’epidemia da Covid-19, è andata ad aggravare il quadro preoccupante del fenomeno della violenza maschile contro le donne, è fondamentale che l’azione di tutto il Governo riponga sempre maggiore attenzione alle politiche di contrasto a tale violenza, necessarie per agire preventivamente sul fenomeno e di supportare le donne vittime di violenza nei percorsi di fuoriuscita e di autonomia.

L’obiettivo che il Ministro con delega alle pari opportunità e alla famiglia si prefigge con il “**Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023**” è di continuare a dare impulso all’azione di Governo, nella consapevolezza che occorre fornire risposte a bisogni molto particolareggiati, che attengono a molteplici aspetti connessi alle condizioni di violenza: la prevenzione, la protezione delle vittime, la punizione degli uomini che agiscono la violenza, la formazione e l’educazione di operatori e popolazione, l’informazione e la sensibilizzazione, l’azione sugli uomini maltrattanti, la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple, l’autonomia lavorativa, economica e abitativa e la diffusione dei luoghi dedicati alle donne.

Attraverso l’azione strategica e operativa del Piano, il Dipartimento per le Pari opportunità intende fornire risposte positive e concrete agli obiettivi strategici prioritari per il triennio 2021-2023 e, quindi, individuare strutture, interventi e risorse adeguate per contrastare il fenomeno della violenza di genere, mettendo in campo iniziative efficaci ed efficienti, in continuità con quanto realizzato nell’ambito dei precedenti Piani strategici.

Il Piano è pertanto connotato da un carattere di **trasversalità**, dando sostanza al ruolo del Ministro con delega alle pari opportunità e favorendo l’integrazione tra politiche e interventi a vario titolo promossi o che si intendono promuovere, non solo a livello governativo ma, soprattutto, da parte delle amministrazioni regionali e degli enti locali, valorizzando il ruolo delle associazioni e del partenariato socio economico nella definizione e programmazione delle politiche.

Assumendo queste prospettive come base, al Piano è assegnato il compito di attivare un circolo virtuoso che, attraverso una politica di supporto alle donne vittime di violenza e di prevenzione del fenomeno, aspiri a creare “*un’Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica, come riportato nella Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*” (Convenzione di Istanbul, 2011). L’attenzione è al rafforzamento nel godimento dei diritti fondamentali (conoscenza dei propri diritti, individuazione delle modalità per garantirli), alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni (contribuendo a un cambiamento attivo della società) e ai processi di individuazione e di contrasto a quelle condizioni e che causano processi di esclusione sociale (mancanza di autonomia, reiterazione delle violenze).

L’**orizzonte temporale** di riferimento del Piano è allineato all’Agenda dell’ONU 2030 che all’Obiettivo 5 indica la finalità di *Raggiungere l’uguaglianza di genere e l’autodeterminazione di tutte le donne e ragazze*, considerando questo un traguardo comune verso cui far convergere tutti gli sforzi dei decisori politici,

anche a fronte del fatto che il Piano rappresenta la cornice dell’azione congiunta e coordinata di medio-lungo periodo delle diverse programmazioni strategiche europee, nazionali e regionali.

Su scala nazionale, il Piano sarà parte integrante di una strategia unitaria di interventi che concorrono alla definizione di un solido presidio della condizione delle donne, in raccordo con quanto definito nell’ambito della Strategia Nazionale per la Parità di Genere e del Piano di Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità», in continuità con quanto previsto dalla legge del 15 ottobre 2013, n. 119, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province”. In tale prospettiva, la cornice strategica e attuativa del Piano potrà costituire anche una piattaforma per rilanciare l’azione condivisa e congiunta nel contrasto alla violenza di genere e per una nuova centralità del ruolo delle donne nella società da parte delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, facendo convergere sui suoi obiettivi risorse umane e dotazioni finanziarie dedicate a valere sugli investimenti del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza e sulla nuova programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il periodo 2021-2027.

Data la rapidità con la quale i fenomeni connessi alla violenza sulle donne evolvono nel tempo e l’esigenza di eventuali riallineamenti delle indicazioni contenute nel Piano, la durata effettiva del Piano è fissata nel **triennio 2021-2023**, prevedendo la possibilità di prolungamento a seguito di un processo concertato di adeguamento e successiva proroga di validità.

## 1.2 I principi ispiratori del Piano

Nella filosofia del Piano, l’approccio adottato per la sua impostazione, che ne caratterizzerà l’attuazione, si ispira ai punti cardine riguardanti il contrasto alla violenza maschile sulle donne. Si tratta, nello specifico di:

- *diritto di vivere libere dalla violenza* nella sfera pubblica e in quella privata;
- *parità di genere*, principio fondamentale per lo sviluppo della società;
- *gender mainstreaming*, riguardante l’inclusione della prospettiva di genere in ogni ambito della vita economica, sociale e politica;
- *empowerment femminile*, quale processo per il rafforzamento e l’autonomia economica delle vittime;
- *inclusione*, nell’ottica di considerazione delle vulnerabilità e delle discriminazioni delle vittime;
- *intersezionalità*, in quanto la parità di genere va considerata in rapporto a tutte le possibili discriminazioni.

Accanto a tali principi, è possibile poi tracciare alcuni indirizzi che trasversalmente connotano il Piano. Si tratta di una logica di mainstreaming che fa riferimento a dei punti cardine, attraverso i quali è possibile dare corpo a una visione complessiva in grado di generare un ambiente idoneo alla realizzazione del Piano stesso lungo binari ispiratori tendenti a:

- **valorizzare l’esperienza prodotta dal precedente *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020***, assumendo i punti di forza e le ricadute positive espresse nel triennio precedente e mitigando le criticità rilevate, tenendo presenti le informazioni sullo stato di attuazione degli interventi in un’ottica di prosecuzione e avanzamento di quanto finora realizzato;
- **adeguare l’azione strategica del Piano sulla base delle modifiche e degli aggiornamenti del contesto normativo**, al fine di procedere in maniera integrata nel quadro di riferimento in cui agisce e di assumere le fonti documentali più aggiornate;
- **raccogliere le sfide poste dai dati di contesto**, che hanno messo in evidenza come il fenomeno sia in aumento, facendo rilevare un peggioramento delle condizioni di violenza ma anche un maggiore ricorso alle forme di aiuto, sintomo del raggiungimento di una maggiore consapevolezza nelle vittime di violenza;

- **privilegiare un approccio attivo**, considerando le donne non soltanto come utenti o destinatarie passive delle politiche a loro rivolte, bensì soggetti in grado di interagire e apportare contributi e soluzioni alle questioni che le riguardano così da intervenire in modo più immediato e puntuale in risposta a bisogni reali.

## 2 | QUADRO DI RIFERIMENTO

Il Piano strategico nazionale 2021-2023 si avvale di una ampia analisi di contesto, frutto degli investimenti e degli sforzi compiuti a vari livelli, politico, istituzionale e del partenariato pubblico e privato allargato, sotto l'egida della Convenzione di Istanbul e successivi atti di indirizzo strategico e programmatico.

In tale quadro, l'azione del Piano 2017-2020 è stata dirimente nel promuovere e dare attuazione a interventi sistemici sul fronte della promozione e sostegno di un modello di presa in carico del tema della violenza maschile sulle donne da parte degli uomini attento e incentrato sull'osservazione, rilevazione e analisi di fenomeni statisticamente rilevabili e, in quanto noti, sempre più agevolmente affrontabili con idonee politiche di prevenzione, di contrasto e di supporto.

Particolarmente importante il ruolo svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio che, con il suo lavoro, ha svolto un'importante opera di ricerca e analisi dei dati relativi alle diverse implicazioni del fenomeno di violenza maschile contro le donne, ed una funzione strategica di impulso ed indirizzo a livello legislativo e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

La rassegna di seguito riportata contiene alcuni riferimenti principali, tratti dalle fonti ad oggi disponibili, ma nella sua eterogeneità individua alcune nuove o rinnovate priorità che il presente Piano assume come presupposto per una governance rafforzata delle politiche di intervento.

### 2.1 Il contesto normativo

Il Piano si inserisce nell'ambito di un quadro di riferimento delle politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne complesso ed articolato, caratterizzato, da una parte, da una significativa attività e un'importante esperienza pregressa realizzata prioritariamente dalle Regioni, dagli Enti Locali e dal partenariato socio economico con particolare riferimento all'associazionismo femminile e, dall'altra, dall'intervento governativo, che agisce anche su stimolo delle indicazioni provenienti dal livello europeo e internazionale.

#### Il quadro internazionale

Dal punto di vista normativo, un riferimento fondamentale continua a essere rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta **Convenzione di Istanbul** del 2011), che - come noto - all'articolo 1 specifica i seguenti obiettivi:

- *proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;*
- *contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;*
- *predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;*
- *promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;*
- *sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.*

In precedenza, sul piano internazionale il tema aveva ottenuto un importante impulso dalla *Dichiarazione di Pechino* e dalla relativa *Piattaforma d’Azione* nel 1995, in linea con la *Convenzione delle Nazioni Unite sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne* (CEDAW, 1979) e successivamente con il suo *Protocollo opzionale* (1999) e la *Raccomandazione generale n° 19* del CEDAW sulla violenza contro le donne, aggiornata poi dalla *Raccomandazione generale n°35* del 26 luglio 2017. La nuova Raccomandazione fornisce un inquadramento più chiaro degli obblighi a carico degli Stati membri nonché delle aree su cui intervenire per contrastare la violenza contro le donne, riconoscendo il divieto di violenza di genere come norma consuetudinaria del diritto internazionale e sottolineando la necessità di cambiare le norme sociali che favoriscono la violenza. La Raccomandazione, inoltre, amplia la definizione di violenza di genere, includendovi quelle forme che riguardano il diritto alla salute riproduttiva nonché quelle che si verificano online e negli altri ambienti digitali creati dalle nuove tecnologie.

Nel 2013, in occasione della giornata internazionale della donna, è stata pubblicata la Dichiarazione congiunta dei responsabili di FAO, IFAD, PAM e IDLO sul rapporto tra donne, violenza e sicurezza alimentare, a partire dalla constatazione secondo cui “*nonostante il ruolo fondamentale delle donne, che producono cibo e sfamano le proprie famiglie, ancora troppa poca attenzione viene data al rapporto tra donne, violenza e sicurezza alimentare*”.

Più recentemente, nella risoluzione ONU del 25 settembre 2015 per l’adozione dell’**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile, si stabiliscono traguardi internazionali coerenti nella cornice dell’Obiettivo 5 “*Raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze*”.

#### **Box 1. Elenco traguardi Risoluzione ONU**

- a) porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze;
- b) eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo;
- c) eliminare ogni pratica abusiva come il matrimonio combinato, il fenomeno delle spose bambine e le mutilazioni genitali femminili;
- d) riconoscere e valorizzare la cura e il lavoro domestico non retribuito, fornendo un servizio pubblico, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione di responsabilità condivise all’interno delle famiglie, conformemente agli standard nazionali;
- e) garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica;
- f) garantire accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo, come concordato nel Programma d’Azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo e dalla Piattaforma d’Azione di Pechino e dai documenti prodotti nelle successive conferenze;
- g) avviare riforme per dare alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche così come alla titolarità e al controllo della terra e altre forme di proprietà, ai servizi finanziari, eredità e risorse naturali, in conformità con le leggi nazionali;
- h) rafforzare l’utilizzo di tecnologie abilitanti, in particolare, le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, per promuovere l’emancipazione della donna;
- i) adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l’emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli.

È in questo quadro che nel giugno 2019 è stata approvata dall’**OIL, Organizzazione Internazionale del lavoro**, la *Convenzione 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro*. Questa stabilisce che vengano assunte misure normative coerenti con la constatazione “*che la violenza e le molestie nel mondo del lavoro possono costituire un abuso o una violazione dei diritti umani, e che la violenza e le molestie rappresentano una minaccia alle pari opportunità e che sono inaccettabili e incompatibili con il lavoro dignitoso*” e “*che le molestie e la violenza di genere colpiscono sproporzionatamente donne e ragazze, [...] un approccio inclusivo, integrato e in una prospettiva di genere, che intervenga sulle cause all’origine e sui fattori di rischio, ivi compresi stereotipi di genere, forme di discriminazione multiple e interconnesse e squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere, si rivela essenziale per porre fine alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro*”. La produzione normativa stimolata dalla Convenzione afferisce particolarmente alle dimensioni della protezione e prevenzione, della verifica

dell'applicazione e dei meccanismi di ricorso e di risarcimento, e infine al piano dell'orientamento, formazione e sensibilizzazione il cui iter di ratifica in Italia si è concluso il 12 gennaio 2021 in Senato.

Nell'attività di cooperazione internazionale e, più in particolare, in materia di prevenzione e contrasto allo sfruttamento, all'abuso e alle molestie (SEAH - Sexual Exploitation, Abuse and Harassment), è emersa una crescente sensibilità a partire dal 2018, quando il fenomeno è riemerso nella sua gravità. Tale attenzione è testimoniata da una serie di pronunciamenti internazionali sul tema a cui l'Italia ha aderito, segnatamente lo UN Voluntary Compact on Preventing and Addressing Sexual Exploitation and Abuse del 2017, il Circle of Leadership del 2018, la dichiarazione G7 di Whistler del 2 giugno 2018; la dichiarazione Tidewater, in ambito DAC, del 5 giugno 2018; la Dichiarazione dei Donatori adottata al Safeguarding Summit di Londra del 18 ottobre 2018 e, da ultimo, la DAC Recommendation on Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Co-operation and Humanitarian Assistance: Key Pillars of Prevention and Response adottata dal Consiglio dell'OCSE il 12 luglio 2019.

## Il quadro nazionale

A livello nazionale, dopo la legge del 27 giugno 2013 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Istanbul, a distanza di due mesi, il decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93 (articolo 5-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 15 ottobre 2013 e recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province”, ulteriormente modificato dalla legge n. 69 del 19 luglio 2019 (articolo 18), prevede che il Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, provveda annualmente a ripartire tra le Regioni le risorse del “Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità”, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

### **Box 2. Le finalità previste dalle “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province” (articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119)**

- a) prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e dei ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne e nella soluzione dei conflitti nei rapporti interpersonali;
- b) sensibilizzare gli operatori dei settori dei media per la realizzazione di una comunicazione e informazione, anche commerciale, rispettosa della rappresentazione di genere e, in particolare, della figura femminile anche attraverso l'adozione di codici di autoregolamentazione da parte degli operatori medesimi;
- c) promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere e promuovere, nell'ambito delle indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, delle indicazioni nazionali per i licei e delle linee guida per gli istituti tecnici e professionali, nella programmazione didattica curricolare ed extracurricolare delle scuole di ogni ordine e grado, la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;
- d) potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
- e) garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di stalking;
- f) accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;
- g) promuovere lo sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni, basate su metodologie



consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva;

- h) prevedere una raccolta strutturata e periodicamente aggiornata, con cadenza almeno annuale, dei dati del fenomeno, ivi compreso il censimento dei centri antiviolenza, anche attraverso il coordinamento delle banche di dati già esistenti;
- i) prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore;
- j) definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.

La normativa indicata ha inquadrato all'interno di un articolato elenco gli obiettivi da perseguire per un'efficace azione di contrasto alla violenza di genere, finalizzando le risorse destinate ai territori alla realizzazione di interventi ad ampio spettro rivolti alle figure professionali coinvolte nei processi di presa in carico delle donne vittime, per una loro protezione e per un accompagnamento all'uscita dalla condizione di vittima; al personale impiegato nel mondo dell'istruzione e della formazione per la trasmissione di una cultura attenta al rispetto e per contrastare fenomeni di vittimizzazione delle donne; alle professionalità presenti presso le pubbliche amministrazioni, deputate a garantire una governance adeguata alle complessità correlate agli interventi multilivello; alla popolazione – in particolare maschile – per eliminare stereotipi o comportamenti violenti.

In questo contesto va altresì citata la legge 13 luglio 2015, n. 107 di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, che ha stabilito che il Piano triennale dell'offerta formativa debba assicurare l'attuazione dei principi di pari opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori. In tale ottica, in attuazione dell'art. 1, comma 16 della Legge sopra indicata, sono state emanate le Linee Guida Nazionali “Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione”, che individuano nell'educazione uno degli strumenti per combattere ogni tipo di discriminazione e per promuovere il rispetto delle differenze da parte di alunne e alunni, come parte essenziale dell'educazione alla cittadinanza.

A partire dal 2017, attraverso l'emanazione di Decreti annuali, sono stati ripartiti complessivamente tra le Regioni e la PA di Trento e Bolzano più di 90 milioni di euro dei quali: circa 59 milioni di euro sono stati destinati al rafforzamento dei centri esistenti (e, nei casi in cui si è reso necessario, nel 2019 e nel 2020, si è concessa la possibilità di utilizzarli anche per la creazione di nuovi CAV e CR), poco più di 18 milioni di euro sono stati finalizzati a supportare gli interventi della programmazione regionale, circa 10 milioni di euro sono stati specificamente destinati alla creazione di nuovi CAV e CR e, infine, nella sola annualità 2020, 3 milioni di euro sono stati destinati a supportare le CR per esigenze determinate dall'emergenza sanitaria legata al COVID-19.

Rispetto al 2017, si è verificato nel tempo un netto incremento della dotazione delle risorse assegnate alla Regioni che sono passate da poco più di 12 milioni di euro a 20 milioni nel 2018, anno in cui il Dipartimento per le Pari Opportunità ha contestualmente emanato un bando a gestione diretta per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e al contrasto alla violenza alle donne, anche in attuazione della convenzione di Istanbul, del valore di 10 milioni di euro, rivolto a supportare attività di sensibilizzazione rispetto a sei aree d'intervento: donne migranti e rifugiate, inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, supporto alle donne detenute che hanno subito violenza, programmi di trattamento di uomini maltrattanti, supporto e protezione delle donne sottoposte anche a violenza “economica” e progetti di sensibilizzazione, prevenzione e educazione. Nel 2019 le risorse messe a disposizione con il decreto di riparto hanno raggiunto i 30 milioni di euro. Su tale valore si è stabilizzato

anche il Riparto del 2020, anno in cui le risorse ammontano a 28 milioni alle quali vanno, comunque, aggiunti i 5,5 meuro euro messi a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità a partire dal mese di aprile 2021 per il finanziamento a livello nazionale di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case Rifugio e dai Centri Antiviolenza in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Il risultato conseguito dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso la programmazione degli investimenti delle regioni è stato particolarmente importante, sia sul fronte del sistema di accoglienza per le donne vittime di violenza sia su quello di servizi di qualità loro destinati, ampliando la copertura territoriale delle attività di presa in carico anche in realtà più esposte al fenomeno proprio grazie alla rilevante crescita degli stanziamenti e al perfezionamento delle procedure per il loro impiego che ha visto l'attivazione di un miglioramento proprio nella capacità amministrativa e gestionale degli Enti locali e degli organismi attuatori confermata dall'analisi dei dati di monitoraggio esposti nella più recente Relazione al Parlamento dello scorso marzo 2021.

Un altro passaggio da evidenziare è rappresentato dall'approvazione della legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante “Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici”, che modifica alcune norme dei Codici civile, penale e di procedura penale, introducendo nuove tutele per gli orfani di crimini domestici, intesi come figli minori o maggiorenni economicamente non autosufficienti, i quali siano divenuti orfani di un genitore a seguito di omicidio posto in essere in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, pure se l'unione civile è cessata, ovvero dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza.

Un ulteriore fondamentale riferimento nazionale è rappresentato poi dalla Legge n. 69 del 19 luglio 2019 (recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*”) denominata **Codice Rosso**. Il testo include incisive disposizioni di diritto penale sostanziale, così come ulteriori disposizioni di indole processuale. Tra le novità in ambito procedurale, è stata prevista un'accelerazione per l'avvio del procedimento penale per alcuni reati: tra gli altri, maltrattamenti in famiglia, stalking, violenza sessuale, con l'effetto che saranno adottati più celermente eventuali provvedimenti di protezione delle vittime. Inoltre, è stata modificata la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, nella finalità di consentire al giudice di garantirne il rispetto anche per il tramite di procedure di controllo attraverso mezzi elettronici o ulteriori strumenti tecnici, come il braccialetto elettronico. Nello specifico, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi viene ricompreso tra quelli che permettono l'applicazione di misure di prevenzione. Infine, oltre ad accrescere le sanzioni già previste dal Codice penale, la legge in questione inserisce quattro nuovi reati:

- il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (cd. revenge porn);
- il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso;
- il reato di costrizione o induzione al matrimonio;
- il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Come ulteriore strumento normativo rilevante a supporto delle vittime di violenza maschile è necessario citare il DPCM 24 novembre 2017, relativo alle **Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere**, denominate “**Percorso per le donne che subiscono violenza**”, scaturite dalla necessità di garantire un intervento tempestivo ed efficace nel soccorso e nell'assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza. Obiettivo delle Linee guida è quello di assicurare un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna, garantendo una tempestiva e appropriata presa in carico delle

donne, a partire dal triage sino al loro accompagnamento/orientamento, se consenzienti, ai servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare, con le stesse, un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto finalizzato al superamento dalla esperienza di violenza subita.

Infine, il 5 agosto 2021, la Ministra per le pari opportunità e la famiglia ha presentato al Consiglio dei Ministri la prima Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021-2026, oggetto anche di informativa in Conferenza Unificata. La Strategia nazionale rappresenta lo schema di valori, la direzione delle politiche che dovranno essere realizzate e il punto di arrivo in termini di parità di genere. Per il Governo italiano, la Strategia Nazionale per la parità di genere è di riferimento per l'attuazione del PNRR e per la riforma del Family Act. L'empowerment femminile in questo contesto si pone come punto di snodo della Strategia Nazionale per la Parità di Genere e, al contempo, elemento di coordinamento e raccordo con il presente Piano Strategico Nazionale che individua questo obiettivo come mezzo per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza maschile sulle donne.

### **Il quadro normativo nel contesto della pandemia da Covid-19**

L'emergenza generata dalla **pandemia** ha posto i governi di fronte a nuove sfide in tema di contrasto alla violenza maschile sulle donne. Risulta, infatti, accresciuto il rischio di violenza sulle donne, in particolare per quanto concerne gli atti che si consumano tra le mura domestiche, e le misure di distanziamento introdotte per diminuire la possibilità di contagio hanno frenato gli interventi di accoglienza delle vittime da parte dei centri antiviolenza e delle case rifugio.

La **Comunicazione del Parlamento europeo** del 7 aprile 2020 afferma in proposito che, a seguito del lockdown, in alcuni paesi membri dell'UE i casi di violenza domestica sono aumentati di circa un terzo. Nel riprendere le evidenze del rapporto di UN Women sul tema, JRC (Centro comune di ricerca) sottolinea la distribuzione omogenea della recrudescenza del fenomeno sul territorio dell'UE nel lockdown (un aumento del 30 per cento delle telefonate per servizi di assistenza in casi di violenza domestica è stato registrato sia a Cipro che in Francia).

La coincidenza tra l'aumento delle segnalazioni di violenza domestica e minore accesso ai servizi di emergenza, accoglienza e protezione - conseguenti anche all'applicazione delle misure di contenimento della diffusione della pandemia - ha avuto ricadute importanti sulle vittime di violenza domestica, che non hanno potuto rivolgersi nemmeno ai pronto-soccorso ospedalieri intasati dai pazienti affetti da coronavirus. Così, alla vigilia della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, negli stessi giorni in cui la **Commissione europea e l'Alto rappresentante/Vicepresidente Josep Borrell** rilasciavano una Dichiarazione congiunta in cui si evidenzia la portata del Covid-19 sulla violenza domestica, la **Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere** a novembre 2020 ha approvato una proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi, invitando la Commissione ed esortando gli Stati Membri a intervenire, particolarmente sul tema della violenza di genere, sul piano delle misure sociali, su quello della prevenzione, su quello dell'informazione e anche sul livello repressivo. Il percorso normativo a livello comunitario ha condotto per il momento alla Risoluzione del **Parlamento europeo** del 21 gennaio 2021 sulla strategia dell'UE per la parità di genere, che tiene ampiamente conto del nuovo contesto messo in campo dalla pandemia anche in merito alla violenza di genere.

Richiamando esplicitamente il pilastro 5 dell'Agenda 2030, anche lo strumento **Next Generation EU** approvato a dicembre 2020 dal Consiglio Europeo evidenzia quanto segue: *“le donne sono state particolarmente colpite dalla crisi Covid-19, poiché rappresentano la maggioranza degli operatori sanitari in tutta l'Unione e bilanciano il lavoro di assistenza non retribuito con le loro responsabilità lavorative. La situazione è particolarmente difficile per i genitori single, l'85% dei quali sono donne. L'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti e l'integrazione di questi obiettivi dovrebbero essere prese in considerazione e promosse durante la preparazione e*

*l'attuazione dei piani nazionali presentati ai sensi del presente regolamento. L'investimento in solide infrastrutture di assistenza è essenziale anche al fine di garantire l'uguaglianza di genere e l'emancipazione economica delle donne, costruire società resilienti, combattere le condizioni di precarietà nei settori a forte presenza di componente femminile, stimolare la creazione di posti di lavoro, prevenire la povertà e l'esclusione sociale e avere un effetto positivo sul prodotto interno lordo, poiché consente a più donne di prendere parte a un lavoro retribuito”.*

L'approccio indicato ricalca, a livello comunitario, quanto definito dal *Piano di azione sull'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027* (COM(2020)758 final del 24 novembre 2020) e dalla Comunicazione della Commissione COM(2020)152 del 5 marzo 2020 “*Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*”, il quale riporta la necessità di costruire *un'Europa garante della parità di genere, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini appartengano al passato; un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e le stesse possibilità di partecipare alla nostra società europea e svolgerci un ruolo guida.* Nel medesimo contesto si rileva poi come, nel quadro programmatico dei Fondi SIE, un Obiettivo specifico su tre dell'intera strategia di intervento assegnata all'azione del FSE+ sia destinato alle donne, ponendole quale target fondamentale su cui concentrare gli investimenti in politiche di sviluppo per l'intero settennio, favorendo così nuove e rafforzate opportunità di contrastare i fattori frenanti e le condizioni di svantaggio che ancora oggi dominano alcuni contesti sociali, istituzionali ed economici.

Su scala nazionale, infine, in linea con quanto definito nell'ambito dello strumento Next Generation EU, il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** ha posto la parità di genere come una delle tre priorità trasversali a tutte le missioni del programma, prevedendo di “*realizzare una piena emancipazione economica e sociale della donna mettendo la parità di genere come criterio di valutazione di tutti i progetti (gender mainstreaming) e promuovendo una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto*” con esplicito riferimento alla necessità di fare fronte al fenomeno della violenza di genere, con specifico riferimento ai percorsi di fuoriuscita dalla violenza e di empowerment economico delle donne vittime. In tal senso, si prevede la possibilità di sostegno specifico all'imprenditorialità femminile, come importante contributo per sostenere le donne vittime di violenza, nel loro percorso verso l'autonomia economica. Un simile approccio era già stato assunto nel giugno 2020 dal Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri sottoscritto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (c.d. **Piano Colao**), che ha proposto un apposito ambito di intervento mirato al sostegno per le donne vittime di violenza “*quale ad esempio l'istituzione del reddito di libertà, l'accompagnamento all'inserimento nel mondo del lavoro e il rafforzamento dei centri anti-violenza, delle case rifugio*”.

## **2.2 I lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**

I lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio<sup>1</sup> hanno consentito di introdurre e rafforzare nel tempo gli strumenti per una conoscenza sempre più approfondita del fenomeno della violenza maschile sulle donne, nelle sue più ampie faccettature e implicazioni anche con riferimento alle donne vittime con figli minori, e di individuare traiettorie strumenti di intervento per il suo contrasto, a partire dal piano giuridico-amministrativo.

---

<sup>1</sup>Atti di riferimento:

- Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (DELIBERA 18 gennaio 2017 - GU n.20 del 25-1-2017);
- Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (DELIBERA 16 ottobre 2018 - GU n.249 del 25-10-2018);
- Proroga del termine di cui all'articolo 1, comma 2 della deliberazione del 16 ottobre 2018, recante “Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere”.

**Box 3. I compiti assegnati alla Commissione parlamentare di inchiesta (Delibera 18 gennaio 2017)**

Sulla base della prima delibera istitutiva del 2017, la Commissione ha il compito di:

- a) svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna, basata sul genere e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;
- b) monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119;
- c) accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti;
- d) analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;
- e) accertare il livello di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;
- f) monitorare l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza di genere delle risorse stanziare dal citato decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità a partire da quella per il 2011;
- g) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere, nonché di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti.

L'attività realizzata dalla Commissione è stata rivolta, infatti, alla ricostruzione olistica del quadro esistente relativo alla violenza contro le donne evidenziando le criticità e i limiti delle attività di contrasto e individuando traiettorie e strumenti di intervento migliorativi, a partire dal piano giuridico-amministrativo, al fine di rafforzare il sistema complessivo della prevenzione, protezione e sostegno delle donne nonché del perseguimento degli autori delle violenze. A tal fine le Commissioni hanno realizzato numerosissime audizioni, ascoltando tutti i soggetti portatori di interesse a partire dalle donne vittime di violenza e dalle associazioni che le sostengono e le supportano, per continuare con esperti di diversi settori (statistici, psicologi, docenti), per arrivare al coinvolgimento dei soggetti istituzionali che a vario titolo intervengono nel processo che va dalla prevenzione alla persecuzione dei reati. Nell'ambito di tale attività, inoltre, sono state avviate indagini specifiche ed è stato costruito un archivio informatizzato che contiene i documenti consegnati dai soggetti sentiti nel corso delle audizioni o successivamente inviati a seguito delle richieste di approfondimento.

I risultati di tali attività sono evidenziate in quattro Relazioni.

La prima **Relazione Finale**<sup>2</sup> (approvata dalla Commissione nella seduta del 6 febbraio 2018), tratta ad ampio spettro l'operato della Commissione istituita nel 2017, in attuazione delle funzioni ad essa assegnate, e contiene il risultato di studi sulle dimensioni del fenomeno della violenza di genere, approfondimenti normativi, misure di azione e le prospettive per l'eventuale attività di inchiesta nella successiva legislatura.

A seguire, la Relazione **“Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19”**<sup>3</sup> (approvata dalla Commissione nella seduta del 26 marzo 2020) approfondisce le condizioni per cui la violenza contro le donne rischia, nella situazione di emergenza, di aggravarsi ulteriormente: l'isolamento, la convivenza forzata, le restrizioni alla circolazione e l'instabilità socio-economica comportano per le donne e per i loro figli il rischio di una maggiore esposizione alla violenza domestica e assistita. L'analisi mette in evidenza, altresì, che la prolungata condivisione dello spazio abitativo rischia di determinare non solo un aumento del numero stesso di episodi di violenza ma anche un loro aggravamento, innalzando il pericolo di *escalation* che caratterizza le situazioni di violenza domestica.

<sup>2</sup> Relatrice: senatrice Francesca Puglisi.

<sup>3</sup> Relatrice: senatrice Valeria Valente.

Sempre nel 2020, la Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020)<sup>4</sup> espone i risultati dell'indagine di monitoraggio del sistema istituzionale di finanziamento e governance dei servizi che operano nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne, a partire da una ricostruzione delle principali tappe politiche e normative che hanno strutturato l'attuale sistema istituzionale e del ruolo primario svolto dai centri antiviolenza. Il rapporto illustra anche criticità e punti maggiormente controversi di tale sistema, presentando alcune raccomandazioni per una riforma complessiva della governance del sistema.

Infine, il più recente **“Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria”** (approvato dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021)<sup>5</sup>, avente ad oggetto l'analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi.

Il contributo della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio per la creazione di un sistema statistico nazionale incentrato sul fenomeno della violenza di genere rappresenta, tra tutte le funzioni svolte, un punto di riferimento fondamentale per tutti soggetti chiamati ad intervenire a vario titolo il cui apporto informativo è largamente rinvenibile nelle analisi di seguito presentate e che rappresentano una selezione della più ampia analisi statistica ad oggi disponibile a livello nazionale.

## 2.3 La conoscenza del fenomeno

L'importanza della connessione tra dati statistici sulla violenza di genere e politiche per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne è sancita dalla Convenzione di Istanbul del 2011 e dalle molteplici raccomandazioni del *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW). Tali principi sono stati ripresi nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, conseguendo risultati molto importanti in particolare attraverso il contributo dell'Istat<sup>6</sup>, da lungo tempo impegnato nella misurazione del fenomeno della violenza di genere contro le donne, di cui - all'interno del presente paragrafo - si riportano le principali evidenze.

### Diffusione, caratteristiche e conseguenze<sup>7</sup>

La prima indagine interamente dedicata alla violenza sulle donne – denominata Indagine sulla sicurezza delle donne – è stata condotta dall'Istat nel 2006, la seconda nel 2014 ed è in corso la progettazione della terza edizione.

Nel 2014<sup>8</sup>, si stimava che un terzo di donne (31,5% delle donne in età 16-70enni, 6 milioni 788 mila) avesse subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% (4 milioni 353 mila) violenza fisica, il 21% (4 milioni 520 mila) violenza sessuale, il 5,4% (1 milione 157 mila) le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro (652 mila) e il tentato stupro (746 mila).

---

<sup>4</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>5</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>6</sup> All'Istat, a seguito della firma del protocollo d'Intesa del 2016 con il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio e il conseguente accordo del 2017, è stato assegnato il compito di creare un vero e proprio sistema informativo integrato sulla violenza contro le donne (attivo dal novembre 2017 e in continuo aggiornamento <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>), finalizzato a fornire informazioni e indicatori di qualità, che rendano una visione di insieme sul fenomeno, integrando dati provenienti da fonti diverse (Istat, Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministeri, Regioni, Consiglio Nazionale delle ricerche, Centri antiviolenza, Case rifugio ed altri servizi come il 1522, etc.).

<sup>7</sup> Le indagini sono state condotte con il contributo finanziario del Ministero per le pari opportunità, grazie all'attiva collaborazione progettuale dei centri antiviolenza e anche con il supporto di alcune donne vittime di violenze.

<sup>8</sup> Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2014, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia>.

Considerando invece le sole violenze da partner o ex partner il 13,6% delle donne aveva subito violenze fisiche e sessuali (2 milioni 800 mila), in particolare il 5,2% (855 mila) dal partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner. La maggior parte delle donne che avevano un partner violento in passato lo hanno lasciato proprio a causa della violenza subita (68,6%).

Da parte dei partner è diffusa anche la violenza psicologica ed economica (il 26,4% delle donne in coppia ha subito violenza psicologica od economica dal partner attuale e il 46,1% da parte di un ex partner), nonché lo stalking (il 21,5% delle donne fra i 16 e i 70 anni, 2 milioni 151 mila donne, ha subito comportamenti persecutori da parte di un ex partner nell'arco della propria vita; se si considerano le donne che hanno subito più volte gli atti persecutori queste sono il 15,3%).

Va ricordato inoltre che le forme più gravi della violenza sono perpetrate proprio dai partner, come gli stupri e i tentativi di soffocamento o ustione, fino ad arrivare agli omicidi delle donne, che nel circa 60% di casi (61,3% nel 2019) sono opera di partner o ex partner.

A queste tipologie di violenza si aggiungono le molestie sessuali sul lavoro e i ricatti sessuali sul lavoro, che hanno riguardato l'8,9% delle lavoratrici e altri tipi di molestie a sfondo sessuale che sono state subite dal 43,6% delle donne, sempre nell'arco della loro vita<sup>9</sup>.

Sicuramente qualcosa sta cambiando, l'indagine sulla violenza contro le donne aveva già mostrato alcuni elementi essenziali di miglioramento, probabile manifestazione di una evoluzione culturale, che però non è stata possibile misurare se non nei suoi effetti. La violenza contro le donne si mostrava, infatti, come un fenomeno ancora diffuso, pervasivo e silenzioso, ma caratterizzato da alcuni segnali di miglioramento: da un lato, la diminuzione della violenza psicologica, della violenza fisica meno grave e delle molestie sessuali, dall'altro, l'emersione di una maggiore consapevolezza da parte delle donne. Quest'ultima è resa evidente dal riconoscimento dell'abuso subito come un reato (dal 14,3% del 2006 al 29,6% del 2014 per la violenza da partner) e non solo come qualcosa di sbagliato o qualcosa che accade nella normalità della relazione, dalla capacità di cercare aiuto presso i centri antiviolenza e gli sportelli di aiuto (dal 2,4% al 4,9%) e di denunciare i soprusi (dal 6,7% all'11,8% la denuncia della violenza subita per mano di un partner)<sup>10</sup>.

La diffusione della tecnologia, tuttavia, peggiora alcune situazioni, ed è per questo che l'attenzione si sta focalizzando anche sullo studio delle nuove forme di violenza, la maggior parte identificabili come parte del più ampio contenitore della cyber-violence.

### Gli stereotipi sui ruoli di genere e sulla violenza sessuale, la trasmissione intergenerazionale della violenza, i fattori di rischio

La Convenzione di Istanbul ha posto l'attenzione sulle cause della violenza radicate nella cultura dei Paesi (artt.12 e 14) e sull'importanza dei dati statistici finalizzati a conoscere sia la diffusione del fenomeno che le cause che lo determinano, così come della risposta dello Stato rispetto agli autori della stessa (art. 11).

Misurare la diffusione degli stereotipi sui ruoli di genere, da una parte, e l'atteggiamento verso i comportamenti violenti, dall'altra, diventa una chiave di lettura per comprendere il contesto culturale che legittima una disparità in cui le relazioni violente trovano genesi e giustificazione.

Il quadro che emerge dai dati statistici<sup>11</sup> mostra quanto sia importante l'investimento nella formazione e sulle nuove generazioni: gli stereotipi sui ruoli di genere, così come quelli che tendono ad attribuire alla donna la responsabilità della violenza sessuale subita, sono infatti meno diffusi tra le persone più istruite e tra i più giovani.

<sup>9</sup> Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza dei cittadini, anno 2015-2016, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-sul-luogo-di-lavoro>.

<sup>10</sup> Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2014.

<sup>11</sup> Il modulo sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza è realizzata dall'Istat all'interno di un Accordo di collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio. I quesiti che rilevano gli stereotipi sui ruoli di genere, e per la prima volta le opinioni sull'accettabilità della violenza, sulla sua diffusione e sulle sue cause, nonché sugli stereotipi in merito alla violenza sessuale sono stati rivolti agli individui dai 18 ai 74 anni di età nel 2018.

Nel complesso, la percentuale di chi si ritrova in almeno uno degli stereotipi sui ruoli di genere (ad esempio per l'uomo, più che per la donna, è molto importante avere successo nel lavoro; gli uomini sono meno adatti a occuparsi delle faccende domestiche o è l'uomo a dover provvedere alle necessità economiche della famiglia) è pari al 58,8%<sup>12</sup>, senza particolari differenze tra uomini e donne.

In maniera simile, ben il 54,6% della popolazione è molto o abbastanza d'accordo con almeno uno degli stereotipi sulla violenza sessuale considerati nell'indagine Istat. Anche in questo caso, gli stereotipi risultano maggiori tra le generazioni adulte e tra chi ha i titoli di studio più bassi. Uomini e donne su questo argomento si differenziano maggiormente (57,5% per i primi e 51,7% per le seconde), sebbene il loro modo di vedere tende ad essere simile su alcune affermazioni quali, ad esempio, pensare che le donne possano provocare la violenza sessuale con il loro modo di vestire o che siano almeno in parte responsabili se subiscono violenza sessuale quando sono ubriache o sotto l'effetto di droghe.

Pochi ritengono accettabile la violenza fisica: più del 90% delle persone di 18-74 anni ritiene che non sia mai accettabile che “un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha civettato/flirtato con un altro uomo” o che in una coppia ci scappi uno schiaffo ogni tanto. Tuttavia, questa quota diminuisce all'80,6% quando si tratta dell'accettabilità del controllo del cellulare e/o dell'attività sui social network della propria moglie/compagna: il 16,8% ritiene accettabile il controllo in alcune circostanze ed è preoccupante in questo caso l'adesione dei più giovani (30,3% dei ragazzi di 18-29 anni e 27,1% delle ragazze della stessa fascia d'età).

La trasmissione intergenerazionale della violenza è la manifestazione di quanto pesi il contesto culturale e i condizionamenti appresi<sup>13</sup>. I bambini che assistono alla violenza del padre sulla propria madre o che la subiscono direttamente tendono a riproporla da adulti<sup>14</sup>. In questi casi, i tassi di violenza da parte del partner quadruplicano e le bambine che ne sono testimoni o che la subiscono, tendono a tollerarla tre volte più delle altre. E purtroppo è proprio la violenza assistita e subita dai figli ad essere aumentata dal 2006<sup>15</sup> al 2014.

La cultura di genere e i pregiudizi che si legano alla violenza sulle donne trovano spazio nelle opinioni che sono veicolate attraverso tutte le forme di comunicazione, inclusi i social media.

Per conoscere meglio come il fenomeno della violenza di genere è percepito presso l'opinione pubblica e come gli stereotipi di genere sono rappresentati e diffusi in particolare in questi canali, l'Istat è attualmente impegnato nello studio di possibili analisi dei contenuti creati nei social network attraverso appositi strumenti, quali la *sentiment analysis* e *l'emotion detection*.

### Gli strumenti per la presa in carico della donna vittima di violenza

Nel contesto di vittimizzazione e in relazione al ciclo della violenza subita dalle donne vittime di violenza di genere e domestica diversi sono i canali e gli attori, istituzionali e non, che le donne possono incontrare nel loro percorso di uscita dalla violenza e che si fanno carico della donna vittima. L'analisi del percorso - per sua natura caratterizzato da fasi diverse e altamente soggettivo in relazione alle caratteristiche della donna, della sua storia di violenza e delle opportunità che essa può trovare per cercare aiuto e uscire dal contesto di violenza - è parte integrante e fondamentale per descrivere e comprendere l'andamento del fenomeno, la risposta e l'intervento delle istituzioni e del privato sociale nonché il comportamento delle donne ed il suo dinamismo nel tempo in relazione alla ricerca di aiuto.

L'uscita dalla violenza non corrisponde unicamente ad un momento preciso ma si configura piuttosto come un percorso, più o meno lungo, il cui avvio può essere iniziato autonomamente dalla donna o può avvenire su input di altri che l'hanno supportata (i centri antiviolenza e le case rifugio, le operatrici del 1522, le forze dell'ordine, gli operatori socio-sanitari). In entrambi i casi, il percorso può anche avvenire in una situazione di emergenza (pericolo di vita/incolumità della donna e/o dei figli).

<sup>12</sup> Istat, Modulo sugli stereotipi di genere e sull'immagine sociale della violenza, 2018.

<sup>13</sup> Nel 2013-2014, l'indagine Istat Uso del tempo dedica una sezione alle opinioni circa il ruolo della donna.

<sup>14</sup> Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2014.

<sup>15</sup> Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2006.



Nel triennio 2017-2019 le donne che hanno avuto **almeno un accesso in Pronto Soccorso**<sup>16</sup> con l'indicazione di diagnosi di violenza sono 16.140 per un numero totale di accessi in Pronto Soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza nell'arco del triennio pari a 19.166 (1,2 accessi pro capite). Tuttavia dai dati di accesso al Pronto Soccorso si osserva che le stesse donne nell'arco del triennio hanno effettuato anche altri accessi in Pronto Soccorso con diagnosi diverse da quelle riferibili a violenza. Complessivamente il numero pro-capite di accessi per queste donne, a prescindere dalla diagnosi, è superiore a 5, e nella classe di età 18-44 anni è superiore a 6. Questo significa che una donna che ha subito violenza nell'arco del triennio torna in media 5/6 volte in Pronto Soccorso. Di queste donne il 66,5% è arrivata per decisione propria, il 24,3% con intervento del 118. Il 22,4% degli accessi (4.285) ha un triage dopo la visita medica giallo (mediamente critico) e lo 0,9% (180) rosso (molto critico), al contrario il 72% è poco critico.

Malgrado i dati siano di grande interesse, l'identificazione delle vittime di violenze nei pronto soccorso è ancora sottostimata. Il riconoscimento della violenza da parte degli operatori infatti ancora non è completamente efficace, ma la formazione è strategica in questa prospettiva. Dalle analisi condotte sui pronto soccorsi in cui è stata svolta la “formazione blended” agli operatori medico-sanitari è emerso che a fronte di un incremento del 18,8% del numero di accessi totali tra il secondo semestre del 2014 e tutto il 2016 dei casi di violenza, per i 28 PS (che hanno svolto la formazione blended) si riscontra un incremento prossimo al 100% (raddoppio) del tasso di accessi con diagnosi di violenza<sup>17</sup>. Questo significa che avere inserito la formazione sulla violenza di genere nella formazione ECM obbligatoria (Educazione continua in medicina) rende i professionisti del settore in grado di intercettare i casi di violenza. Lo stesso va fatto anche in altri settori, per gli operatori di giustizia e magistratura, autorità di polizia, servizi sociali, insegnanti.

Il **1522**<sup>18</sup> rappresenta lo strumento più immediato di richiesta di aiuto per le vittime della violenza. Nel 2020 le chiamate delle vittime al 1522 sono aumentate del 81,8% rispetto al 2019<sup>19</sup> e nel caso dei contatti via chat questi sono più che raddoppiati (+250%), anche per effetto della pandemia.

Il boom di chiamate delle vittime si è avuto a partire da fine marzo 2020, con picchi ad aprile (+181,8% rispetto allo stesso mese del 2019) e a maggio (+182,5 rispetto a maggio 2019), ma soprattutto in occasione del 25 novembre, la giornata in cui si ricorda la violenza contro le donne, anche per effetto della campagna mediatica. Nel 2020, questo picco, sempre presente negli anni, è stato decisamente più importante dato che, nella settimana tra il 23 e il 29 novembre del 2020, le chiamate sono più che raddoppiate (+117,8% rispetto al 2019).

Analizzando i dati trimestrali, anche nel primo trimestre 2021<sup>20</sup> il numero delle chiamate valide sia telefoniche sia via chat è continuato ad aumentare, 7.974 chiamate valide e 4.310 vittime, in aumento rispetto al primo trimestre del 2020 (+38,8% chiamate valide), ma lontano dal picco del secondo trimestre 2020 (12.942 chiamate valide). Ancora in aumento la quota delle richieste di aiuto tramite

---

<sup>16</sup> Con l'Accordo tra il Ministero della Salute e l'Istituto Nazionale di Statistica, firmato il 20 novembre 2019, per “l'alimentazione della Banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi sanitari”, i due enti, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, hanno attivato un rapporto di collaborazione che nel corso del 2020 ha portato ad analizzare gli accessi in pronto soccorso, rilevati dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR), per approfondire la conoscenza del fenomeno della violenza di genere. <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-e-accesso-delle-donne-al-pronto-soccorso>

<sup>17</sup> Tale analisi verrà applicata anche ai dati del 2019, 2020 e 2021, ai fini di monitorare l'esito della formazione svolta sui 632 pronto soccorsi nel 2020.

<sup>18</sup> Il 1522 è il numero messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e stalking, in linea con quanto definito all'interno della Convenzione di Istanbul. Esso è gratuito, garantisce l'anonimato e copre diverse forme di violenza per 24 ore al giorno. Questa helpline fornisce informazioni di primo soccorso in caso di emergenza o indicazioni utili sui servizi e i centri anti violenza attivi a livello territoriale cui le vittime di violenza, o altri utenti possono rivolgersi.

<sup>19</sup> Istat - Dipartimento per le Pari Opportunità - PdCM, I dati del numero 1522 contro la violenza e lo stalking. <https://www.istat.it/it/files//2021/05/Case-rifugio-CAV-e-1522.pdf>

<sup>20</sup> Per ulteriori riferimenti: <https://www.istat.it/it/archivio/258897>

chat, che costituiscono il 16,3% delle modalità di contatto (erano pari all'11,5% nel primo trimestre del 2020).

Tra i motivi che inducono a contattare il 1522 in netto aumento le chiamate per la “richiesta di aiuto da parte delle vittime di violenza” e le “segnalazioni per casi di violenza” che insieme rappresentano il 48,3% (3.854) delle chiamate valide. Nel periodo considerato, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, esse sono cresciute del 109%, mentre diminuiscono le chiamate per avere informazioni sul numero 1522 (-37,6%).

Le vittime che hanno contattato il 1522 hanno segnalato di avere subito più tipologie di violenze nel 62,1% dei casi (più in particolare, 2 nel 23,3% e 3 o più forme di violenza nel 38,8% di casi). La violenza segnalata quando si chiama il 1522 è soprattutto fisica (42,7% dei casi), ma tra le vittime che hanno subito più di una forma di violenza emerge quella psicologica (51,5%). Continua ad essere la propria casa uno dei luoghi in cui più di frequente avviene la violenza: 72,3% dei casi nel primo trimestre 2021; il picco di tale valore si è registrato nel secondo trimestre del 2020 (77,3%) in corrispondenza del periodo di lockdown.

Molte delle vittime che contattano il 1522 mostrano di vivere in uno stato di profondo disagio: il 31,3% dichiara di avere paura di morire e teme per la propria incolumità. Il valore percentuale più alto di coloro che provano tale stato d'animo si è registrata, come nel caso delle violenze avvenute in casa, nel secondo trimestre 2020 con un valore del 40,6%.

Riguardo agli autori, continua la tendenza in aumento delle violenze da parte dei familiari (16,8% nel primo trimestre 2021 contro il 14,4% del 2020 e 11,7 del 2019) mentre sono in lieve diminuzione le violenze dai partner attuali (51,6% primo trimestre 2021 59,1% primo trimestre 2020).

Nel primo trimestre 2021 sono in percentuale maggiore le vittime che hanno denunciato la violenza, il 18,5%.

Il servizio 1522 svolge un'importante funzione di snodo a livello territoriale tra i servizi a supporto di coloro che vi si rivolgono: il 66,5% delle vittime nel primo trimestre 2021 è stata indirizzata verso un servizio territoriale (dato in diminuzione rispetto ai trimestri del 2020) e di queste il 57,1% (pari a 2.462 vittime) è stata inviata ad un Centro antiviolenza.

Sono 257 i **Centri antiviolenza** attivi nel 2018 e 286 nel 2019 ed hanno rappresentato un punto fondamentale per le 49.394 donne che vi si sono rivolte e per le 30.056 donne che sono state prese in carico e che hanno iniziato un percorso di uscita dalla violenza<sup>21</sup>. I Centri antiviolenza, oltre ad offrire il servizio in presenza con una reperibilità elevata essendo aperti in media 5,2 giorni a settimana per circa 7 ore al giorno, sono raggiungibili nel 68,5% dei casi anche nelle 24 ore. La possibilità di contatto dei centri è garantita anche dal fatto che il 22,6% degli stessi ha messo a disposizione delle utenti un numero verde e il 50,2% ha una linea telefonica dedicata agli operatori. Inoltre, in tema di raggiungibilità e prossimità dei centri nei confronti della donna, il 49,4% dei Centri antiviolenza dispone di sportelli sul territorio che forniscono servizi simili a quelli del Centro al fine di raggiungere un numero maggiore di donne. Presso i centri antiviolenza alle donne vengono offerti molteplici servizi, tra questi i più frequenti sono quelli di ascolto e accoglienza, di orientamento e accompagnamento ad altri servizi della rete territoriale (entrambi 96,5%), supporto legale (93,8%), supporto e consulenza psicologica (92,2%), sostegno all'autonomia (87,5%), percorso di allontanamento (84,0%) e orientamento lavorativo (80,5%). Tra i servizi forniti dai Centri figurano anche attività di prevenzione, quali la formazione verso altri operatori e la sensibilizzazione nelle scuole. La maggior parte dei Centri fa attività di formazione verso l'esterno (81,7%). Il target principale sono gli operatori sociali (82,9%) e sanitari (77,1%), ma anche le forze dell'ordine (57,1%) e gli avvocati (47,6%). L'attività di informazione presso le scuole è svolta dall'89,1% dei Centri, la preparazione di eventi culturali di prevenzione dal 96,5% e la raccolta dati dall'86,8%.

<sup>21</sup> Istat, Rilevazione sui servizi e prestazioni erogati dai Centri antiviolenza, <https://www.istat.it/it/archivio/249613>.

Le donne vittima di violenza di genere e domestica possono inoltre trovare ospitalità e sicurezza presso le 272 **Case rifugio**<sup>22</sup> attive sul territorio nazionale che, nel 2018, hanno ospitato 1940 donne maltrattate con una permanenza media di 259 giorni. Anche le Case rifugio, come i Centri antiviolenza, garantiscono una reperibilità H24 (nel 90,1% dei casi). I servizi offerti sono molteplici e, tra i più frequentemente garantiti vi sono: i servizi di orientamento e accompagnamento (96,4%), il piano di sicurezza individuale sulla base della valutazione del rischio (93,7%), il supporto e la consulenza psicologica alla donna (90,1%), l'indirizzo all'autonomia abitativa (90,1%) e lavorativa (87,8%), il supporto e la consulenza legale (89,2%), il sostegno alla genitorialità (80,6%). L'attività delle Case rifugio non è avulsa dal più ampio contesto dei servizi di sostegno e accoglienza nei confronti delle donne vittima di violenza presenti sul territorio: i servizi sociali territoriali rappresentano infatti il canale principale attraverso il quale le donne si avvicinano alla Casa rifugio (nel 30% dei casi), seguiti dai Centri antiviolenza nel 26,1% dei casi. Va comunque sottolineato come vi siano donne che si rivolgono alle Case rifugio anche autonomamente (6,2%) o comunque o su segnalazione di soggetti privati (2,6%). Nel 2018, la metà delle donne che hanno lasciato la Casa Rifugio (50,8%) lo ha fatto perché aveva concluso il percorso di uscita dalla violenza e il 7,8% per conclusione del percorso di ospitalità, facendo intravedere un esito positivo per circa 6 donne su 10.

### Il percorso giudiziario per gli autori della violenza<sup>23</sup>

Considerando l'ultimo episodio di violenza subita dalle donne italiane al di fuori dalla coppia, si osserva come **l'autore** sia prevalentemente italiano per tutte le tipologie di violenza<sup>24</sup>; in particolare, gli stupri subiti dalle donne italiane sono stati commessi da italiani in oltre l'80% dei casi (81,6%), da autori stranieri in circa il 15 per cento dei casi (15,1%). Per le vittime straniere, l'autore delle violenze è un connazionale una volta su due, esclusi i casi meno gravi di violenza e molestie dove l'autore è prevalentemente italiano. Gli stupri subiti dalle donne straniere sono stati commessi da connazionali in circa 3 casi su 4 (73,2%), da italiani e altri stranieri rispettivamente nel 18 e nell'11 per cento (10,9%) dei casi. È interessante sottolineare che il comportamento di denuncia delle italiane risulta cambiare notevolmente se l'autore della violenza sia straniero: la quota di vittime di stupro da un autore straniero che dichiara di aver sporto denuncia è infatti oltre 6 volte più alta rispetto al caso in cui l'autore è italiano. Per il tentato stupro, la differenza è ancora più marcata: la quota di donne che denunciano, nel caso di un autore straniero, è 10 volte più alta rispetto al caso in cui l'autore sia un italiano.

Tra i delitti commessi<sup>25</sup> ve ne sono alcuni di forte rilevanza sociale legati alla violenza di genere. Tra questi l'omicidio volontario che presenta valori pari a 2,2 persone ogni centomila abitanti in Italia la violenza sessuale che raggiunge il 4 per centomila abitanti, lo stalking (14,4), maltrattamenti in famiglia (12,8) e la violenza sessuale di gruppo (0,3).

Per quanto riguarda il reato di stalking, nel 2018 sono 20.761 le persone adulte iscritte nei registri delle procure per almeno un reato per le quali è stata poi disposta l'archiviazione o si è deciso di intraprendere l'azione penale. L'azione penale ha avuto luogo per meno della metà dei casi (9.470, pari al 45,6%).

Gli indagati per maltrattamenti in famiglia, sempre nel 2018, sono stati 28.466 e per poco più del 42% di essi si è intrapresa l'azione penale. Per quanto concerne i reati di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo, gli indagati nel 2018 sono 6.759.

Le imputazioni per stalking, maltrattamento e violenze sessuali sono state in aumento negli ultimi anni.

<sup>22</sup> Istat, Rilevazione sui servizi e prestazioni erogati dalle Case rifugio, <https://www.istat.it/it/archivio/250750>.

<sup>23</sup> Per informazioni sul percorso giudiziario: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario>.

<sup>24</sup> Indagine Istat sulla Sicurezza delle donne, Anno 2014.

<sup>25</sup> Questi dati derivano dalla fonte “Istat, Rilevazione sui delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e sui minorenni denunciati per delitto”. La rilevazione approfondisce il primo stadio del percorso giuridico, cioè la fase istruttoria. Rappresenta infatti il momento in cui il Pubblico Ministero si pronuncia per la prima volta decidendo che il reato iscritto nel registro dei reati ha una valenza penale

Gli autori delle violenze sono soprattutto maschi. Le graduatorie dei singoli reati definiti in Procura, classificati per paese di nascita degli indagati, mostrano una prevalenza di autori di origine italiana, in particolare per i reati di stalking (86% autori che iniziano l'azione penale e 83,2% archiviati) e di maltrattamenti in famiglia (74,2% inizio dell'azione penale e 74,7% archiviati). Rispetto agli altri reati presi in considerazione, nei casi di violenza sessuale e violenza di gruppo diminuisce la quota degli italiani: in particolare, per la violenza sessuale si ha il 60% di autori italiani per i quali inizia l'azione penale e il 68,4% per i quali è predisposta l'archiviazione; per la violenza di gruppo si hanno rispettivamente i valori del 55,3% e 54,2%.

Nel 2018 i procedimenti definiti presso il Registro generale delle Procure in cui è presente almeno un reato di omicidio volontario consumato risultano 847 e in particolare per 401 di essi è stata predisposta l'archiviazione mentre per i restanti 446 viene intrapresa l'azione penale. Negli ultimi quattro anni il fenomeno ha avuto un andamento piuttosto regolare con un lieve incremento dei procedimenti per i quali viene disposta l'archiviazione.

Non tutti gli omicidi sono uguali: quelli che assumono una particolare rilevanza sociale in contesti “violenti” in ambito familiare riguardano 271 imputati pari al 40,1% degli imputati per omicidio volontario. Questi imputati sono uomini nel 93,4% dei casi e femmine nel 6,6%. Gli imputati di questa tipologia di omicidi sono nati in Italia in misura maggiore, 82,7%, rispetto al totale degli omicidi (78,6%, nel caso in cui si considerano tutti gli imputati con almeno un reato di omicidio).

L'andamento nel tempo degli omicidi “caratterizzati dal contesto violento” risulta essere in lieve aumento: il numero degli imputati degli omicidi “nei contesti violenti” passa da 246 del 2010 a 271 del 2018. Agli imputati per omicidio che hanno compiuto più tipologie di reato sono state contestate anche le violazioni sulle norme in materie di armi (63,8%), occultamento e distruzione di cadavere (rispettivamente nel 9,2% e 8,9% dei casi), lesioni personali volontarie (il 6,6%) e maltrattamenti in famiglia (4,8%).

Di particolare interesse sono le aggravanti che possono essere contestate agli imputati per omicidio volontario in ambito violento relazionale. Al 13,7% (37) degli imputati, viene contestata l'aggravante omicidio “contro l'ascendente o il discendente” (articolo 576, comma 1, numero 2 e articolo 577, comma 1, numero 1) e al 5,2% (14 casi) l'aggravante “contro parenti” (articolo 577, comma 2). Gli autori imputati per omicidi con aggravante per violenza sessuale (articolo 576, comma 1, numero 5) sono invece 4, l'1,5%. A questi omicidi aggravati si associano anche altri reati come violenza sessuale, maltrattamento in famiglia.

Nell'ambito dell'analisi delle **condanne per reati relativi alla violenza di genere e domestica**, nel 2018 sono state 3462 le sentenze di condanna per maltrattamenti in famiglia, 1870 per violenza sessuale e 1982 per atti persecutori (stalking)<sup>26</sup>. Considerando gli omicidi volontari consumati, sono state 671 le persone condannate nell'ambito delle sentenze iscritte al Casellario giudiziale nel 2018. Considerando il sesso del condannato, emerge come la componente femminile tra i condannati per omicidio sia del 3,4% (pari a 23 donne) mentre quella maschile sia del 96,6% (pari a 648 uomini). Il 71,8% dei condannati uomini aveva precedenti penali, mentre tra le donne la percentuale è molto più bassa, pari al 34,8%.

Focalizzando l'attenzione sugli omicidi in contesti violenti in ambito relazionale<sup>27</sup>, sono 237 le sentenze di condanna per omicidi descrivibili come legati ai contesti violenti in ambito relazionale. Emerge il maggiore peso della componente maschile, che è pari quasi alla totalità dei condannati (98,3%), contro l'1,7% delle donne, e della componente italiana (l'84,8% è di provenienza italiana mentre il 15,2% è straniero).

---

<sup>26</sup> Istat, Rilevazione sui condannati con sentenza definitiva.

<sup>27</sup> Nei provvedimenti di condanna, oltre all'omicidio volontario consumato, sono stati sentenziati altri reati violenti come violazione delle norme in materia di armi e esplosivi, lesioni volontarie consumate e tentate, distruzione, soppressione o sottrazione di cadavere (occultamento), vilipendio di cadavere, sequestro di persona, minacce, violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo, maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, violenza privata, atti persecutori (stalking).

Un ultimo focus riguarda i dati statistici raccolti in relazione ai detenuti maschi da cui emerge, che nel 2019, i **detenuti maschi**<sup>28</sup> che sono in carcere per avere commesso violenza sessuale sono 3.589, per avere commesso maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli sono 3.438, sono 1.329 per stalking, 248 per percosse e 217 per tratta e riduzione in schiavitù.

## 2.4 L'attuazione del Piano Strategico Nazionale nel 2017-2020

Il Piano Strategico 2021-2023 prende avvio dall'attuazione delle iniziative lanciate nel precedente triennio e, in particolare, nel Piano operativo 2017-2020. A seguito di una apposita rilevazione attivata dal Dipartimento per le Pari Opportunità a maggio del 2021, le iniziative risultano sostanzialmente attuate da parte delle Amministrazioni centrali e degli altri enti/organismi coinvolti, con il conseguimento (per almeno la metà del totale interventi) al 100% degli obiettivi programmati e dei relativi target. Il riferimento va soprattutto a quelle azioni che hanno riguardato l'innalzamento sistemico della qualità dei servizi rivolti alle donne vittime di violenza da parte maschile, per ciò che attiene ai meccanismi di contatto e di presa in carico, a partire dalle forze dell'ordine e dai presidi sociosanitari, per ciò che attiene alle strutture di accoglienza, in particolare ai Centri Antiviolenza e alle Case Rifugio, per la sensibilizzazione e la comunicazione realizzate anche con riferimento ai principali mass media.

Le stesse Amministrazioni che hanno fornito un riscontro alla consultazione – Ministeri della Difesa, della Giustizia, dell'interno, dell'Economia e delle Finanze, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dello Sviluppo Economico degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Dipartimento della famiglia della presidenza del Consiglio dei Ministri - hanno espresso in larga misura la volontà/necessità di portare avanti alcune principale iniziative di cui sono state titolari anche del triennio 2021-2023, anche attraverso un rinnovamento delle stesse, sul fronte delle procedure di attivazione, dei sistemi di gestione e dei target, prevedendo un ampliamento/ridefinizione della platea dei destinatari.

In generale, si tratta di risultati conseguiti con l'azione di più soggetti e attraverso l'impiego di risorse finanziarie provenienti da più fonti (nazionali, comunitarie e regionali/locali) che - ancorché maturati all'interno di contesti operativo non sempre maturi e pronti a raccogliere le sfide poste dal Piano - rappresentano oggi un punto d'approdo per gli interventi afferenti a tutti gli ambiti strategici (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione), su cui far convergere gli sforzi comuni delle istituzioni titolate e delle organizzazioni a vario titolo interessate.

Il principale ambito di coordinamento del Piano Strategico Nazionale è stato garantito dalle riunioni della Cabina di regia nazionale e del Comitato tecnico, organismi previsti dal Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020. La Cabina di regia ha avuto l'obiettivo, a partire dal 26 settembre 2018, di lavorare in maniera congiunta con Ministeri, Regioni e Comuni e di dare vita ad un tavolo tecnico incaricato di sviluppare, un piano esecutivo, per la realizzazione di un vero e proprio processo di trasformazione culturale. Il compito del Comitato tecnico – riunitosi per la prima volta il 29 ottobre 2018 - è stato, quindi, quello di supportare con evidenze tecniche empiriche la Cabina di Regia, monitorare l'attuazione del Piano strategico nazionale e procedere alla predisposizione del Piano operativo (successivamente adottato dalla Cabina di Regia), attraverso un proficuo confronto tra i suoi componenti<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> I dati sui detenuti presenti nelle strutture penitenziarie per adulti sono rilevati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia.

<sup>29</sup> Amministrazioni centrali, Enti locali, parti sindacali e datoriali, Istituto Nazionale di Statistica, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Conferenza dei Rettori delle Università italiane, Consigliera nazionale di parità, Associazioni più rappresentative in materia di contrasto alla violenza sulle donne.

In seguito, a partire dalla riunione di insediamento della Cabina di regia convocata dalla neo Ministra per le pari opportunità del 30 ottobre 2019, è emersa la necessità di rafforzare l'efficacia alle politiche antiviolenza. In particolare, i componenti hanno condiviso l'opportunità di intervenire su due criticità specifiche, individuate nella violenza economica e nell'empowerment lavorativo, e dichiarato di volersi impegnare nella costituzione di tre Tavoli tematici aventi ad oggetto il lavoro, l'educazione e la stesura di Linee guida per la formazione degli operatori.

Fra il dicembre 2019 e i primi mesi del 2020 si sono tenute le riunioni del Comitato Tecnico, dedicate al Piano operativo 2019, a una prima riflessione sulle azioni del Piano operativo 2020 e all'avvio dei lavori per la stesura del Piano strategico nazionale 2021-2023.

Sulla scorta di quanto indicato dalla Cabina di regia, a fine 2020, sono stati attivati i seguenti tre Gruppi di lavoro tematici:

1. Redazione delle linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano a contatto con le vittime di violenza;
2. Violenza e molestie nei luoghi di lavoro e inserimento e reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza;
3. Problematiche connesse all'utilizzo della teoria della cosiddetta Sindrome dell'alienazione parentale (PAS).

#### **Box 4. Responsabilità genitoriali, affidamenti, interesse del minore: criticità e possibili risorse**

Il tema delle responsabilità genitoriali, degli affidamenti, dell'interesse del minore nei casi di violenza richiamano l'esigenza per lo Stato di tutelarli e di evitare ogni situazione di rischio. L'alienazione parentale o sindrome dell'alienazione parentale, ideata e proposta dallo psichiatra forense statunitense Richard Gardner, descrive la dinamica psicologica disfunzionale che si attiverebbe sui figli minori coinvolti in contesti di separazione e divorzio dei genitori definiti conflittuali. Nell'ambito del Piano 2017-2020 è stato realizzato un tavolo di lavoro di approfondimento sul tema. Un forte elemento di criticità sembra essere rappresentato dall'utilizzo da parte dei tribunali civili del concetto di alienazione parentale nell'ambito di procedimenti civili che accompagnano la definizione delle separazioni nei casi di violenza contro le donne madri, utilizzata spesso come forma di condizionamento nei confronti delle donne vittime di violenza. Il tema dell'alienazione genitoriale è al centro di numerosi ed accesi dibattiti; anche la Corte di Cassazione è stata di nuovo chiamata ad esprimersi, con un'ulteriore ordinanza (la n. 13217/21) in tema di PAS e di Sindrome della Madre Malevola. E' necessario evidenziare che, laddove vi sia una condanna penale per maltrattamenti, il procedimento di affido dei figli, richiede il chiaro ed inderogabile obbligo del rispetto di quanto previsto sia dalla Convenzione di Istanbul in materia di protezione della vittima nei processi di affido sia dalle raccomandazioni del GREVIO. Le azioni che sono state considerate rilevanti da coloro che accompagnano le donne vittime di violenza maschile nel processo di affrancamento dal soggetto agente la violenza sono: la consultazione da parte dei giudici del tribunale civile degli atti penali inerenti al caso; il divieto, in presenza di denuncia di incontri congiunti tra ex partner; il divieto di somministrazione dell'LPT clinico (Luosanne Trilugue Play) e di strumenti analoghi che prevedono la compresenza degli ex partner in interazione tra di loro e col figlio; la valutazione del rischio di violenza del soggetto condannato, prima di decidere eventuali incontri protetti col minore; la valutazione dell'impatto traumatico della violenza sulla donna e sulle sue competenze genitoriali.

Il 26 novembre 2020, la Cabina di regia nazionale ha dato formalmente il via ai lavori per la predisposizione del nuovo Piano Strategico Nazionale per il contrasto alla violenza maschile contro le donne (2021-2023), riconfermando la necessità di procedere alla rapida attivazione dei tre Gruppi di lavoro. A tal proposito, in data 30 marzo 2021 si è riunito il gruppo di lavoro “Redazione delle linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano a contatto con le vittime di violenza”; il 31 marzo 2021 il Gruppo di lavoro “Violenza e molestie nei luoghi di lavoro e inserimento e reinserimento lavorativo delle vittime”; mentre il 1 aprile 2021 il Gruppo di lavoro “Problematiche connesse alla teoria della cosiddetta Sindrome dell'alienazione parentale (PAS)”.

In data 28 aprile 2021 è occorso, infine, l'insediamento della Cabina di Regia nazionale ricostituita che ha condiviso la necessità di provvedere all'adozione del prossimo Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

I Gruppi di lavoro con le Associazioni e le organizzazioni impegnate nell'ambito del contrasto alla violenza sulle donne e con le parti sociali e gli esiti dei lavori delle Cabine di regia, attivati soprattutto nei primi mesi del 2021 con lo scopo di acquisire indicazioni e stimoli per il miglioramento e l'affinamento del sistema mirato di policy, restituiscono un quadro caratterizzato da luci e ombre, in cui le differenze territoriali sono ancora marcate riguardo al pieno riscontro ai principi fissati dalla Convenzione di Istanbul. Una motivazione esplicativa delle difficoltà registrate potrebbe risiedere nell'acuirsi di criticità e problematiche sociali e socioeconomiche che l'isolamento forzato, derivato dall'emergenza pandemica sanitaria, ha aggravato nei contesti e nelle situazioni in cui si possono manifestare forme di violenza contro le donne da parte degli uomini, ma anche il diffondersi di atteggiamenti a rischio all'interno delle fasce di popolazione giovanili.

## 2.5 Le lezioni apprese e i punti di attenzione per il Piano Strategico Nazionale 2021-2023

La valorizzazione delle esperienze passate rappresenta un obiettivo centrale nella definizione del Piano Strategico Nazionale: è, in quest'ottica, assume particolare rilevanza il contributo scaturito dal lavoro di monitoraggio e valutazione del Piano 2017-2020 condotto dall'IRPSS-CNR, di cui si riportano le principali evidenze emerse, in relazione alle priorità degli Assi del Piano con riferimento ad alcune dimensioni specifiche.

Dal punto di vista dell'**impianto programmatico**, in fase di stesura del nuovo Piano, la riflessione sulle criticità osservate nelle precedenti programmazioni ha portato a individuare l'importanza:

- a) di definire preliminarmente il plafond finanziario complessivo che si intende mettere a disposizione, al fine di articolare una pianificazione realistica e coerente;
- b) di avviare, contestualmente alla definizione della strategia, la pianificazione operativa del programma, esplicitando, per ogni intervento che si intende implementare: *gli obiettivi generali e specifici; le risorse finanziarie a disposizione; la descrizione dei contenuti e delle modalità di attuazione dell'intervento; i risultati attesi; la tempistica di attuazione; i soggetti responsabili dell'attuazione; le procedure per identificare/selezionare i beneficiari dei finanziamenti/ soggetti attuatori;*
- c) di prestare attenzione alla tipologia di interventi da comprendere nel Piano, la cui caratteristica dovrebbe essere quella di: superare la logica emergenziale, destinando adeguate risorse agli assi prevenzione della violenza sulle donne e punizione degli autori; razionalizzare le risorse finanziarie a disposizione puntando su un numero di “interventi” contenuto, dando priorità alle azioni di sistema che possono assicurare un orientamento comune su tutto il territorio nazionale; infine, con riferimento alla pianificazione operativa, includere solo le azioni in corso di attuazione a valere sul nuovo Piano e non quelle finanziate a valere sui Piani precedenti, al fine di una migliore rappresentazione e valutazione di efficacia ed efficienza delle attività realizzate e dei risultati raggiunti in ciascuna programmazione.

In termini di **modello di governance**, è stato rilevato come il nuovo Piano dovrebbe specificare gli elementi essenziali a garantirne l'effettiva operatività. In tal senso, si ritiene utile che nel nuovo Piano:

- siano maggiormente definiti alcuni aspetti essenziali che regolano i rapporti e le modalità di lavoro tra i diversi soggetti responsabili dell'attuazione del Piano, ovvero, si presti attenzione alla definizione puntuale dei meccanismi di *governance* interna e esterna e di *governance* interistituzionale, definendo logiche, procedure, meccanismi e dispositivi che possono regolare e coordinare l'azione comune;
- si assuma l'impegno ad avviare una riflessione comune a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale), al fine di trovare soluzioni idonee a superare il problema della scarsità delle

risorse umane dedicate alla tematica e a consentire il riorientamento dei sistemi di intervento entro una logica di efficientamento;

- si continui 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.

Oltre alle indicazioni già espresse in relazione alla strutturazione del sistema di *governance*, risulta determinante valorizzare poi la **sussidiarietà verticale**, in termini di esperienza e conoscenza di cui sono depositarie le Regioni e gli Enti Locali (anche per il tramite di Anci e dell'Unione delle Province Italiane). Attraverso un loro costante coinvolgimento, nelle sedi e con le modalità giudicate più opportune, sia nella fase di progettazione del nuovo Piano che di attuazione/gestione/monitoraggio/valutazione degli interventi previsti, sarà possibile migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema ed evitare la sovrapposizione di interventi. Appare, in tal senso, opportuno pervenire ad una maggiore omogeneità territoriale nazionale nell'offerta di servizi/interventi attraverso la definizione di linee guida, raccomandazioni, orientamenti generali, provenienti dagli apprendimenti di Regioni ed Enti Locali ed elaborati attraverso un processo di tipo partecipato.

Un ulteriore elemento di coordinamento è rappresentato poi dalla **valorizzazione dell'esperienza delle associazioni qualificate che gestiscono i Centri Antiviolenza, le Case Rifugio e i programmi rivolti agli autori di violenza (PUM)**. In coerenza con quanto raccomandato dal Grevio (2020), si ribadisce la necessità che venga rafforzato il riconoscimento del valore e della competenza che gli enti del Terzo settore e, in particolare, le associazioni che gestiscono CAV e CR, apportano in termini di approccio di genere al contrasto della violenza contro le donne. Viene pertanto definito, in quest'ottica, un loro coinvolgimento sostanziale, sistematico e continuativo anche nelle fasi di attuazione, gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi previsti dagli Assi del Piano Strategico Nazionale 2021-2023, prendendo a riferimento il processo attivato da Istat per la definizione della rilevazione sull'utenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio. Al fine di consentire un processo realmente capillare, sarà necessario, a livello operativo, il coinvolgimento dell'associazionismo si realizzi su tutto il territorio e che tale coinvolgimento sia costantemente monitorato, condividendo con le amministrazioni regionali le modalità più opportune con cui i processi di coinvolgimento possono concretizzarsi, anche sulla base di quanto previsto dalle singole normative regionali.

Dal punto di vista della strategia e delle risorse a disposizione, si pone l'accento sulla centralità della **complementarietà strategica e finanziaria**, che si ritiene possa effettivamente fare la differenza in termini di efficacia ed efficienza delle politiche nazionali e territoriali. Nel delineare l'assetto strategico del nuovo Piano il suggerimento scaturito dall'esperienza maturata è di procedere:

- a) con l'elaborazione di linee guida – a monte della definizione degli interventi, oppure come specifica azione di sistema, destinate in particolare alle amministrazioni regionali, sulle possibilità di finanziamento offerte dai Fondi europei e sull'integrazione delle politiche antiviolenza con la pianificazione di zona, al fine di consentire un uso ottimale delle risorse e una maggiore incisività degli interventi;
- b) prevedendo azioni concrete che contribuiscano a favorire una maggiore integrazione tra le politiche antiviolenza e le diverse politiche nazionali sociali e socio-sanitarie, dell'educazione, della formazione, della ricerca, del lavoro, della casa, della tutela e della sicurezza.

Un ulteriore elemento centrale è poi la costruzione di un adeguato **sistema di monitoraggio degli interventi**, da comprendere come specifico intervento all'interno del nuovo Piano nell'asse *Assistenza e Promozione*: si suggerisce, a riguardo, di prevedere una fase transitoria della durata del periodo di vigenza del nuovo Piano, appositamente dedicata alla costruzione ed implementazione di un sistema di monitoraggio, multilivello, idoneo a rappresentare in maniera efficace le attività realizzate e i risultati



raggiunti anche a livello regionale, al fine di poter utilizzare le informazioni e conoscenze utili per la programmazione degli ambiti territoriali e la co-progettazione con il terzo settore.

In particolare, il sistema di monitoraggio non dovrebbe limitarsi solo alla dimensione finanziaria, ma prevedere un set di indicatori necessari al *monitoraggio delle procedure (aspetti amministrativi su attivazione risorse)*, *fisico (risorse umane e materiali, obiettivi fisici realizzati)*, *dell'avanzamento finanziario (mediante indicatori di impegno e spesa)* e *di contesto (aspetti socio-eco-demografici che condizionano effetti)*, nella prospettiva di facilitare l'identificazione delle strategie di intervento efficaci o, viceversa, degli interventi che non rispondono alle aspettative, correggendo in questo modo la direzione intrapresa dalle politiche.

Connessa al sistema del monitoraggio c'è poi la definizione del **processo di valutazione**. In considerazione della necessità di attivare un processo graduale di costruzione e implementazione di un sistema di monitoraggio centrale degli interventi, si ritiene opportuno che, almeno nella prima fase di implementazione del percorso di monitoraggio, la valutazione si concentri principalmente sull'*accountability* e sull'analisi dell'implementazione, in maniera tale da evidenziare lo stato di avanzamento ed eventualmente ri-orientare i processi in modo da renderli conformi agli obiettivi, fornendo, dunque, elementi necessari a supporto delle decisioni e della trasparenza. Si suggerisce, a tal fine, di conservare sia l'approccio partecipato che ha caratterizzato l'impostazione del processo di valutazione nell'attuale programmazione, prevedendo il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholders che contribuiscono all'attuazione degli interventi, sia l'approccio *mixed-method*, basato sull'integrazione tra metodi e tecniche di valutazione qualitative e quantitative.

Si considera necessario, infine, prevedere una specifica azione nel nuovo Piano finalizzata a garantire l'adeguata **pubblicità** sia delle azioni programmate, sia delle azioni attuate e dei risultati raggiunti, sia di tutta la documentazione idonea a rappresentare gli esiti della valutazione. Diviene, pertanto, indispensabile che in fase di programmazione del Piano siano definiti alcuni elementi indispensabili a garantire l'idonea pubblicità, in primo luogo sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità ma anche di amministrazioni centrali/regionali e locali coinvolte quali, a titolo d'esempio: gli strumenti con cui si intende operare; le risorse umane dedicate a tale attività; i processi tramite cui realizzare la collezione della documentazione ed eventuali risorse finanziarie che si rendessero necessarie.

Le considerazioni sopra presentate, frutto di una attività di analisi e valutazione degli esperti che hanno accompagnato il triennio di attuazione del Piano 2017-2020 attraverso un metodo scientifico di osservazione e realizzando approfondimenti tematici su alcune particolari azioni messe in campo dalle Amministrazioni coinvolte, hanno rappresentato – accanto agli altri importanti contributi pervenuti nelle diverse sedi e occasioni di confronto – un indirizzo per la strutturazione dei contenuti del presente 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.

## 3 | GLI IMPEGNI DEL PIANO

Nell'intento di rendere il Piano uno strumento dirimente per creare e rafforzare le condizioni affinché **le azioni di contrasto della violenza maschile contro le donne producano effetti diffusi e duraturi**, è necessario che il contributo che questo deve apportare, in termini di indirizzo strategico e di linee di azione, incida - in continuità con l'operato del Piano 2017-2020 - su quei processi complessi e articolati che a loro volta determinano le condizioni per una completa affermazione dei diritti delle donne.

Il Piano rappresenta, in linea con quanto realizzato nel triennio precedente, lo strumento per **costruire interventi trasversali, organici e coerenti in materia di politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne**, in termini sia “istituzionali”, sia “tematici” sia “geografici”. Tenuto conto che il Piano contiene proposte di intervento che rientrano nella sfera delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e degli Enti Locali, oltre che del partenariato economico e sociale, si sottolinea la sua funzione di indirizzo, coordinamento e monitoraggio di una strategia sinergica e integrata in materia di contrasto alla violenza maschile sulle donne.

Il Piano, quindi, rappresenta un documento condiviso che promuove diversi strumenti, in accordo e collaborazione tra i vari soggetti titolari di politiche dirette e, in quest'accezione, per la sua realizzazione/attuazione, si fonda su **un'attività di cooperazione istituzionale che vede in primo piano il ruolo delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni e degli Enti locali**.

Il Piano mira, inoltre, ad affermare la **centralità del tema all'interno delle politiche di crescita del Paese e nel più complessivo quadro strategico di intervento, promosso anche a livello comunitario, di accompagnamento verso la ripresa**.

E' evidente che l'orizzonte temporale per il raggiungimento di tali obiettivi appare abbastanza di lungo periodo, anche perché fortemente collegato, da una parte, alla possibile complessità del quadro attuativo (effettivo e rinnovato coinvolgimento nell'azione di diverse realtà amministrative e pubbliche/private), dall'altra, alle criticità più generali che caratterizzano le prospettive di crescita del Paese e dei territori, tenuto specialmente conto degli effetti di medio e lungo periodo derivanti dalla pandemia da Covid-19. Va pertanto, al contempo, considerata come fattore di stimolo, capace di imprimere la necessaria accelerazione ai processi di cambiamento, la stagione delle nuove opportunità offerte dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei e dei programmi a gestione diretta dell'Unione europea nel periodo 2021-2027, nonché le opportunità fornite nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU e del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR).

Il Piano agisce sull'**intero territorio nazionale** anche se un'azione di contrasto alla violenza di genere appare ancor più indispensabile nelle aree in ritardo di sviluppo, nei territori delle periferie metropolitane e nelle aree ad alto tasso di disoccupazione, dove più pesante si presenta lo scollamento tra mondo femminile, mondo del lavoro e società civile e 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.

Il Piano, come anticipato, rappresenta, quindi, lo strumento per la programmazione, l'attuazione, l'implementazione ed il monitoraggio delle politiche previste a vari livelli di competenza e contribuisce alla costruzione di una **cultura delle politiche di contrasto alla violenza maschile contro le donne nel Paese** attraverso:

- la valorizzazione e l’incentivazione delle iniziative promosse, rafforzando – potenziando la governanace coordinata – gli impatti netti sul contrasto del fenomeno;
- la realizzazione di iniziative che, una volta rimossi gli ostacoli al pieno esercizio dei diritti delle donne vittime di violenza (anche in condizioni di disagio) attraverso la promozione di azioni positive, ne consentano l’esercizio di loro ruolo attivo nella vita sociale, istituzionale, culturale ed economica.

### 3.1 La struttura: Assi, Priorità, Aree di intervento

Per la definizione degli interventi in materia di politiche di contrasto alla violenza maschile contro le donne si prevede, in continuità con il Piano strategico 2017-2020, un’articolazione per *Assi* secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, ciascuno dei quali presenta più *Priorità* che si concretizzano in specifiche *Aree di intervento* di rilevante interesse nazionale e regionale.



Nello specifico, si tratta di **4 Assi tematici ai quali sono associate specifiche Priorità** che affrontano le sfide connesse alle condizioni di violenza maschile sulle donne, rispetto alle dimensioni più significative quali: la prevenzione, l’istruzione, la formazione, la ricerca, l’autonomia personale e abitativa, la sensibilizzazione, l’informazione, la tutela e la protezione. Per ciascuna Priorità sono poi individuate le Aree di intervento sulle quali il Piano intende misurarsi, in termini di direttrici in base alle quali i soggetti, a vario titolo coinvolti, saranno chiamati a raccogliere le sfide di contesto ancora aperte.

La traduzione operativa del quadro strategico indicato sarà pienamente individuata all’interno del **Piano Operativo** che sarà redatto come documento di programmazione complementare al presente Piano e conterrà l’elenco puntuale delle azioni da realizzare nel triennio 2021-2023. Tali interventi, individuati sulla base delle proposte emerse nell’ambito dei lavori tecnici dei tavoli di lavoro già rappresentati, saranno in ampia parte costituiti dall’implementazione di azioni positive già attivate, dal potenziamento (anche tramite reingegnerizzazione procedurale e degli strumenti) di altre azioni ancora valide ma da adattare a nuove esigenze o come introduzione di vere e proprie innovazioni, tutte completate da indicazioni sulla fonte di finanziamento e sul soggetto deputato alla loro realizzazione.

Come anticipato in più punti del presente documento strategico, gli elementi di continuità e di contatto con il Piano 2017-2020 sono molteplici e diffusi, poiché si ritiene che il compito di una strategia complessa e multilivello come quella del contrasto della violenza di genere debba porsi un orizzonte temporale di medio lungo periodo. Per questa scelta, la programmazione il 2021-2023 deve essere considerata, in ampia parte, come di presa in carico delle problematiche ancora irrisolte, o in via di risoluzione, verso un piano 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 un a vera e propria rivoluzione culturale che dovrà coinvolgere l’intera società in tutte le sue componenti.

Gli elementi caratterizzanti gli Assi del Piano sono presentati nello schema che segue, a premessa della descrizione più ampia riportata nei paragrafi dedicati.

## Piano Strategico Nazionale 2021-2023

Assi	Elementi caratterizzanti
<p><b>Asse Prevenzione</b></p>	<p>Si tratta dell'Asse a cui viene associato il maggior numero di Priorità di intervento (in totale sette), oggetto anche di ridefinizione rispetto al triennio 2017-2020 perché fortemente proteso ad intervenire direttamente su target di popolazione molto ampi finanche per modificarne e migliorarne comportamenti di derivazione familiare/ambientale. Conseguentemente, nel Piano operativo, l'Asse sarà corredato da una ampia gamma di azioni, caratterizzate da vario grado di complessità procedurale, normativa, attuativa. Rappresenta un asset del Piano Strategico Nazionale perché dai suoi risultati e dalla loro diffusione dipenderà, in larga misura, il successo della strategia nazionale e la progressiva riduzione del fenomeno della violenza contro le donne</p>
<p><b>Asse Protezione e sostegno</b></p>	<p>Rappresenta l'Asse a più diretta finalizzazione delle Priorità di intervento nei confronti delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita. La scelta strategica sottostante è quella di rendere il kit di strumenti "di cura" ad oggi impiegati sempre più mirati ai target ma, al contempo, largamente disponibili e accessibili. E' anche l'Asse che agisce sulla rimozione di cause oggettive e di contesto che rendono le donne ancora più fragili nei percorsi di emancipazione economica e professionale e, pertanto, richiedono la messa in campo di competenze istituzionali multisetoriali e le sfidano a una progettazione integrata risolutiva e stabile, fin dal processo di normazione</p>
<p><b>Asse Perseguire e punire</b></p>	<p>A questo Asse sono associate priorità molto complesse ma collegate ad obiettivi raggiungibili, portando avanti gli sforzi finora compiuti nella messa in trasparenza delle caratteristiche del fenomeno e nella sua riconoscibilità associando ad esso misure a garanzia dei diritti delle donne vittime. Le Priorità assegnate avranno lo scopo sia di far progredire ulteriormente il settore giustizia e le relative prassi sia rinsaldare i meccanismi legati alla certezza della pena e ad incrementare sempre più la sicurezza delle vittime</p>
<p><b>Asse Assistenza e Promozione</b></p>	<p>Il quarto Asse del Piano assume Priorità il compimento e il potenziamento di soluzioni sistemiche che consentano di presidiare le politiche e gli interventi di contrasto della violenza maschile sulle donne ma anche di accelerare l'attivazione di soluzioni, rafforzando gli strumenti per la condivisione e collaborazione dei soggetti preposti. Il valore aggiunto risiede nel mettere al centro dell'asse la "conoscenza" e nel valorizzare i diversi apporti di strutture pubbliche e private specializzate nel suo trasferimento dietro la regia del DPO</p>

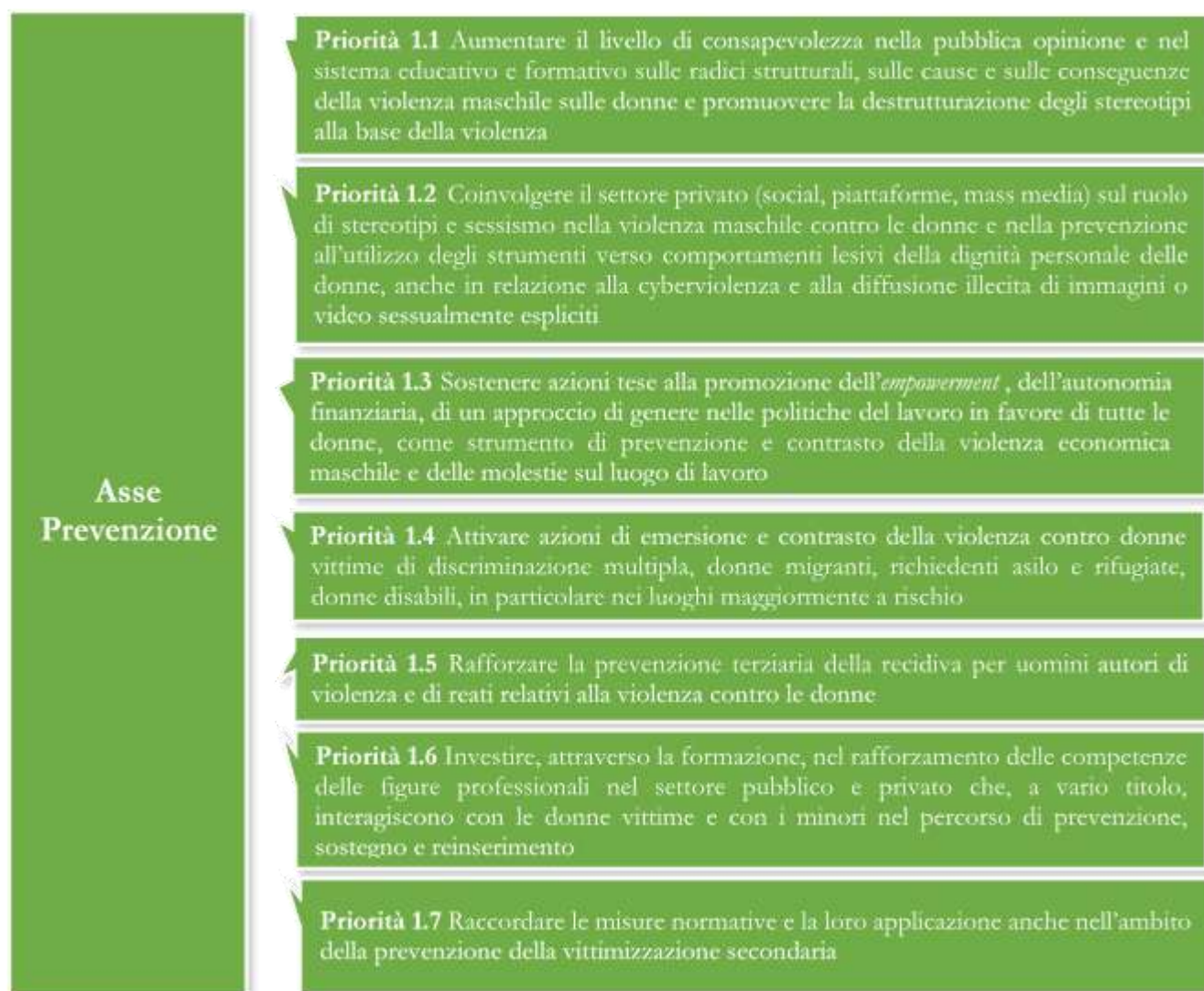
A premessa della descrizione dei contenuti di ciascun Asse, si segnala come il **Piano sia caratterizzato da tematiche ricorrenti**, trattate di volta in volta in funzione proprio delle finalità che l'Asse fa proprie e porta avanti attraverso una gamma di interventi mirati proprio in funzione dell'ambito.

### Asse Prevenzione

Con riferimento all'Asse Prevenzione, le priorità rappresentano gli obiettivi collegati ad un'azione di prevenzione sistemica ed integrata che si articola negli ambiti specifici di: prevenzione primaria, secondaria e terziaria. La prevenzione primaria è da intendersi come la programmazione di azioni di

sensibilizzazione e comunicazione, nonché di interventi educativi, tesi alla prevenzione del fenomeno della violenza di genere attraverso il contrasto degli stereotipi di genere, la promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna, la stigmatizzazione della violenza di genere con particolare riferimento ai modelli sociali. Il target della prevenzione primaria è, prevalentemente, giovanile e può essere sostenuto in modo diretto, cioè con interventi svolti da operatori prettamente specializzati sui temi della violenza contro le donne, ed indiretto cioè sostenuto attraverso lo svolgimento di attività di approfondimento culturale tese a proporre modelli di relazione uomo-donna e di sviluppo sociale. La prevenzione secondaria è attuata attraverso la predisposizione di forme di intervento che agiscono su ambiti ed ambienti specifici, dove il verificarsi del fenomeno della violenza degli uomini verso le donne è correlato a maggiori fattori di rischio o dove è maggiormente diffuso. In ultimo, lo svolgimento di interventi di prevenzione terziaria, ossia azioni connesse alla necessità di intervenire per prevenire comportamenti recidivanti operati da uomini attori, o che presumibilmente potranno divenire tali, o su minori che hanno assistito passivamente a episodi di violenza maschile contro le donne o a femminicidio. Parallelamente, con il fine di intervenire in modo efficace in ogni fase del percorso di fuoriuscita dalla violenza, a partire dall'attività di prevenzione fino al reinserimento, la **formazione degli operatori** assume un ruolo fondamentale soprattutto come rafforzamento delle competenze e delle conoscenze di tutte quelle figure professionali che, a vario titolo, interagiscono con le donne vittime di violenza.

A tale fine, le priorità individuate per raggiungere gli obiettivi specifici **dell'Asse Prevenzione** sono:



A partire dalle **Priorità** sopra indicate, si individuano per ciascuna le relative **Aree di intervento**, di seguito descritte.

***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.*

In questo ambito, ricompreso nelle azioni di prevenzione primaria, vengono concepiti gli interventi di informazione e sensibilizzazione, poiché per prevenzione primaria si intende l'insieme di azioni e comportamenti mirati a ridurre la probabilità di sviluppare un comportamento o un fenomeno a livello sociale, lavorando su un *target* generale e non a rischio. Per questo motivo, l'informazione e la sensibilizzazione contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo generale dell'Asse partendo da due azioni generali:

- dotazione di finanziamenti strutturali da dedicare alle azioni di prevenzione, che siano distinti da quelli specifici destinati ai Centri Antiviolenza e alle Case Rifugio;
- documento, sotto forma di “Carta”, di definizione di obiettivi generali e specifici da raggiungere attraverso un'azione di prevenzione sistemica che individui i gruppi maggiormente vulnerabili come le donne disabili, le donne anziani, le donne migranti e definisca anche il concetto di violenza in tutte le sue declinazioni come la violenza domestica, psicologica, economica, sessuale, fisica.

Sono altresì definiti quattro contesti specifici di intervento e cui associare azioni portanti e interventi pilota:

**1) Scuole e centri di formazione**, attraverso un lavoro con il corpo docente e gli studenti per la prevenzione, intesa come lavoro di analisi e approfondimento sul rapporto tra generi, sul concetto di violenza e sulle sue diverse forme, sugli stereotipi culturali e familiari, attraverso:

- interventi di raccordo con il Ministero dell'Istruzione per affrontare il tema della relazione maschi/femmine nelle scuole anche nell'ottica di un piano programmatico da mettere a sistema in tutte le scuole su impulso del Ministero stesso. In particolare, tale tema è da raccordare con le misure in ambito educativo, previste nella Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026, per il superamento della visione dei ruoli di genere ancora ampiamente trasmessa attraverso materiali e programmi formativi in cui è assente un'attenzione specifica al tema della parità di genere e che favoriscono l'interiorizzazione di norme sociali e stereotipi di genere nel percorso di crescita e formazione,
- interventi di sensibilizzazione finalizzati al contrasto degli stereotipi di genere, ancora presenti nei modelli sociali, incentrati sulla promozione di una cultura del rispetto reciproco e sulla stigmatizzazione della violenza maschile verso le donne, in particolare in ambito domestico,
- interventi tesi ad approfondire i modelli relazionali acquisiti dai minori, in quanto vittime passive della violenza agita dagli uomini maltrattanti, secondo il paradigma “chi è stato vittima di violenza diventa un violento”;

**2) Università** in quanto luogo di formazione e di ricerca a più livelli e quindi contesto determinante per il contrasto alla violenza di genere, domestica e sessuale, con particolare riferimento alla prevenzione, al fine di assumere il tema dell'equità di genere e del contrasto alla violenza di genere come una priorità culturale, scientifica, sociale, politica ed economica in linea con gli orientamenti della Commissione Europea tracciati nel documento “Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025”, agendo sui campi di seguito indicati.

- Didattica e Formazione:
  - azioni formative multi-livello e differenziate, a seconda del pubblico a cui sono rivolte,
  - insegnamenti, corsi e seminari curriculari e specialistici, multidisciplinari e trasversali, basati su un approccio sinergico tra docenti, ricercatori, studenti, professionisti, figure istituzionali e centri dediti al contrasto della violenza, a partire da una sensibilizzazione culturale e con una specificità per quelle discipline che prevedono un intervento diretto in casi di violenza di genere (medicina, ostetricia, servizio sociale, psicologia, giurisprudenza, etc.). Tali interventi si

intendono tesi alla prevenzione di ogni vittimizzazione secondaria e mirati al monitoraggio dei riferimenti alla PAS nei suddetti insegnamenti,

- tavolo di confronto e di lavoro con il DPO, composto da amministrazioni centrali, referenti degli ordini professionali, rappresentanti nazionali degli organismi formativi post laurea per la formazione e specializzazione di figure professionali coinvolte nel percorso di individuazione ed uscita dalla violenza, finalizzati alla definizione di linee guida che consentano lo sviluppo di contenuti didattici che prevenivano le forme di vittimizzazione secondaria delle donne e dei minori coinvolti come vittime di violenza assistita in situazioni di violenza;

- **Ricerca:**

- progetti specifici (incluse attività di ricerca, programmazione di dottorati e tesi di laurea), a valenza interuniversitaria e su scala territoriale a livello regionale o macro-regionale e comparativo a livello europeo, anche a sostegno delle politiche pubbliche, inerenti tematiche relative ai fenomeni della violenza maschile contro le donne o i minori vittime di violenza assistita, o orfani di femminicidio;
- Protocollo di intesa con CUN, ANVUR e ASN per il riconoscimento di specifiche competenze di genere nelle declaratorie e nella valutazione delle competenze didattiche trasversali e scientifiche;

**3) Luoghi di socializzazione, di accoglienza e di cura del sé**, individuati e reputati importanti in cui svolgere attività di prevenzione quali:

- interventi di informazione e prevenzione su ampia scala rivolti agli uomini, con il coinvolgimento delle società sportive e del Coni, se rivolti ai circoli, ai centri sportivi alle palestre, alle società di calcio, e agli esercenti commerciali se rivolte ai pub e alle discoteche e ad altri luoghi di aggregazione;
- codici o linee guida da predisporre e adottare da parte delle Istituzioni per la prevenzione e il contrasto delle molestie, degli abusi e dello sfruttamento sessuale, a tutela sia del personale (prevenzione molestie sul lavoro) sia dei beneficiari degli interventi svolti, con particolare riferimento alle donne maggiormente vulnerabili come le donne disabili, le donne anziane, le donne migranti;
- formazione specifica e potenziamento del lavoro di rete con i servizi, i centri per la famiglia, le associazioni sindacali, tenendo conto del fatto che, pur essendo distribuiti in modo differenziato sul territorio nazionale, sono importanti strumenti su cui investire per intercettare i fenomeni di violenza e promuovere l’empowerment femminile (i presidi territoriali devono svolgere funzioni specialistiche diverse dai Centri Antiviolenza ai quali ci si rivolge in fase di violenza già attiva e devono assumere il ruolo attivo di prevenzione nelle situazioni a rischio e di denuncia);

**4) Media**, per monitorare ed indirizzare linguaggi ed immagini che fanno riferimento alle violenze degli uomini verso le donne attraverso:

- una azione diretta, attivando sedi stabili di confronto sui mass media per una comunicazione corretta e attenta a non fornire un’immagine alterata della violenza contro le donne,
- la legge (promozione) contro il sessismo e la misoginia nei media,
- Tavoli di lavoro, scambi di buone prassi (anche a livello internazionale) con i giornalisti e gli addetti ai lavori, finalizzati ad una sensibilizzazione e alla promozione di un corretto uso del linguaggio utilizzato nei messaggi trasmessi che possono offrire un’immagine distorta della violenza di genere e attivare processi di vittimizzazione secondaria. Si propone di lavorare su un adeguamento della carta di Treviso, sulla previsione di sistemi sanzionatori ed il monitoraggio dell’applicazione di quanto previsto all’art. 5 bis del “Testo Unico dei doveri del giornalista” in vigore dal 1 gennaio 2021;

**5) Campagne** di sensibilizzazione che comprendano:

- campagne di comunicazione sul 1522, per rafforzare la conoscenza e l’istituzionalizzazione dello strumento e a garanzia di una continuità e sistematicità della sua azione,

- la predisposizione e realizzazione di campagne sul fenomeno inclusive e rivolte ai giovani e agli adulti.

**Priorità 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.*

I Media, le piattaforme on line, i social sono diventati protagonisti della quotidianità a maggior ragione in esito alle restrizioni personali cui la pandemia da Covid-19 ha costretto l'intera popolazione. Già negli anni precedenti, ma con numeri molto superiori, si è assistito al proliferare dello scambio on line di immagini intime tra giovani e meno giovani. Ciò ha comportato la necessità di svolgere azioni di prevenzione primaria rivolta ai fruitori che chiarisca agli utenti i danni che l'invio volontario di immagini può generare e di prevenzione secondaria, per intercettare i target a rischio e utilizzare ogni strumento di sensibilizzazione e controllo su fenomeni in crescente espansione come il *cyber bullismo*, la derisione on line di una persona per il suo aspetto fisico (*body-shaming*) e la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti. Per questo, oltre alle istituzioni preposte, le azioni necessarie per il raggiungimento dello scopo individuato da questa priorità sono:

- azioni per la prevenzione da attivare con le imprese titolari dei diversi social (facebook, twitter, instagram, tik tok, ...), con la finalità del contrasto della violenza e della riduzione degli spazi crescenti della violenza digitale e della diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, anche per effetto dei modelli comportamentali assunti durante la crisi sociosanitaria da Covid-19;
- monitoraggio, a fini di prevenzione e contrasto, della *cyber violenza* e della diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, con particolare attenzione allo scambio di dati e immagini a sfondo sessuale a causa della diffusione del fenomeno soprattutto in seguito alla pandemia da Covid-19.

**Priorità 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*

L'*empowerment* femminile costituisce un obiettivo di crescita e di rafforzamento molto importante per rafforzare la fiducia delle donne nelle proprie capacità ed è incentrato su un processo di sviluppo della stima di sé, dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione che può contrastare efficacemente la violenza economica agita dagli uomini nei confronti delle donne, sia essa perpetrata attraverso un ricorso al denaro come leva per assoggettare la donna a condizioni indesiderate sia essa attuata attraverso una subdola svalutazione dell'importanza del lavoro femminile all'interno dell'ambito familiare e lavorativo. Poiché l'*empowerment* è strettamente collegato all'assertività che le donne pongono nel perseguimento dei propri obiettivi, riappropriandosi in modo consapevole del proprio potenziale per raggiungere la realizzazione personale e professionale, questo si colloca alla base dei concetti di parità, uguaglianza ed emancipazione femminile e rappresenta un potente strumento da utilizzare per combattere la discriminazione di genere. Per avviare e rafforzare questo processo risulta fondamentale lavorare sull'acquisizione della consapevolezza da parte degli uomini, presenti e futuri, del valore delle risorse femminili e sull'importanza che l'identità professionale assume nella formazione dell'identità personale dell'individuo e delle donne, nello specifico. Per questo motivo si ritiene prioritario sviluppare percorsi tesi ad utilizzare l'*empowerment* come strumento di prevenzione della violenza sulle donne attraverso:

- interventi di educazione finanziaria, sensibilizzazione e informazione con il coinvolgimento di associazioni di donne, centri antiviolenza e specialisti del settore anche nei confronti delle donne detenute a fine pena, nei contesti di apprendimento formale e non formale, come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica, fornendo alle donne:
  - competenze economico-finanziarie di base, per gestire la propria autonomia economica,



- conoscenza dei diritti in ambito economico, finanziario e patrimoniale, per sviluppare una maggiore partecipazione alle decisioni inerenti la propria vita privata e pubblica,
- conoscenze tecniche per una gestione proattiva dei propri risparmi per disinnescare situazioni di isolamento economico e sociale che precludono ogni indipendenza economica;
- azioni, progetti, campagne di comunicazione e di sensibilizzazione sul concetto di violenza economica che, ancora, viene mascherato attraverso stereotipi e ruoli sociali che vedono il perpetrare di atti di controllo e monitoraggio del comportamento delle donne in termini di uso e distribuzione del denaro, spesso accompagnato dalla costante minaccia di negare risorse economiche, da attuare attraverso un impegno condiviso tra tutte le Istituzioni (come, ad esempio, il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, o la Banca d'Italia, ecc.);
- interventi *mentoring* e di *coaching* svolti da donne impegnate nella carriera lavorativa per il cambiamento culturale, da realizzare nelle scuole, università e in altri contesti di apprendimento, all'interno di comunità, nei Centri per la famiglia, nei luoghi di lavoro, nei Centri Antiviolenza e nelle Case Rifugio, per promuovere nuovi modelli positivi e lavorare con le giovani donne o con le donne vittime di violenza che abbiano intrapreso un percorso di uscita, per il superamento degli stereotipi esistenti;
- protocolli di collaborazione con le istituzioni competenti, con le Regioni, con le Organizzazioni sindacali e datoriali e con le imprese per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza maschile, per l'accesso all'alta formazione e alla formazione specialistica con il fine di agevolare l'*empowerment* nonché il reinserimento e l'autonomia.

**Priorità 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*

Le donne migranti - economiche, richiedenti asilo e rifugiate - sono particolarmente esposte a violenza di genere prima, durante e dopo il percorso migratorio, ancorché vi siano differenze specifiche nelle situazioni che si possono manifestare proprio in relazione al loro status sulla base delle leggi vigenti, nazionali, europee (Consiglio d'Europa e Unione Europea) e internazionali (sistema ONU, UNHCR)

Gli ambiti di intervento sono così molteplici ed eterogenei. Due esperienze mirate da segnalare e che chiariscono la complessità e l'ampiezza da assegnare alla strategia di intervento sono i risultati preliminari di una ricerca svolta dall'Unicef Italia dalla quale è emerso come le condizioni di accoglienza che presentano un'assenza di spazi separati dedicati a donne e ragazze e uomini e ragazzi e la mancanza di privacy possono contribuire a esporle a rischi specifici e, parallelamente, come evidenziato dal Ministero per gli Affari Esteri, l'esigenza di attuare un intervento per dotare il personale cooperante, impegnato nelle attività umanitarie, attraverso la predisposizione e divulgazione di linee guida di comportamento.

Ponendo attenzione ad una declinazione che tenga conto delle differenziazioni indicate, in tale ambito si rende necessarie mettere in campo le seguenti attività:

- linee di indirizzo per l'adozione di un approccio multidisciplinare ma anche interculturale nei luoghi deputati all'accoglienza, con l'obiettivo di non escludere i minori, le ragazze, le donne straniere dalle opportunità di tutela e supporto offerte dalle reti locali, inclusi i Centri Antiviolenza, le Case Rifugio e i servizi di accoglienza di prossimità e stanziali, prevedendo modalità specifiche di presa in carico integrata per le donne vittime di violenza multipla e prevedendo l'inserimento di mediatori culturali specificatamente formati;
- azioni di informazione sui principi alla base del fenomeno della violenza contro le donne anche all'interno di diversi contesti culturali e sociali, che abbiano la capacità di leggere la disparità di potere e controllo nonché i meccanismi di dominazione insiti in questa tipologia di reato;
- interventi di sensibilizzazione verso le comunità di origine delle donne migranti e rifugiate, con il fine di stimolare il mutamento delle norme sociali, elementi culturali, che danneggiano le donne e il riconoscimento dei propri diritti, inclusa l'incentivazione di un approccio che promuova il concetto

di “consenso” e azioni di contrasto a forme specifiche di pratiche dannose come i matrimoni precoci o forzati e le Mutilazioni Genitali Femminili, il fenomeno della tratta delle donne, in raccordo con il relativo Piano Antitratta;

- azioni di sistema volte a mitigare il rischio di violenza di genere all’interno dei servizi, incluso il sistema di accoglienza e protezione, attraverso un percorso di accoglienza sicuro, soluzioni abitative adeguate e spazi che facilitino l’emersione della violenza con l’accesso a servizi specifici;
- indagini specifiche relative alle pratiche lesive delle mutilazioni genitali femminili e ai matrimoni forzati e relative alla mappatura e alla tipologia degli interventi attuati;
- interventi di sensibilizzazione specifici rivolti a particolari categorie fragili quali le donne anziane e le donne disabili vittime di violenza di genere.

***Priorità 1.5 Rafforzare la prevenzione terziaria della recidiva per uomini autori di violenza e di reati relativi alla violenza contro le donne***

La Convenzione di Istanbul, prevedendo per la violenza di genere un approccio globale includente i Programmi per il recupero degli uomini maltrattanti, afferma che la tutela delle donne, e quindi la prevenzione della violenza di genere, sia attuata attraverso interventi di contrasto alla recidiva e, soprattutto, attraverso la rieducazione dell’autore del reato, ma anche, più in generale, attraverso azioni che operino un cambiamento culturale relativo ai modelli dominanti di mascolinità.

La legge 19 luglio 2019 n. 69, cosiddetto Codice Rosso, ha previsto la “rieducazione” della persona condannata, determinando un incremento delle richieste di trattamento presso tutti i centri per autori di violenze ma ha anche generato diverse problematiche collegate alla tipologia di interventi, requisiti dei programmi, omogeneità di applicazione della normativa. Si può, quindi, indicare il contrasto alla recidiva come intervento di prevenzione terziaria individuando alcune azioni specifiche finalizzate alla risoluzione di tali problematiche:

- interventi, in ottica di prevenzione della recidiva, rivolti direttamente agli uomini autori o autori potenziali di violenza definendo le linee guida degli interventi e gli standard minimi di qualità con un duplice fine: da un lato monitorare i programmi di intervento, evitando il proliferare di proposte inidonee ed inefficaci, dall’altro lato monitorare l’applicazione unitaria delle norme sull’intero territorio nazionale;
- progettazione e implementazione di strumenti di comunicazione, sensibilizzazione e affiancamento diretto - mirati a contesti complessi e a rischio - atti ad evitare il perpetrarsi tra generazioni dello stereotipo che vede i minori vittime di violenza assistita come potenziali maltrattanti;
- definizione di criteri di merito tecnico e di requisiti di esperienza professionale degli operatori e di standard tecnico finanziari per le strutture, da applicare nell’ambito delle procedure di selezione delle associazioni e degli altri soggetti che si candidano alla realizzazione degli interventi nei confronti degli autori di violenza, da condividere nell’ambito della Conferenza Stato Regioni;
- percorsi strutturati per garantire l’accesso ai Programmi per il recupero degli uomini maltrattanti (PUM), eliminando le barriere legate alla situazione economica, attraverso l’introduzione di fasce di contribuzione per il servizio in base al reddito e svolgendo una azione di impulso finalizzata a sostituire alla dicitura all’interno della norma “senza oneri per lo Stato” con il riferimento al principio di compartecipazione alle spese in base al reddito;
- strumenti codificati e modalità di applicazione degli stessi rivolti ai minori vittime passive della violenza agita dagli uomini maltrattanti, finalizzati a evitare che i primi ripropongano il modello comportamentale vissuto attraverso il ripetersi di comportamenti violenti, seguendo il paradigma “chi è stato vittima di violenza diventa un violento”;
- interventi rivolti al settore penale minorile finalizzati all’attivazione di programmi di prevenzione con l’obiettivo di favorire nei minori autori di reati sessuali l’adozione di comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, una riflessione sugli atteggiamenti nei confronti delle donne e una migliore comprensione delle dinamiche che conducono alla violenza domestica di genere.

**Priorità 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*

Gli interventi proposti relativi ad un incremento quali-quantitativo delle competenze e delle conoscenze da parte delle figure professionali che, a vario titolo e nelle diverse fasi del percorso, entrano in contatto con le donne vittime di violenza da parte degli uomini seguono due diversi criteri: da una parte la formazione curriculare delle professioni nei corsi di studi che rilasciano i titoli necessarie per svolgere determinate professioni (corsi di laurea, scuole superiori, formazione professionale), dall'altra specializzazione ed aggiornamento di coloro che operano quotidianamente nei servizi e sono a contatto con le donne vittime di violenza.

I punti cardine individuati per promuovere un'attività formativa efficiente ed efficace - tenendo presente l'aspetto metodologico e organizzativo della formazione, la sua rappresentatività sul territorio, la sua ripetizione nel tempo e l'armonizzazione dei settori - per il raggiungimento dell'obiettivo di prevenire la vittimizzazione secondaria e la discriminazione perpetrata ad opera delle Istituzioni, possono essere sommariamente riassunti nelle seguenti azioni:

- programmi formativi congiunti, mono tematici e/o multidisciplinari, attenti all'approccio multiculturale, da applicare nei seguenti ambiti e verso i seguenti destinatari:
  - rafforzamento delle conoscenze e delle competenze delle diverse figure professionali che entrano in contatto con la vittima per le attività di riconoscimento dei segnali spia di violenza sulle donne e nell'accompagnamento nel percorso di fuoriuscita (classi multidisciplinari con operatori/operatrici sociali del pubblico, del privato e del privato sociale, magistrati/e, forze dell'ordine, polizia giudiziaria, avvocatessa/avvocati, psicologhe e psicologi, personale medico e sanitario, mediatori/mediatrici culturali, organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ecc...), coinvolgendo gli ordini professionali e prevedendo formazione specifica per i più giovani,
  - attività di formazione specifica obbligatoria, in particolare formazione ECM (Educazione continua in medicina) per tutte le professioni sanitarie, per i medici, soprattutto per i medici di base ed i pediatri/e, ma anche per i servizi sociali territoriali, in collaborazione con i Centri Antiviolenza,
  - programmi didattici sulla tematica della violenza maschile contro le donne da inserire nei cicli di formazione universitaria e nei percorsi di alta formazione per le figure professionali che sono coinvolte nei percorsi diretti di prevenzione primaria e secondaria, assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza di genere (assistenti sociali, psicologhe e psicologi, educatrici ed educatori, insegnanti, avvocatessa e avvocati, magistrati, consulenti tecnici d'ufficio),
  - interventi formativi specifici diretti agli operatori dei servizi sociali, degli Enti del Terzo Settore e del privato che gestiscono gli incontri protetti,
  - interventi formativi specifici per gli operatori appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, organizzati presso i rispettivi istituti di formazione, e al corpo di Polizia Penitenziaria, con particolare riferimento sia agli operatori dell'esecuzione penale interna sia a quelli dell'esecuzione penale esterna, organizzati con il coordinamento della Direzione generale della formazione.
  - azioni di formazione sul tema della violenza maschile contro le donne rivolta ai Centri per la famiglia in collaborazione con i Centri Antiviolenza,
  - formazione mirata e azioni di mentoring rivolte ai datori di lavoro, alle figure chiave del management di impresa e/o ai rappresentanti dei lavoratori per la prevenzione delle molestie e delle violenze sul luogo di lavoro nonché della discriminazione di genere,
  - azioni di formazione mirata ai titolari di esercizi commerciali (discoteche, pub e luoghi di aggregazione in genere), alle professioni dello sport, ai rappresentanti dei lavoratori per la

prevenzione delle molestie e delle violenze nei confronti delle donne, alla promozione norme sulla salute e la sicurezza e alla rimozione degli stereotipi e della discriminazione di genere, anche attraverso la rete dei servizi delle Organizzazioni sindacali;

- integrazione, nei Repertori regionali delle qualifiche, di figure professionali con competenze multidisciplinari direttamente attinenti le tematiche di contrasto alla violenza di genere, attraverso la definizione di appositi standard nell'ambito dei lavori della Conferenza Stato Regioni;
- linee guida integrative per la messa in trasparenza delle competenze, anche informali e non formali, da elaborare da parte delle Regioni in raccordo con le Associazioni femminili, incluse quelle che gestiscono Centri Antiviolenza e Case Rifugio;
- progetti di valorizzazione e diffusione delle buone pratiche in ambito formativo sull'erogazione di servizi specifici inerenti le donne vittime di violenza.

#### *Priorità 1.7 Raccordare le misure normative e la loro applicazione anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria*

Sottende a questa priorità la necessità di estendere a tutto il territorio nazionale quanto definito attraverso il Tavolo di confronto tra il Tribunale penale e il Tribunale civile nell'ambito territoriale di Roma Capitale, secondo quanto sancito anche dal Codice rosso, in ossequio alla Convenzione di Istanbul. Dai lavori del Tavolo, infatti, sono scaturite le Linee guida per le situazioni di violenza che emergono nei procedimenti di separazione o richiesta di affidamento davanti al Tribunale ordinario civile, che impongono l'acquisizione di determinati atti del procedimento penale, per offrire al giudice una visione totale e completa dei fatti affinché non disponga misure che, di fatto, invalidano gli effetti delle misure di protezione disposte dal tribunale penale.

L'opportunità della condivisione degli atti tra tribunale penale, tribunale civile e tribunale per i minorenni è emersa ripetutamente nei lavori dei tavoli tematici della primavera 2021 cui hanno partecipato le Amministrazioni e le Associazioni. È stato, peraltro, evidenziato come nei tribunali civili non sempre si tenga conto di denunce, referti, provvedimenti emessi in sede penale e depositati dagli avvocati, nonostante l'art. 64-bis, nelle disposizioni di attuazione del c.p.p., preveda la trasmissione obbligatoria dei provvedimenti al giudice civile ai fini della decisione. Norma anch'essa in parte disattesa come l'ordinanza della Corte di Cassazione del 2019 che statuisce che gli atti prodotti nei procedimenti penali devono essere utilizzati in ambito civilistico, e con tempestività.

Da più parti è pertanto emersa la richiesta di un maggiore coinvolgimento della magistratura e del CSM, in particolare, con la VII Commissione, affinché siano adottate delle Linee guida per i Tribunali civili e per i minorenni, in analogia con quanto avvenuto con le Linee guida del 2018 e con la delibera di giugno 2020, accompagnate dalle seguenti azioni:

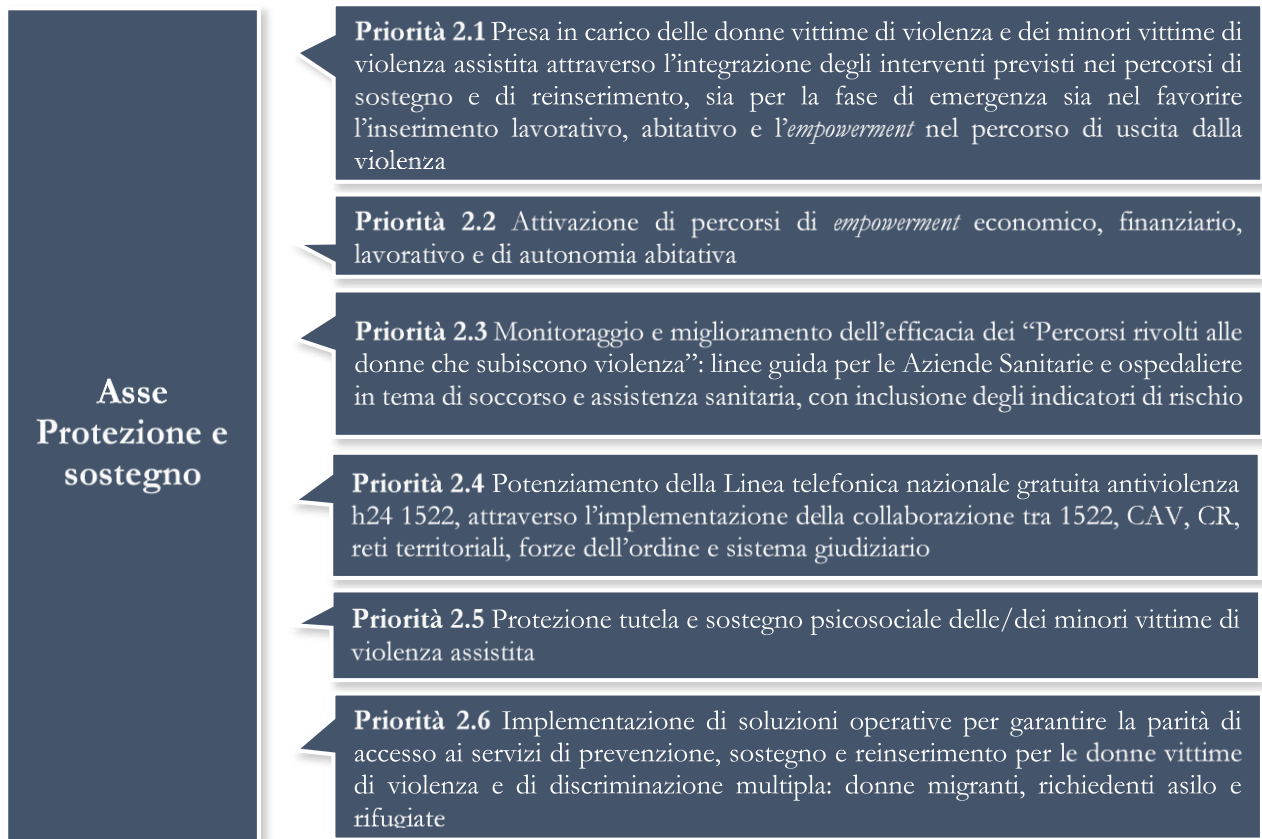
- azioni di stimolo (Tavoli tecnici, indagini ad hoc) per introdurre in ambito civilistico, a protezione dei minori, la violenza di genere come causa di esclusione dall'affido condiviso dei figli;
- creazione di elenchi ufficiali di professionisti (psicologi/ghe, psichiatri/e infantili, mediatori/mediatrici culturali, ecc.) con profonda conoscenza del tema della violenza maschile sulle donne (tutte le forme di violenza di cui parla la Convenzione di Istanbul), da mettere a disposizione delle Amministrazioni e degli enti che si avvalgono di consulenze specialistiche per la realizzazione delle loro attività istituzionali;
- incentivi di natura economica a sostegno delle donne vittime di violenza per affrontare i costi delle perizie svolte, su istanza del Giudice, dai Consulenti Tecnici d'Ufficio (CTU) e dai Consulenti Tecnici di Parte (CTP) nei procedimenti civili.

## **Asse Protezione e Sostegno**

L'asse "Protezione e sostegno" è centrato sulla finalità di accompagnare la donna e gli eventuali minori che assistono alla violenza intra familiare nel percorso di uscita dalla violenza. Le priorità nelle quali si

articola originano dalle indicazioni del capitolo IV della Convenzione di Istanbul, integrate ed arricchite dalle esperienze e dai risultati emersi dal confronto con gli enti, le associazioni, le parti datoriali, le università.

Attraverso le Priorità di seguito individuate e le relative attività vengono messi a disposizione strumenti per garantire la presa in carico e l'uscita dalla violenza della donna e degli eventuali minori vittime di violenza assistita, sostenendo e facilitando la restituzione della piena dignità ed autonomia e il successivo svincolo anche dai percorsi di sostegno.



A partire dalle **Priorità**, si individuano per ciascuna le relative **Aree di intervento**.

**Priorità 2.1** *Preso in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita attraverso 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*

La presa in carico integrata delle donne vittime di violenza di genere, e degli eventuali minori coinvolti, richiama l'assunzione della centralità della persona negli interventi da parte di tutti i servizi e gli enti che intervengono durante il percorso di tutela, sostegno e uscita dalla violenza; tale centralità richiede la condivisione di una visione d'insieme, di linguaggi, di modelli e procedure operative, di diversità che si integrano senza rinunciare alla specificità dei diversi ruoli, mantenendo un obiettivo comune: accompagnare la donna e i minori ad attraversare la fase di emergenza e a costruire condizioni di vita autonome e libere dalla violenza.

Nel novero delle politiche attivabili per questo target, attraverso la concertazione istituzionale, va prevista una strategia che punti sull'approccio individualizzato, che consenta di distinguere le donne da un punto di vista di gravità del vissuto e di competenze possedute e sulla base di questa valutazione accompagnare alla scelta più adeguata. Questo approccio è sostenuto dalla rete territoriale, in particolare

attraverso il ruolo svolto dagli Ambiti territoriali in linea con gli orientamenti regionali, e prevede il coinvolgimento attivo anche dei soggetti dell'intermediazione pubblica e privata, i servizi sociali territoriali, che con riferimento all'attività di presa in carico in presenza di minori rivestono un ruolo centrale, gli enti del terzo settore, i consulenti del lavoro, UPI, ANCI e coordinamento delle Regioni.

Nei percorsi di sostegno, sia nella cornice delle attività promosse dai centri antiviolenza e dalle case rifugio così come da tutti i servizi che lavorano con la donna e i minori, è necessario che ci sia una conoscenza, una applicazione e una condivisione, pur nella diversità dei ruoli, di metodologie di lavoro di rete e di coprogettazione, che tengano conto del lavoro tra donne e dell'approccio di genere, nel rispetto di un equilibrio tra la formalizzazione delle reti e la standardizzazione di pratiche comuni. Il raccordo e la concertazione dei servizi e delle risorse attive ed attivabili deve favorire il coinvolgimento di tutti i soggetti che possono rivestire un ruolo centrale non solo nella gestione dell'emergenza, ma anche nelle attività di inserimento abitativo e lavorativo e di *empowerment* delle vittime. Su questi temi, al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi ed evitare il ripetersi di errori che espongono le donne e i minori a rischi e difficoltà accessorie, è necessario sia tener conto delle esperienze e delle buone prassi delle realtà storiche che si occupano di violenza e che hanno dato vita a una vera e propria metodologia di lavoro, ma anche promuovere, incentivare e sostenere la specializzazione di centri nati in tempi più recenti.

Assumendo la presa in carico come strumento prioritario, sono state individuate le seguenti aree di intervento:

- finanziamenti per l'attivazione di reti per implementare e strutturare la collaborazione tra Centri Antiviolenza, Case Rifugio e il 1522 e allargare le interazioni e il coordinamento tra tutti i servizi presenti sul territorio che possono favorire l'autonomia e la libertà dalla violenza;
- progetto pluriennale a supporto delle strutture di governance del Piano Strategico Nazionale per l'organizzazione e la strutturazione dell'attività di *follow up* delle donne e degli eventuali minori vittime di violenza assistita nel loro percorso di uscita dalla violenza, in particolare nei momenti in cui approcciano i diversi servizi, attraverso:
  - sistema di accreditamento, su base territoriale ma con criteri nazionali, per le strutture che intervengono nella presa in carico, da definire con le Amministrazioni regionali,
  - in presenza di minori, procedure di presa in carico da parte dei servizi sociali territoriali, secondo gli indirizzi programmatici regionali degli interventi nei piani di zona distrettuali,
  - modello contenente gli standard delle caratteristiche e metodologie identificative dalle reti territoriali antiviolenza, pur nel rispetto delle necessità territoriali, a partire da un riconoscimento formale e sostanziale dei centri antiviolenza come attori esperti e qualificati, e un finanziamento strutturale e continuativo delle loro attività ordinarie (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo: adozione della metodologia della relazione tra donne, dotazione di un'equipe multidisciplinare specializzata, riconoscimento della professionalità delle operatrici, attivazione di processi di supervisione).

### ***Priorità 2.2 Attivazione di percorsi di Empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa***

Il tema dell'empowerment economico, finanziario, lavorativo che può essere centrale per alcune donne, è un elemento di rilievo sia nella fase di emersione che nell'accompagnamento verso l'autonomia. Si evidenzia in questo asse un focus sulla violenza economica che rappresenta una delle forme più subdole e odiose di violenza contro le donne, agita attraverso il ricatto del denaro, si mischia con altri tipi di abusi e spesso è poco rilevata, ma è elemento che può amplificare le difficoltà di un percorso di uscita dalla violenza, rendendo più lunga e accidentata la strada verso l'autonomia. La fuoriuscita dalla violenza in un'ottica di empowerment delle donne deve essere resa possibile con interventi finalizzati all'acquisizione dell'autonomia economica delle donne che hanno subito violenza, attraverso l'inserimento/reinserimento sociale e lavorativo nonché l'autonomia abitativa.

La focalizzazione sull'empowerment economico-finanziario è quindi funzionale ad accelerare il processo di inclusione per le donne che escono da situazioni di violenza e che vogliono tornare ad essere protagoniste della propria vita, riappropriandosi della propria dimensione sociale e professionale. Il lavoro e la piena consapevolezza e disponibilità del proprio potere economico impattano direttamente sulla reale possibilità di autonomia abitativa, in tale direzione è necessario anche poter differenziare servizi che progressivamente accompagnino la donna e gli eventuali minori nel percorso di uscita dalla violenza e in seguito dalla fase di supporto dei servizi dedicati.

Da evidenziare che il lavoro per l'*empowerment* acquisisce un maggior impatto, se è contestualizzato in uno scenario che non riguarda in modo esclusivo le donne vittime di violenza, ma che è potenzialmente rivolto a tutte le donne, con il coinvolgimento anche degli uomini: solo così potrà dare impulso a un cambiamento di approccio politico e sociale alle politiche sul lavoro e sull'eguaglianza di genere.

Un tema rilevante riguarda, inoltre, lo stato delle infrastrutture sociali nel nostro paese, e le profonde differenze territoriali; è necessario ridefinire e implementare le infrastrutture sociali con una duplice finalità: perché rappresentano un settore a occupazione prevalentemente femminile e perché hanno anche l'importante funzione di liberare le donne dai vincoli di cura, che ostacolano la realizzazione professionale ed economica. Specifica attenzione va rivolta a sostenere l'ingresso delle donne ai programmi di Next Generation EU, nel *digital* e nel *green*, settori sempre più strategici e su cui si prevedono grandi investimenti nella nuova programmazione europea 2021-2027, ma che ad oggi presentano occupazione prevalentemente maschile: è necessario prevedere, dunque, forme di intervento e bilanciamento relative all'occupazione femminile, affinché i nuovi investimenti non diventino occasione per accrescere l'esclusione femminile dal mondo del lavoro, dovute anche a pregiudizi rispetto alle capacità e forme di auto-inibizione delle donne rispetto alla possibilità di formarsi e di essere impiegate in campi ritenuti “maschili”, come nel caso delle materie STEM.

In tale priorità sono state individuate le seguenti aree di intervento:

- protocolli per il reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza e, in particolare, forme di collaborazione tra istituzioni, imprenditoria e centri antiviolenza; messa a punto di norme specifiche sull'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza all'interno della contrattazione collettiva;
- percorsi di formazione di eccellenza con la previsione di tirocini retribuiti vincolati all'inserimento lavorativo, grazie anche all'apposita formazione del personale addetto alle risorse umane, capace di intercettare tra sintomi dovuti a violenza domestica o molestie subite nei luoghi di lavoro;
- strumenti già attivabili per l'inserimento occupazionale, sull'esempio degli incentivi all'occupazione, dei “redditi di libertà”, del microcredito di libertà e il mantenimento dell'occupazione come nel congedo per le donne vittime di violenza;
- estensione fino a 6 mesi della possibilità di utilizzare il congedo per le donne vittime di violenza previsto dal D.L. n. 8/2015, tenendo conto del progetto individualizzato della donna;
- contributi per il supporto al lavoro autonomo femminile, oltre alle forme già esistenti di microcredito, in particolare negli anni successivi all'avviamento dell'impresa, ovvero lungo l'arco dei primi cinque anni necessari al consolidamento dell'attività imprenditoriale;
- percorsi di autonomia abitativa attraverso l'implementazione e la differenziazione della rete dell'accoglienza, con seconde autonomie e co-housing, e attraverso azioni che sostengano la possibilità di inserire, con specifiche priorità, le donne in uscita dalla violenza nelle graduatorie per gli accessi al patrimonio immobiliare pubblico.

**Priorità 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*

Le Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza, come noto, sono state emanate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2017 e pubblicate in GU il 30/01/2018.

Obiettivo delle Linee guida nazionali, che prendono il nome di *Percorso per le donne che subiscono violenza*, è fornire un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche alle donne che abbiano subito una qualsiasi forma di violenza, e di figlie/figli minori eventuali testimoni e/o vittime di violenza assistita che accedano al Pronto Soccorso insieme alla madre.

Con l'Accordo tra il Ministero della Salute e l'Istituto Nazionale di Statistica, firmato il 20 novembre 2019, per “l'alimentazione della Banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi sanitari”, i due enti, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, hanno attivato un rapporto di collaborazione che nel corso del 2020 ha portato ad analizzare gli accessi in pronto soccorso, rilevati dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR), per approfondire la conoscenza del fenomeno della violenza di genere.

I dati di contesto già pubblicati (sui siti del Dipartimento per le Pari Opportunità e ISTAT), per ciò che riguarda l'accesso al Pronto Soccorso, mettono in luce le caratteristiche di alcune condizioni che caratterizzano il vissuto delle donne vittime, con particolare riferimento alla frequenza dei maltrattamenti che richiedono un intervento medico, evidenziando la necessità di agire attraverso:

- il monitoraggio dell'applicazione a livello territoriale e delle modalità di funzionamento qualitativo e quantitativo dei *Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza*;
- un'azione di sistema strutturata per l'indagine sull'utilizzo della denominazione indicata nella normativa in alternanza con il cosiddetto “Codice Rosa” per l'individuazione delle procedure tese a rendere uniforme la denominazione del servizio a livello nazionale;
- gli incentivi per l'attivazione di un servizio di presenza delle associazioni che gestiscono centri antiviolenza all'interno del pronto soccorso, con una copertura continuativa h24, inclusi i festivi, che preveda le attività di accoglienza, con l'obiettivo di favorire il riconoscimento precoce dei casi di violenza e l'avvio immediato al percorso specifico, mediante l'attivazione della rete di servizi necessaria al sostegno e alla presa in carico della donna vittima di violenza e degli eventuali minori, in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

#### ***Priorità 2.4*** *Potenziamento della Linea telefonica nazionale gratuita antiviolenza h24 1522, attraverso l'implementazione della collaborazione tra 1522, Cav, CR, reti territoriali, forze dell'ordine e sistema giudiziario*

L'efficacia dell'intervento svolto dalla linea nazionale 1522 dipende, soprattutto nelle situazioni di emergenza, dalla reale possibilità di avere a disposizione strumenti e procedure informative chiare e dalla possibilità di coinvolgere tempestivamente, un punto di contatto istituzionale e competente prossimo alla donna, in grado di sostenerla nell'immediato, in ogni punto del paese, anche con gli eventuali figli. A tal fine, sono previste le seguenti azioni:

- intervento di rafforzamento delle conoscenze in materia di valutazione del rischio e dei percorsi di presa in carico, affinché le operatrici del 1522 possano contare su tutte le informazioni utili per l'azione tempestiva (sempre nel rispetto dell'anonimato);
- campagne di comunicazione a carico del 1522 targettizzate e specifiche, ad esempio per: donne migranti regolari e irregolari, donne con disabilità, donne anziane, giovani, uomini, sulla violenza economica, sulla *cyber violenza*;
- incentivi economici per sostenere il funzionamento e lo sviluppo, su tutto il territorio nazionale delle reti territoriali attivabili su impulso del 1522, anche in termini di servizi rivolti ai minori, ad esempio attraverso l'attivazione di protocolli di collaborazione interistituzionale con gli attori del sistema giudiziario (CSM, tavoli territoriali con i tribunali, procure).

#### ***Priorità 2.5*** *Protezione tutela e sostegno psicosociale delle/dei minori vittime di violenza assistita*

Come sottolineato dalla Convenzione di Istanbul è fondamentale considerare, nelle politiche di contrasto alla violenza contro le donne, i bisogni dei/delle minori testimoni degli episodi di violenza (violenza assistita), prevedendo percorsi dedicati di supporto e prendendo a riferimento l'interesse



superiore del/della minore nella definizione degli stessi. Sebbene la Convenzione di Istanbul includa esplicitamente nella definizione di ‘donne’ anche le minori (di età inferiore a 18 anni), si sottolinea come le specifiche e ulteriori vulnerabilità di tale popolazione, come la disabilità, richiedano una risposta che includa considerazioni mirate a livello programmatico, con riferimento particolare all'età adolescenziale, fase critica sia per il rischio di violenza sia per il bisogno di supporto.

Analizzare i fattori di rischio dei minori e coordinare i sistemi di risposta per le donne con quelli dei minori sopravvissuti a violenza consente di sviluppare efficaci strategie di prevenzione e risposta a questo fenomeno.

E' essenziale inoltre che, nell'accoglienza e nella presa in carico delle madri con figlie/i minori venga attivata un'integrazione efficace tra servizi sociali, sanitari e Centri Anti violenza.

In tale priorità sono state individuate le seguenti modalità di intervento:

- azioni di up-skilling e re-skilling degli operatori e operatrici che si occupano di minori, in funzione della effettiva e consapevole presa in carico dei minori vittime di violenze, per colmare il gap di competenze attualmente esistente con l'obiettivo finale di prevenire sia la vittimizzazione secondaria che l'assistenzialismo a-specifico;
- mappatura delle case famiglia in cui vengono inseriti i minori figli di donne vittime di violenza, e gli orfani da femminicidio corredata da informazioni sulla situazione e sulle condizioni presenti, sulle procedure e sugli strumenti adottati per la presa in carico;
- linee guida per gli interventi di natura sociale, psicologica ed educativa svolti con minori vittime di violenza e gli orfani da femminicidio nei servizi territoriali, nei centri per le famiglie, nelle assistenze domiciliari ai minori, da definire attraverso un percorso interistituzionale, a partire dagli ambiti di raccordo e sinergia con quanto scaturirà dal lavoro di revisione nazionale delle linee guida sull'accoglienza dei minori in comunità e sull'affido in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del lavoro di definizione delle linee guida nazionali per i Centri per le Famiglie attivato dal Dipartimento Politiche per la Famiglia;
- interventi per il rafforzamento della presa in carico della diade madre-bambino.

***Priorità 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***

Sul piano della **protezione e sostegno**, la pandemia ha contribuito ad acuire molte delle barriere preesistenti che donne e ragazze migranti e rifugiate affrontano nell'accesso a servizi di risposta alla violenza di genere e ne ha creato di aggiuntive. Emerge in maniera chiara che per far fronte alle barriere culturali e linguistiche che limitano l'accesso ai servizi, è fondamentale assicurare la presenza stabile di mediatori/trici linguistico culturali specializzati su temi connessi alla violenza di genere, all'interno dei servizi di presa in carico. Per promuovere la conoscenza dei servizi esistenti e del meccanismo di invio ed accesso agli stessi, è strumentale la mappatura dei servizi, il collegamento con la rilevazione offerta con il SIOSS (Sistema Informativo unitario dell'Offerta dei Servizi Sociali) e l'identificazione delle buone pratiche sviluppate di servizi accessibili da donne e ragazze migranti e rifugiate, da replicare su ampia scala. Allo stesso modo deve essere prioritario il potenziamento di campagne di informazione multilingue che tengano in considerazione il diverso background culturale di donne e ragazze migranti e rifugiate, e che puntino a favorire la conoscenza e le modalità di accesso ai servizi di risposta alla violenza di genere, incluso il numero nazionale antiviolenza e anti-stalking 1522, con un'attenzione specifica al target delle giovani donne. L'Istat, come anticipato nel capitolo dedicato al contesto, ha fornito alcuni dati in merito al tema che, pur risalenti al 2014, possono utilmente fotografare gli ambiti per la pianificazione delle azioni da perseguire nell'ambito di questa priorità. In particolare, è necessario potenziare trasversalmente l'adozione di un approccio multidisciplinare ma anche interculturale, con l'obiettivo di non escludere le donne straniere dalle opportunità di tutela e supporto offerte dalle reti locali. C'è anche la necessità di introdurre una lettura del fenomeno della violenza contro le donne all'interno di un contesto culturale e sociale diverso da quello italiano, in grado di leggere la disparità di potere e controllo nonché i meccanismi di dominazione insiti in questa tipologia di reato. Per

sviluppare tali azioni occorre reclutare e formare professionalità in grado di approcciarsi con strumenti di lettura idonei a orientamenti culturali diversi, approfondendo il concetto di mascolinità e femminilità nelle culture di origine delle donne straniere vittime di violenza.

In tale Priorità sono state individuate le seguenti azioni da attivare:

- incentivi economici per l’inserimento lavorativo di professionisti/e della mediazione culturale all’interno di Centri antiviolenza e Case rifugio, ma anche nelle altre istituzioni che intervengono nel percorso di uscita dalla violenza;
- strumenti strutturati e formalizzati per migliorare l’accessibilità delle donne straniere ai percorsi di giustizia penale e civile e per sostenere, su progetti individualizzati, il costo aggiuntivo che occorre nei processi penali e civili in caso di attivazione delle Consulenze tecniche d’ufficio (CTU) e delle Consulenze tecniche di parte (CTP), al fine di migliorare la protezione e l’integrazione delle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo con particolari fragilità;
- studi e analisi a sostegno dei processi di perfezionamento degli iter giuridici e amministrativi atti a rafforzare la tutela dei diritti di cittadinanza (mantenimento dei requisiti di regolare presenza sul territorio nazionale);
- azioni mirate ad incrementare le attività al di fuori dei centri antiviolenza, sul territorio, nei luoghi d’incontro e di lavoro al fine di favorire l’emersione delle situazioni di violenza con vittime le donne straniere;
- linee di indirizzo di livello nazionale su standard e competenze del personale che si occupa della presa in carico delle donne migranti sopravvissute a violenza di genere, nonché degli approcci per i servizi di presa in carico delle persone sopravvissute a violenza, con focus sulle criticità specifiche di donne migranti e rifugiate;
- sperimentazione di interventi basati su meccanismi che riconoscano il ruolo centrale delle donne rifugiate quali protagoniste per il pieno esercizio e fruizione dei propri diritti e sostengano la loro partecipazione nella definizione e implementazione degli stessi;
- azioni mirate per incrementare la partecipazione di donne rifugiate all’interno del mondo delle associazioni attraverso azioni di empowerment delle loro conoscenze finalizzate ad acquisire elementi necessari per la loro presenza attiva.

## Asse Perseguire e Punire

Le donne che subiscono violenza hanno il diritto di sentirsi tutelate e di ottenere giustizia dai tribunali in tempi rapidi. Le situazioni di violenza vissute devono essere opportunamente investigate al fine di evitare il protrarsi di ulteriori violenze, gli autori di violenza devono essere perseguiti e puniti secondo l’ordinamento vigente. Attraverso la strategia e le priorità dell’Asse Perseguire e Punire, si intende 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 del tribunale minorile, facendo particolare attenzione a garantire la rapidità dei procedimenti.

Per questo Asse è rilevante il tema della tempestiva attivazione delle istituzioni preposte nella protezione delle vittime di violenza e delle azioni da avviare, in termini di prevenzione, nella fase iniziale che segue la denuncia al fine di evitare esiti letali come l’omicidio. In questo scenario, è oggi cogente attivare la collaborazione tra gli attori delle Reti territoriali, di sostegno alle vittime di violenza, implementando la sinergia con i soggetti istituzionali e le loro diramazioni territoriali (Ministero dell’Interno, della Difesa, della Giustizia, i Tribunali civili, penali e minorili), nella prospettiva di garantire risposte tempestive ed efficaci alle donne che vivono o hanno vissuto violenza e alle/ai minori vittime di violenza assistita, considerando l’interesse superiore della donna, così come richiesto nei

capitoli V e VI della Convenzione di Istanbul.

Nei procedimenti civili di affido, in caso di violenza domestica, ai fini dell'efficace applicazione dei principi di garanzia dei diritti di sicurezza di donne e minori vittime di violenza, si devono tenere in considerazione gli interessi superiori delle vittime rispetto alle richieste del genitore violento.

La legge sul Codice Rosso – come si è avuto modo di illustrare - ha introdotto importanti modifiche al diritto sostanziale (Codice Penale), processuale (Codice di procedura Penale) e ad altre disposizioni normative in materia di violenza domestica e di genere. Tra queste, ha istituzionalizzato per la prima volta in Italia la previsione della “rieducazione” della persona condannata, in un’ottica di giustizia riparativa. Ciò ha comportato un notevole aumento delle richieste di trattamento presso tutti i centri per autori di violenze, aprendo tuttavia un nuovo contesto che presenta alcuni rischi, che vanno prontamente prevenuti e che riguardano:

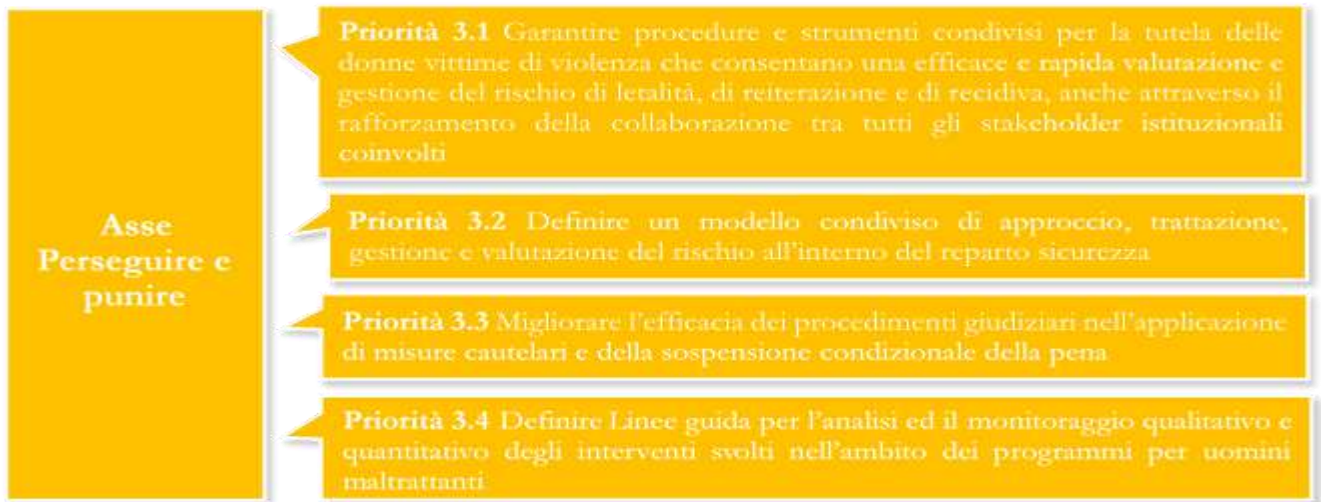
- 1) in assenza di una chiara definizione degli standard di qualità e dei requisiti dei programmi di intervento, il proliferare di proposte inappropriate ed anzi pericolose da parte di enti e/o professionisti senza alcuna formazione specifica;
- 2) una disomogenea applicazione delle norme sul territorio nazionale, in quanto i diversi Uffici Giudiziari adottano prassi differenziate sia per l’invio degli autori di reato al trattamento, sia per il monitoraggio delle misure, sia per le richieste di informazioni e attestazioni agli enti che erogano il servizio;
- 3) la prescrizione legislativa che tali interventi siano a carico del condannato senza oneri per la finanza pubblica, art. 6 della Legge 69/2019, è elemento che rischia di discriminare in base al censo coloro che possono accedere al trattamento, non garantendolo ai non abbienti e, contemporaneamente, di discriminare gli autori di reato perseguiti proprio in base al Codice Rosso rispetto a quelli sottoposti ad ammonimento del Questore in base alla Legge 119/2013, per i quali è previsto il trattamento gratuito. Proprio a partire dalla Raccomandazione 117 del Greco all’Italia, è necessario che il presente Piano concretizzi gli standard minimi per i programmi rivolti agli autori di violenza di genere, adottando misure per garantire che solo i soggetti che operano in conformità alle disposizioni della Convenzione di Istanbul e delle buone prassi riconosciute a livello nazionale ed internazionale siano abilitati a realizzare gli interventi e identificati nell’ambito dell’Accordo Stato-Regioni. Ciò è necessario per garantire che i programmi messi in atto rispettino il principio di ammissione di responsabilità da parte degli autori di violenza, collaborando con i servizi specialistici per le donne e mettendo in primo piano la sicurezza e la tutela delle vittime.

Le associazioni attive nel settore hanno segnalato la necessità di regolamentare in modo chiaro ed uniforme l’invio e la presa in carico degli autori di violenza nei percorsi di recupero. Il coacervo di riferimenti legislativi richiederebbe l’adozione di protocolli di riferimento tra gli Uffici di pubblica sicurezza e giudiziari e gli enti che erogano il servizio di trattamento e rieducazione, la cui assenza attualmente ostacola l’effettiva realizzazione delle misure.

In merito alla sicurezza, nella Cabina di regia, il Ministero dell’Interno ha presentato alcuni interventi per incrementare la tutela delle vittime e l’efficacia degli interventi da parte delle forze dell’ordine:

- l’operatività di Scudo, un applicativo interforze, elaborato dai vari uffici della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri, che consente agli operatori di avere notizia dei precedenti interventi. Quindi, le squadre di intervento possono consultare ed implementare, dai tablet che hanno in dotazione, le banche dati delle forze di polizia per poter assumere decisioni tempestive;
- le nuove Linee guida per gli operatori di polizia, curate dalla Direzione centrale anticrimine della Polizia per il riconoscimento delle situazioni di pericolo in cui versano le vittime. Presso le Questure sono state create sezioni specializzate della squadra mobile che indagano su reati in danno ai minori, violenza sessuale e abuso contro le donne. Infine le divisioni anticrimine curano l’attuazione degli ammonimenti del Questore, misura preventiva per la tutela delle vittime;
- il progetto “Questo non è amore”, implementato dalla Polizia di Stato, con il supporto di personale specializzato e di psicologi, a sostegno delle vittime nella fase della denuncia delle violenze subite.

In questo Asse sono state individuate le seguenti priorità:



**Priorità 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*

Sebbene l'apparato normativo di cui dispone il Paese appare sulla carta adeguato a contrastare la violenza e a prevenire il femminicidio, nella prassi istituzionale continuano a persistere criticità. In alcune situazioni dobbiamo rilevare che le istituzioni non riescono a fermare in tempo chi ha evidenti propositi omicidi e non riescono a valutare la pericolosità di una situazione familiare. In altre situazioni le vittime si trovano totalmente sguarnite, annichite di fronte alla minaccia di morte mentre i loro aggressori possono muoversi indisturbati, ricevendo tutt'al più limitazioni che risultano essere blande ed inefficaci. Ci si chiede purtroppo spesso quali dispositivi, quali prassi, quali attitudini è necessario modificare, introdurre, al fine di arrivare prima, e non dopo, l'omicidio di una donna. E' opportuno implementare, sin dal momento delle indagini che seguono la segnalazione e/o la denuncia di violenza, uno spazio di consulenza/intervento per la presa di decisione del giudice e della gestione da parte delle istituzioni; nello specifico potrebbe essere di grande utilità una metodologia di Triage (Triage della violenza) a supporto di procedure strutturate e agili di valutazione della pericolosità della singola situazione, per procedere eventualmente, in caso di sospetto di effettivo rischio, a valutazioni strutturate approfondite, in seguito alle quali, in presenza di soggetti pericolosi, avviare una precoce presa in carico per la gestione immediata ed efficace del rischi di violenza. Presa in carico, non solo in termini di misure cautelari, ma anche di stabilizzazione psicologica. Inoltre, è necessario che tali dispositivi siano diffusi in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

Tra le aree di intervento individuate in questa Priorità rientrano:

- un documento per la definizione ufficiale, in raccordo con il Ministero della giustizia, della relazione vittima/autore;
- il monitoraggio delle prescrizioni introdotte dal c.d. “Codice Rosso”, a partire dalla condivisione interistituzionale, della struttura e degli item della check-list di verifica, che consenta la valutazione del danno subito dalle donne;
- gli strumenti di supporto psicologico specialistico nella fase delle indagini preliminari, per migliorare l'efficacia della valutazione del rischio in fase preliminare, l'aumento delle risorse per garantire l'uniformità dei servizi e medesimi standard di servizio su tutto il territorio;
- l'elaborazione di Linee guida per il processo di affido dei figli, laddove vi sia una condanna penale per maltrattamenti, rendendo obbligatorio il rispetto di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul sulla protezione delle vittime nei processi di affido dei figli (consultazione degli atti penali;

cautela in presenza anche solo della denuncia, con divieto di incontri congiunti tra ex partner, divieto di somministrazione dell’LPT clinico e di strumenti analoghi, che prevedono la compresenza degli ex partner in interazione tra loro e i figli; in presenza di condanna, valutazione del rischio di violenza del soggetto condannato, rima di decidere eventuali incontri protetti col minore; valutazione dell’impatto traumatico della violenza sulla vittima e sulle sue competenze genitoriali);

- un Codice di condotta (misure coerenti e standardizzate) di tutela e prevenzione rispetto alla violenza di genere nelle strutture di accoglienza e detenzione per persone richiedenti asilo e rifugiate, inclusi, inter alia, meccanismi di regolare valutazione del rischio attraverso strumenti di monitoraggio della sicurezza (*safety audit tool*), identificazione di spazi sicuri per supporto psicologico in condizioni di riservatezza, separazione per genere di stanze e servizi sanitari, regolare illuminazione degli spazi e accorgimenti idonei a garantire la privacy;
- le azioni per assicurare che il fenomeno dell’abuso e dello sfruttamento sessuale, anche da parte degli attori pubblici e privati investiti di funzioni di autorità e/o tutela sia gestito attraverso l’adozione di apposita strategia che includa la prevenzione, l’individuazione, la risposta di tutela nonché meccanismi di segnalazione degli abusi per garantire che i perpetratori di violenza siano chiamati a rispondere;
- uno studio, di carattere valutativo, sugli impatti normativi, organizzativi e gestionali dell’introduzione della figura del “case manager”, a partire dai risultati della sperimentazione condotta a livello internazionale e nazionale.

### ***Priorità 3.2*** *Definire un modello condiviso di approccio trattazione gestione e valutazione del rischio all’interno del reparto sicurezza*

Nel precedente Piano Nazionale è stata avviata con successo dal Ministero Giustizia - Dipartimento dell’amministrazione Penitenziaria (Dirigenza generale della Formazione) una ricerca/intervento di sperimentazione della valutazione e gestione del rischio di recidiva violenta su soggetti autori di reati contro le donne (omicidi, violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo, maltrattamenti) che ha utilizzato la metodologia del Giudizio Professionale strutturato (con strumenti come *HCR-20v.3*, *RSVP - The Risk for sexual violence protocol*), sperimentazione condotta congiuntamente con gli operatori di sei penitenziari italiani, al fine di formarli all’utilizzo della procedura.

Tra le aree di intervento individuate per questa Priorità si evidenziano:

- il protocollo nazionale – da elaborare e sottoscrivere - per il trattamento dei soggetti adulti autori di violenza sessuale e/o di genere e l’individuazione dei più efficaci modelli di trattamento intramurale, nonché di formazione degli operatori direttamente coinvolti nella loro applicazione; definire il periodo di applicazione sperimentale sul territorio nazionale e raccoglierne gli esiti per la valutazione dell’efficacia;
- la definizione e sperimentazione di modelli di intervento per i minori che hanno commesso reati sessuali e/o di genere, focalizzando l’attenzione su approcci che li trattano come autori di violenza e che adottino percorsi di formazione degli operatori centrati sulla valutazione del rischio di violenza sessuale.

### ***Priorità 3.3*** *Migliorare l’efficacia dei procedimenti giudiziari nell’applicazione di misure cautelari e della sospensione condizionale della pena*

Questa priorità scaturisce dall’esigenza di rafforzare i processi reali di applicazione della normativa già presente, a fronte di azioni di perfezionamento del quadro regolamentare. È necessario focalizzare in dettaglio il contesto decisionale delle indagini e dell’udienza preliminare, uno dei momenti in cui avvengono i primi contatti istituzionali con persone presunte violente. È un contesto particolarmente delicato perché la magistratura è qui chiamata a svolgere funzioni di controllo sulle indagini, a ordinare eventuali misure cautelari, a vagliare la solidità degli elementi a carico dell’indagato per il rinvio a giudizio. È uno spazio decisionale in cui si può intervenire per impedire il possibile reiterarsi della

violenza. È necessario anche esplorare possibili strumenti di consulenza e supporto psicologico in questa fase giuridica, che aiutino nella definizione del rischio posto dal soggetto violento ma, anche, individui percorsi terapeutici, misure cautelari, intese in termini restrittivi ma anche come tempo e azione dedicati alla riduzione concreta del rischio attraverso l'intervento psicologico specialistico di professionisti in possesso di adeguate competenze. Tra gli interventi individuati in questa Priorità si considera necessario:

- manuale delle pratiche correlate all'applicazione della normativa che consentano al magistrato penale di disporre di strumenti legislativi utili a determinare l'allontanamento dell'uomo che commette reato di violenza contro la donna, anche dopo la sentenza, e di monitoraggio della situazione;
- azione di sistema pluriennale per l'attivazione della raccolta, catalogazione e osservazione integrati sull'attuazione dei provvedimenti giudiziari di allontanamento dell'uomo maltrattante dal contesto familiare (principalmente l'abitazione);
- elaborazione di un protocollo procedurale per favorire il raccordo tra l'operato dei Tribunali Penale, Civile e dei Minorenni, affinché ciascun Giudice incaricato sia sempre nelle condizioni di valutare la propria decisione tenuto conto degli altri pronunciamenti e dei provvedimenti già assunti, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 64 bis delle disposizioni di attuazione del C.P.P.;
- elaborazione di metodologie efficaci, procedure e protocolli di raccordo - comunicativi e progettuali, tra istituti penitenziari e servizi sociali territoriali quando l'attore di violenza passa al regime di misure alternative o ha accesso a misure che lo re-introducono nel territorio anche per la prevenzione della recidiva. Tale azione è propedeutica alla elaborazione di progetti individualizzati e integrati di trattamento, aventi come obiettivo la gestione del rischio, il monitoraggio consapevole con il coinvolgimento dei servizi sociali e territoriali. Nei casi in cui i soggetti condannati accedano direttamente alle misure alternative, è necessario che il rischio di reiterazione della violenza sia valutato e gestito, affinché i soggetti sottoposti alle misure alternative, come gli arresti domiciliari, non possano disattendere le misure vincolanti e compiere violenza fino all'omicidio.

***Priorità 3.4** Definire Linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti*

Gli interventi rivolti agli autori di violenza devono mantenere un focus sulla sicurezza della vittima, da conseguire anche attraverso il monitoraggio puntuale e individualizzato, anche clinico, e la qualità dei servizi, superando così le posizioni contrarie alla loro legittimità.

E', pertanto, rilevante potenziare le azioni atte a garantire alle donne la possibilità di accedere alla giustizia, superando la barriera della posizione economica e, al contempo, che i Programmi per uomini maltrattanti siano realizzati non strumentalmente ai fini della riduzione della pena, ma indipendentemente dalla pena da scontare, autenticamente motivati, assicurando in tal modo sia la punizione dei soggetti violenti, sia la possibilità, da parte di questi, di accedere a percorsi di cambiamento e di riduzione del rischio, che siano a beneficio delle possibili vittime, della comunità, del soggetto stesso che ne usufruisce. È fondamentale che, al momento del suo rientro nel territorio, l'autore di violenza non rappresenti un rischio per il prossimo; è necessario, quindi, che i percorsi trattamentali siano ritagliati **sulle esigenze e sulle caratteristiche specifiche di ogni soggetto violento, da valutare e comprendere con il ricorso a metodologie e prassi sperimentate scientificamente a livello nazionale e internazionali e nei quali emerga la pratica clinica.** A tal fine, il trattamento deve essere impostato sulla base delle risultanze di una procedura di valutazione e gestione strutturata del rischio di violenza.

Gli interventi previsti dalla priorità, per il conseguimento degli obiettivi ad essa associati, sono:

- le Linee guida nazionali, da predisporre per il trattamento nei percorsi con uomini maltrattanti nell'ambito di un sistema di controllo completo dei criteri per la certificazione dei metodi, dei percorsi e per la verifica degli esiti;

- lo stanziamento di risorse dedicate per aumentare il numero di programmi disponibili, aggiuntive alle risorse destinate al sostegno delle vittime, d'intesa con le Regioni e le Province autonome;
- l'Osservatorio per la raccolta dati, il monitoraggio dei casi di violenza maschile contro le donne nonché dei casi di femminicidio (includendo le variabili quali quantitative descrittive del fenomeno) e la valutazione dell'efficacia dei programmi di trattamento degli autori rispetto alla riduzione/interruzione della violenza, in accordo con gli enti e le associazioni che lavorano con i maltrattanti.

## Asse Assistenza e Promozione

In continuità con quanto definito per il triennio trascorso, l'asse Assistenza e Promozione ha un carattere di supporto rispetto ai precedenti tre Assi e va a rappresentare la funzione di monitoraggio e valutazione del Piano, elemento fondamentale in ottica di conoscenza del fenomeno e di indirizzo dell'azione di contrasto alla violenza maschile sulle donne ma anche la capacità di promuovere quanto il piano produce, gli strumenti che pone in essere in modo che possano essere di ausilio alle donne vittime di violenza, la divulgazione di quanto necessario alla prevenzione, al sostegno e all'inserimento del target. L'assistenza, quindi presuppone un lavoro che, oltre all'individuazione, in corso d'opera, delle misure necessarie a rendere il Piano efficace e alla scelta degli strumenti idonei al rafforzamento della capacità di lettura, di analisi e di gestione delle specificità dei fenomeni, effettui una costante attività di monitoraggio di tutte le priorità descritte.

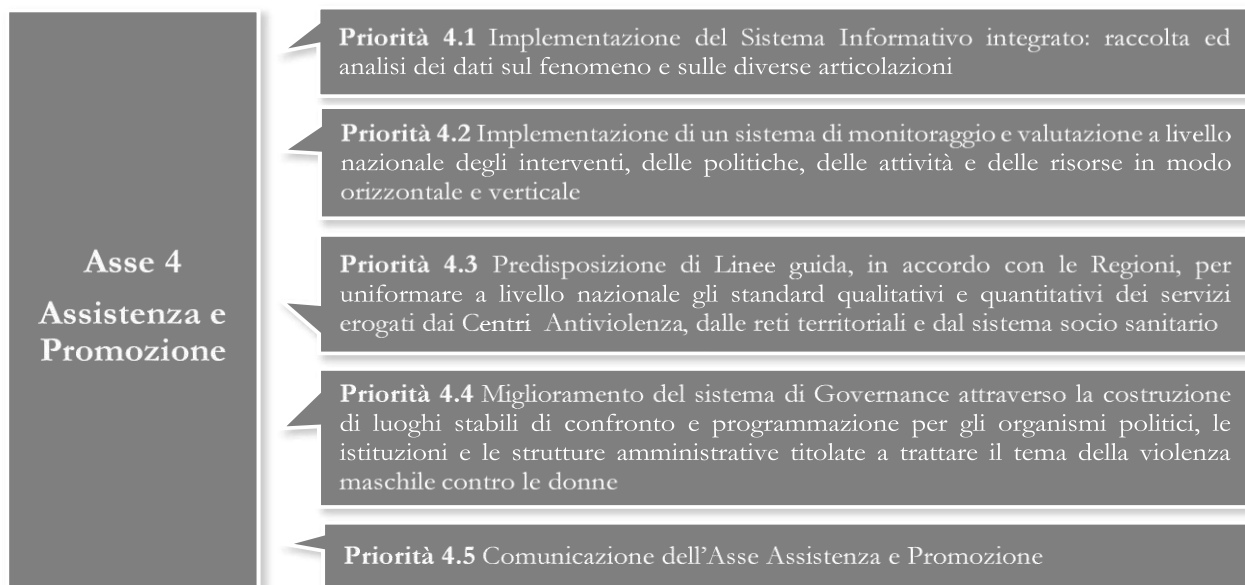
La matrice di questa funzione dell'Asse ha una duplice valenza: da una parte, la predisposizione di strumenti idonei allo studio dell'andamento dei fenomeni affrontati dal Piano e delle tendenze che al livello sociale, culturale, politico nazionale e internazionale si manifestano; dall'altra parte, la realizzazione del monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle misure su cui gli interventi vengono costruiti.

In questo senso, è opportuno definire l'entità e la natura delle attività che l'organo di supporto al Ministro, nello specifico il Dipartimento per le Pari Opportunità, è chiamato ad attuare.

A fronte della attività amministrativa collegata allo svolgimento degli interventi, alla previsione di misure specifiche, alla predisposizione di atti e documenti fondamentali collegati al fenomeno nonché alla Governance dei processi e degli strumenti indicati dalla normativa, il Dipartimento per le Pari Opportunità è chiamato a realizzare la fondamentale raccolta di dati ed informazioni utile al monitoraggio dei fenomeni e al monitoraggio quali-quantitativo delle misure poste in essere e delle risorse impegnate.

Infine, la funzione di **Coordinamento orizzontale e verticale** di quanto previsto nel Piano in relazione al concerto con altri soggetti Istituzionali e del privato sociale coinvolti nei processi, nella definizione dei contenuti e nella modalità con cui le misure sono attuate, riveste un ruolo centrale nell'operato del Dipartimento.

Assistenza nei processi, quindi, e promozione degli strumenti e dei risultati sono le due grandi aree che compongono l'Asse e che si declinano attraverso la programmazione e la pianificazione delle seguenti priorità.



A partire dalle **Priorità** sopra indicate, si individuano per ciascuna le relative **Aree di intervento**, di seguito descritte.

***Priorità 4.1 Implementazione del Sistema Informativo integrato: raccolta ed analisi dei dati sul fenomeno e sulle diverse articolazioni***

Questa priorità ha la finalità di monitorare il fenomeno della violenza maschile sulle donne, individuando gli strumenti idonei alla raccolta dei dati, alla loro lettura ed interpretazione ed alla loro diffusione ragionata.

Individuare i focus specifici idonei ad offrire una fotografia della realtà circostante, attraverso strumenti statistici appositamente indirizzati, integrati con i sistemi informativi regionali, diventa fondamentale per la definizione di misure efficaci al contrasto del fenomeno e al sostegno delle donne nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

La collaborazione con Istat ha consentito al Dipartimento di disporre di dati significativi ed indispensabili per lo svolgimento del precedente Piano, attraverso la costruzione di un Sistema Informativo Integrato condiviso con ogni soggetto coinvolto nel contrasto della violenza maschile contro le donne. Pertanto le attività da promuovere con la presente Priorità sono:

- Convenzione per la collaborazione con l'Istat per rafforzare l'utilizzo del Sistema Informativo Integrato in modo di estendere la condivisione dei dati relativi ai diversi aspetti del fenomeno a seconda dei settori di azione e di interesse;
- Creazione di un Sistema Informativo Integrato e da una funzione multilivello di valutazione nell'ottica della valorizzazione e prosecuzione di quanto disposto nel triennio precedente e con l'obiettivo di trasformare gli esiti conseguiti in itinere in occasioni di progressivo e costante apprendimento per tutti gli attori coinvolti, siano essi soggetti pubblici o privati. Il Piano dovrà puntare sui seguenti interventi:
  - unificazione della ricerca esistente sulla violenza maschile sulle donne in una visione sistemica di tutte le fonti e dell'insieme dei dati, in considerazione delle diverse fonti già disponibili e da costruire,
  - divulgazione in tempo reale di informazioni e dati scientificamente accreditati su trend e fenomeni connessi alla violenza di genere,
  - raccordo tra i vari livelli istituzionali e territoriali sul piano della conoscenza del fenomeno e per lo scambio di buone prassi,



- diffusione di informazioni dirette alle donne potenziali o vittime di violenza e alla società nel suo complesso circa gli interventi in loro favore;
- potenziamento delle indagini statistiche sulla violenza di genere, con la finalità di aumentare la frequenza delle rilevazioni e il dettaglio informativo (ad esempio, in relazione alla condizione socio-economica delle vittime di violenza);
- promozione del coordinamento tra MEF/RGS-DPO-Istat per la pubblicazione di dati sul tema della violenza di genere nell'ambito della redazione annuale del bilancio di genere dello Stato;
- aggiornamento delle informazioni indispensabili per una sempre più approfondita conoscenza dei fenomeni e per sviluppare competenze indispensabili ad intercettare e prevedere i cambiamenti in atto, attraverso dati disaggregati sulla violenza di genere, sviluppando rilevazioni mirate rispetto a persone richiedenti asilo e rifugiate;
- Promuovere le attività necessarie alla conversione in legge del disegno di legge “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”.

***Priorità 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*

Il Piano Strategico Nazionale prevede, la realizzazione di una funzione valutativa avanzata che monitori e analizzi il raggiungimento degli obiettivi istituzionali a livello di struttura organizzativa e di relazione tra i soggetti coinvolti, nonché il raggiungimento delle finalità previste dalle azioni. In quest'ottica si tratta di tenere sotto osservazione i risultati attesi, i processi/fasi/attività, così come le funzioni e competenze attribuite ai soggetti coinvolti.

Rispetto all'attività di monitoraggio e valutazione delle politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne, permane l'obiettivo di verificare l'andamento e i risultati del complesso degli interventi avviati e, quindi, il soddisfacimento degli obiettivi di policy fissati. In particolare assume una rilevanza specifica il monitoraggio della diffusione delle competenze volte a prevenire fenomeni di vittimizzazione secondaria istituzionale e di assistenzialismo endemico.

Per il raggiungimento delle finalità di monitoraggio e valutazione vengono definite le seguenti azioni come strumenti necessari non solo al raggiungimento delle finalità indicate nelle priorità ma anche per la messa a sistema delle procedure:

- impostazione e implementazione del sistema di monitoraggio quali-quantitativo e territoriale degli interventi tesi al raggiungimento di una distribuzione omogenea di azioni di prevenzione, sensibilizzazione e di formazione, che coinvolgano l'intero territorio nazionale e si declinino fino al raggiungimento di ambiti locali periferici;
- stanziamento di dotazioni finanziarie apposite per garantire la sostenibilità degli interventi di prevenzione e formazione, anche individuando fonti finanziarie diverse con l'apporto delle regioni e distinguendole da quelle previste per le azioni di supporto alle donne vittime di violenza;
- definizione degli indicatori, le modalità e le tempistiche di rilevazione e messa a sistema, oltre che i target quantitativi e qualitativi, necessari per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati necessari alla valutazione degli interventi con il coinvolgimento costante delle Regioni e dei soggetti operanti orizzontalmente e verticalmente;
- implementazione delle azioni di valutazione ex ante ed ex post relative alle azioni di supporto alle donne vittime di violenza, a partire dai percorsi che si attivano successivamente alla chiamata al 1522, prevedendo un follow up sulla loro condizione, differenziando le richieste di soccorso rivolte al 1522 stesso, alle forze dell'ordine per effetto del Codice Rosso, quelle che invece si manifestano attraverso le procedure definite nel Codice Rosa, quelle che si verificano attraverso l'accesso diretto ai Centri Antiviolenza e alle Case Rifugio, al fine di avere un quadro complessivo delle modalità di emersione del fenomeno della violenza;

- indagini specifiche sui minori vittime di violenza assistita coinvolti incentrati sul target specifico della prevenzione della recidiva con gli uomini autori o autori potenziali di violenza;
- rilevazione statistica quali-quantitativa inerente il ricorso alla PAS nelle consulenze d’ufficio e nelle consulenze di parte attivate nei procedimenti civili relativi alle separazioni dei coniugi ed all’affidamento dei minori, in particolare nei casi di violenza, al fine di conoscere l’entità del fenomeno.

***Priorità 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*

Gli interventi previsti dal Piano Strategico indicano una complessità multivariante degli interventi necessari all’intero percorso di fuoriuscita dalla violenza maschile delle donne vittime. Tale caratteristica comporta il concorso ed il coinvolgimento di Istituzioni ed Enti di diversa natura su tutto il territorio nazionale e, al fine di evitare disomogeneità gestionali, qualitative e quantitative nell’erogazione dei servizi, sono emerse come indispensabili attività di definizione di modalità di erogazione degli interventi, coordinamento delle procedure in essere rispetto ai diversi ambiti (socio-sanitario, giudiziario, assistenziale, ecc.). Per questo motivo è stata da più parti manifestata l’esigenza di assumere, da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità, la funzione di raccordo e di definizione di standard operativi per il raggiungimento di un’omogeneizzazione delle prestazioni, degli strumenti, dei requisiti, dei servizi e delle procedure. Tale responsabilità desume un compito gravoso che introduce percorsi di condivisione, orizzontale e verticale, nella condivisione di linee guida sui diversi processi che compongono i diversi ambiti del fenomeno.

La prevenzione, la formazione, la gestione delle risorse, i requisiti dell’assistenza, la condivisione di informazioni, sono solo alcuni degli ambiti individuati su cui risulta importante operare, evidenziando il fatto che tali ambiti presuppongono competenze concorrenti o complementari da implementare. In questo senso si articolano le azioni che sono indicate come prioritarie per mettere a sistema l’intero processo di emersione, assistenza e sostegno fino alla fuoriuscita dalla violenza che vede le donne vittime come protagoniste. A tal proposito, si rendono necessarie le seguenti misure:

- Linee guida di cui dotare le Regioni per uniformare a livello nazionale gli standard qualitativi dei servizi erogati dai Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio, dalle reti territoriali e dal sistema sanitario a livello territoriale, (Livelli Essenziali di Assistenza Socio Assistenziale) attraverso un aggiornamento a sistema della mappatura dei centri (Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio), che siano finanziati con risorse pubbliche o meno, attivi a livello nazionale e territoriale (incluse aree specifiche come le periferie) monitorando la loro attività e le risorse finanziarie messe a disposizione per fonte di finanziamento;
- proposta di procedura integrativa per la messa in trasparenza delle competenze, anche informali e non formali, da elaborare, in raccordo con le Associazioni femminili, da parte delle Regioni al fine di una loro successiva adozione e ad integrazione dei modelli già in atto;
- interventi di capacitazione amministrativa per instaurare processi territoriali efficienti ed efficaci di miglioramento della qualità dei servizi e al pieno impiego delle risorse da destinare agli interventi territoriali;
- monitoraggio della governance e le modalità di svolgimento degli interventi di Pronto soccorso attraverso il coinvolgimento delle Regioni e del Ministero della Salute con l’obiettivo di individuare strumenti e buone pratiche da condividere per il miglioramento dei servizi di accoglienza e, attraverso la definizione di un set di variabili, identificare le caratteristiche delle donne che si rivolgono al pronto soccorso per un problema di violenza. Tali strumenti saranno messi a disposizione del personale sanitario attraverso la predisposizione di Linee Guida specifiche a sostegno degli operatori;
- Linee guida per la condivisione delle informazioni e l’uniformazione delle procedure tra i Tribunali Civili, Penali e dei Minorenni, che vedono le donne vittime di violenza come parti nei

procedimenti, da elaborare di concerto con il Ministero di Grazia e Giustizia. In particolare si evidenzia la possibilità di attingere da esperienze poste in essere a livello territoriale per estendere i risultati raggiunti e condividerli a livello nazionale. In questa ottica risulta rilevante prevedere:

- azioni specifiche inerenti la formazione dei Consulenti Tecnici d’Ufficio chiamati ad operare in materia di violenza maschile contro le donne al fine di prevenire fenomeni di vittimizzazione secondaria,
- attivazione di un registro dati sulla vittimizzazione secondaria delle donne, ricorrendo, ad esempio, ai dati sulle Consulenze Tecniche d’Ufficio: rilevare la quantificazione delle motivazioni, a seguito di tali relazioni, che comportano - sulla base delle teorie della PAS - l’allontanamento delle donne (in situazioni di violenza) dai propri figli minori,
- previsione di un albo per i Consulenti Tecnici d’Ufficio specializzati e formati specificatamente sulle tematiche relative alle donne vittime di violenza maschile.

**Priorità 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*

Il fatto che il Piano Strategico Nazionale sia articolato in Assi e svolga la propria attività attraverso il lavoro di gruppi di lavoro tematici evidenzia la necessità che l’intero fenomeno sia coordinato mediante azioni di governance di programmazione, di gestione, di monitoraggio e di risultato.

Il Ministro per le Pari Opportunità, anche per il tramite del Dipartimento, ha il compito di raccordare i diversi interventi, incanalare gli stessi seguendo quanto indicato nelle priorità previste dalla Convenzione di Istanbul e definire i correttivi in base alle criticità rilevate nei resoconti periodici di Grevio, assestare gli interventi secondo le continue trasformazioni sociali, far fronte alle emergenze che si manifestano in seguito ad eventi straordinari (ad esempio il Covid-19). Tutto questo tenendo conto del fatto che ciò si esplica attraverso anche un’attività di coordinamento orizzontale svolta con i Ministeri settorialmente impegnati e, al contempo, agendo con le regioni e con gli Enti che a vario titolo operano con donne vittime di violenza maschile o per il recupero degli uomini maltrattanti. Questa funzione importante deve essere indirizzata in azioni di governance attraverso:

- tavoli territoriali che monitorino e valutino periodicamente ciò che è stato compiuto, l’efficacia delle azioni che si sviluppano a livello locale e che sono poste in atto in relazione al contesto sociale e culturale del territorio di riferimento;
- tavoli tematici tesi ad individuare le misure specifiche necessarie ad affrontare gli aspetti specifici del fenomeno a livello nazionale ed internazionale in un’ottica di crescita, perfezionamento e adeguamento delle misure all’evoluzione del contesto generale.

A livello più generale, seguendo quanto emerso nei lavori dei tavoli tematici e dalle informazioni raccolte all’interno della Cabina di Regia, è importante tener conto della trasversalità di alcune tematiche come la disabilità e l’immigrazione, che determinano la previsione di alcuni punti qualificanti che fanno riferimento alla necessità di:

- attivazione di luoghi stabili e di una Agenda di incontri con cadenza semestrale per il presidio dell’attuazione del Piano Strategico Nazionale 2021-2023, così da costruire una governance strutturata e stabile degli organismi politici, delle Istituzioni e delle strutture amministrative titolate a trattare la materia della violenza contro le donne sulla base di competenze riconducibili direttamente alle pari opportunità, da garantire unitarietà su un piano logico e linguistico ed evitare la frammentazione nell’approccio alla tematica;
- creazione e messa a sistema di una banca dati informatizzata, attraverso la raccolta delle informazioni ed i dati disponibili da parte delle diverse Amministrazioni accessibile ai soggetti che operano per sostenere le donne vittime di violenza maschile, con lo scopo di creare un riferimento ed un sistema unico e condiviso;

- definizione di protocolli specifici finalizzati a regolare i rapporti e gli impegni tra le parti in modo puntuale e stringente attraverso l’elaborazione di Procedure Operative Standard (SOP) che consentano di garantire una continuità di intenti e azioni anche in caso di sostituzione di uno o più referenti.

#### ***Priorità 4.5 Comunicazione dell’Asse Assistenza e Promozione***

Quella della comunicazione è una priorità emersa in maniera molto forte durante i lavori dei tavoli tematici che si sono riuniti evidenziando buone prassi e disfunzionalità del percorso. Una criticità molto importante è stata rappresentata dalla carenza di comunicazione degli strumenti normativi e degli interventi operativi in sostegno alle donne vittime di violenza maschile di cui le stesse non sono a conoscenza. Ciò è stato evidenziato, a titolo di esempio, in merito alla possibilità per le donne vittime di usufruire dei congedi lavorativi, previsti dalla legge e pressoché inutilizzati, sollecitando anche il coinvolgimento della rete dei servizi gratuiti delle Organizzazioni Sindacali.

Le azioni che vengono definite come fondamentali sono riportate di seguito, tenuto conto che in larga parte le azioni di comunicazioni, riferite a tematiche specifiche, sono già inserite all’interno delle priorità degli Assi. Tuttavia, a livello di governance generale, le azioni che si ritengono prioritarie sono:

- Piano integrato di aggiornamento del sito del Dipartimento per le Pari Opportunità, in modo che sia:
  - uno strumento per la circolazione delle opportunità e degli strumenti di sostegno previsti per le donne vittime di violenza maschile,
  - un luogo di condivisione di conoscenza e di cultura, nella parte in cui dati, informazioni, focus tematici vengono posti a disposizione,
  - uno strumento di apprendimento ed accrescimento di competenze attraverso lo scambio di esperienze, creando una sezione apposita per i contenuti e le attività connesse al Piano Nazionale,
  - un amplificatore della rete attraverso la condivisione di link con altri siti correlati a soggetti che operano nel processo di intercettazione e contrasto alla violenza di genere;
- Piano di comunicazione basato su una differenziazione di contenuti, modalità e mezzi utilizzati per le campagne di comunicazione in base ai target (popolazione generale, donne vittime, uomini, uomini maltrattanti, minori, comunità interculturali, ecc.), ai contenuti, ai canali di diffusione ed ai messaggi che si intendono veicolare.

# 4 | LE MODALITA' DI GOVERNANCE E IL PERCORSO DI ATTUAZIONE

## 4.1 Il modello di governance

Le politiche di contrasto alla violenza maschile sulle donne toccano molteplici aspetti, che risultano trasversali a più livelli di governo e ambiti di competenza riconducibili alla titolarità delle Amministrazioni centrali, in cui si incardinano le funzioni dello Stato per “tematiche settoriali” (ad es. lavoro, istruzione, salute, ecc.), a quella delle Regioni, dei Comuni e delle Province (primi Enti ad occuparsi di problematiche e tematiche relative alla violenza di genere) e possono trovare, anche per il triennio 2021-2023, **un indirizzo unitario nella strategia e articolazione per finalità e azioni** del presente Piano.

Il sistema di governo del Piano, pertanto, non può che assumere alcuni **principi guida** che possano contribuire a rafforzare i processi da porre in atto per consentire a tutte le forze in campo di operare efficacemente e così raggiungere risultati di piena attuazione:

- chiarezza di ruoli e competenze dei soggetti e degli attori coinvolti e delle modalità per l'assunzione di decisioni, così da facilitare il processo di programmazione ed attuazione degli interventi;
- coerenza negli intenti fra settori differenti che concorrono ad articolare l'integrazione tra politiche (tutela e prevenzione, sensibilizzazione, istruzione e formazione, protezione ed empowerment, ecc.);
- costruzione e potenziamento di reti di collaborazione e partenariati fra gli attori che nei territori operano nelle politiche di contrasto alla violenza maschile sulle donne (istituzioni locali, associazioni, organismi no-profit, cooperative sociali, servizi sociali e socio-sanitari, istituti scolastici, università e centri di formazione, ecc.), al fine di sviluppare sinergie e potenziare l'efficacia degli interventi attivati.

I **soggetti** coinvolti nel **modello di governo del Piano**, come anticipato, sono molteplici e la loro azione amministrativa risulta in larga misura interconnessa.

Al fine di consentire una piena attuazione degli indirizzi prefissati dal Piano, il sistema di governo richiede un'organizzazione ampia e condivisa, che - in linea con l'attuazione del Piano 2017-2020 - si sviluppa attorno alle seguenti strutture, di cui si forniscono i principali aspetti che ne qualificano funzioni e compiti per un ottimale funzionamento:

- **Organo con funzione di coordinamento tra soggetti istituzionali:** si tratta della *Ministra* con delega per le Pari Opportunità, con il compito di favorire il dialogo tra gli attori istituzionali e fra soggetti pubblici e del privato-sociale, stimolare interventi per il cambiamento culturale e sociale e premia la messa in rete di buone pratiche;
- **Ministeri e Dipartimenti** competenti per “tematiche settoriali” (ad es. sanità, istruzione, formazione universitaria, lavoro, ecc.), che partecipano alla condivisione del Piano ed all'attuazione di specifiche linee di intervento, a titolarità esclusiva, ai quali viene comunque richiesto di attivare canali ordinari di comunicazione con gli altri soggetti istituzionali, anche locali, soprattutto per ciò che concerne i modelli e gli standard di presa in carico e di gestione nelle diverse situazioni in cui il fenomeno si manifesta;
- **Regioni**, nella duplice veste di programmatori di politiche per gli ambiti cui è loro assegnata piena titolarità dalla Carta costituzionale e di co-attori nell'indirizzo e pianificazione e cofinanziamento degli obiettivi strategici nazionali e territoriali, per garantire anche una ricaduta coordinata degli

investimenti che - sui territori - convergeranno per effetto dei molteplici strumenti di sviluppo per il rilancio socioeconomico del Paese di cui proprio le Regioni rappresentano un attore chiave. A loro, in ragione delle competenze costituzionali e/o concorrenti, anche il compito di garantire il compimento di azioni di sistema e dirette per un innalzamento generalizzato degli standard di servizio e che riequilibrino le differenze territoriali, con un apporto rilevante anche nella definizione delle azioni da programmare nel Piano operativo;

- **Comuni/Province/Città Metropolitane e quindi anche ANCI ed UPI**, per imprimere alle politiche di contrasto alla violenza di genere una caratteristica di organicità complessiva, considerando anche la loro competenza in materia di politiche sociali e della “vicinanza” con le realtà più esposte al rischio di azioni di violenza di genere e non solo;
- **Associazioni, a valenza nazionale e locale**, quali organismi di presidio e sostegno delle donne vittime di violenza sui territori (ma non solo), in grado grazie anche a consolidate Reti di appartenenza - di alimentare la conoscenza del fenomeno, di segnalare alle autorità competenti le esigenze di adeguamento della strumentazione normativa e giuridica per il contrasto dei fenomeni di violenza, di attuatori degli interventi diretti alla presa in carico e al supporto per una risposta “completa e multidisciplinare” finalizzata all’uscita dai percorsi di violenza;
- **Partenariato socioeconomico**, in rappresentanza delle organizzazioni, anche internazionali, per il loro ruolo di promotori di interventi migliorativi nei settori di riferimento, come sostegno nell’individuazione di soluzioni a valenza generale, per il ruolo di mediazione nel raggiungere obiettivi comuni e di interesse generale nel contrasto al fenomeno, come osservatori partecipanti nei luoghi di confronto sugli effetti delle politiche di intervento;
- **Strutture di governance del Piano**: si conferma una struttura modello che si compone di 3 livelli, da considerarsi integrati fra loro: 1) **Cabina di regia nazionale** con funzione di indirizzo strategico politico; 2) **Osservatorio**, con funzione di natura specialistica; 3) **Governance territoriale**, con funzione di raccordo tra governo centrale e locale e coordinamento delle reti territoriali attive sui temi del Piano.

Accanto a tali strutture, si prevede la **creazione di 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, che vada a integrare e supportare il modello di governance nella realizzazione degli interventi previsti dall’iniziativa Next Generation EU, nonché da quanto complessivamente programmato relativamente all’impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), importanti strumenti finanziari finalizzati al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Dal punto di vista del **processo decisionale**, la filosofia alla base del modello di governance dovrà essere animata da un approccio condiviso, capace di armonizzare le diverse linee d’azione che ne scaturiranno. Questo risultato sarà garantito dall’assimilazione dei seguenti obiettivi che, disponendosi trasversalmente a tutti gli Assi di intervento e caratterizzando l’intero processo di realizzazione, consentiranno di generare un quadro coerente:

- rappresentare le visioni e gli impulsi provenienti dal Dipartimento per le Pari Opportunità, maturati in virtù delle esperienze realizzate e dei risultati raggiunti, nonché frutto di una visione complessiva proveniente dal livello strategico condotto;
- integrare i contributi forniti dagli stakeholder e dal partenariato socio economico, soggetti che possono rappresentare efficacemente le istanze dei soggetti interessati e che sono in grado di fornire una lettura consapevole e capillare sul fenomeno della violenza, con la possibilità di supportare le Amministrazioni centrali e locali nella definizione della strategia che sottende il Piano;

- accogliere le proposte e gli indirizzi provenienti dalle strutture di governance costituite dalla Cabina di regia nazionale e dagli organismi territoriali, nonché le osservazioni fornite nell’ambito dei tavoli tematici.

L’interazione tra i diversi soggetti che operano per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne è garantita mediante la formalizzazione di protocolli d’intesa ispirati al principio del partenariato pubblico-privato e al pieno coinvolgimento di tutte le istanze rilevanti.

Il livello della governance territoriale, che declina quella nazionale, assicura a livello politico la piena integrazione e coordinamento delle politiche regionali a sostegno delle donne vittime di violenza, nonché la più ampia condivisione di obiettivi, interventi ed azioni con tutte le istanze rilevanti a mezzo della costituzione di Cabine di regia interistituzionali, tavoli inter assessoriali o altri organismi costituiti ad hoc e Reti/Tavoli/Cabine territoriali attivate dalle Regioni (a partire dal DPCM 4 dicembre 2019).

Le **modalità di collaborazione** previste per concretizzare l’interazione a livello territoriale intendono:

- potenziare l’utilizzo dei luoghi di confronto e di concertazione tra Amministrazioni e parti sociali già istituiti (Conferenze, tavoli, ecc.), per dialogare, scambiare contenuti e buone prassi, condividere metodologie ed interventi attraverso cui agire;
- coinvolgere le Amministrazioni centrali competenti e le Regioni nell’ambito di accordi mirati, protocolli d’intesa, tavoli interistituzionali, con il fine di affrontare congiuntamente le problematiche della violenza maschile sulle donne in tutti i suoi aspetti;
- coinvolgere Comuni, Province e Città metropolitane nei processi di programmazione e di mappatura, promuovendo il rilancio della collaborazione con l’Associazione Nazionale Comuni Italiani e l’Unione delle Province d’Italia (ANCI ed UPI), con la sottoscrizione di Protocolli d’Intesa fondati su nuove basi e sistemi di regole, per la istituzione, ove necessario, di “consulte” o patti territoriali tesi a garantire un presidio ottimale degli interventi, nell’ambito del modello di governance territoriale definito a livello regionale;
- valorizzare le relazioni tra gli enti territoriali, i Centri Antiviolenza e le Case rifugio.

## 4.2 Le modalità di attuazione

Il Piano è caratterizzato da un processo di adeguamento finalizzato a garantirne la massima coerenza e aderenza alle istanze poste dalle Amministrazioni e organizzazioni che, a vario titolo, agiscono in rappresentanza della società civile e della componente femminile.

Il processo si attuerà attraverso 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.

Dal **punto di vista procedurale e metodologico**, i principi di ispirazione del Piano saranno di:

- **accelerare i processi che portano nuove risorse e opportunità direttamente a disposizione dei territori, puntando all’obiettivo e contenendo al minimo tempi e burocrazia:** l’urgenza nella realizzazione degli interventi, connessa alla gravità del fenomeno e ai dati di contesto ma anche all’urgenza di offrire un aiuto per la fuoriuscita positiva dalla pandemia anche per le vittime di violenza di genere comporta la necessità di accelerare i processi di individuazione dei target, dei fabbisogni e delle metodologie sui quali calibrare le azioni di contrasto;
- **concentrare le risorse economiche e finanziarie provenienti da più programmi di intervento comunitari, nazionali e regionali** - tra cui le principali sono individuate in: Next Generation EU, PNRR, Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) per quanto riguarda gli interventi rivolti alle donne migranti e richiedenti o titolari di asilo e protezione internazionale-, in modo efficace ed

efficiente, in modo da dare risposte che possano davvero apportare cambiamenti significativi, in positivo, nella vita delle persone, nel rispetto dei diritti che la Costituzione assegna a ciascun cittadino, senza alcuna distinzione;

- **assicurare una funzione di monitoraggio e valutazione costante degli interventi realizzati e delle relative ricadute**, nonché dei processi e dei soggetti pubblici e privati interessati, adottando una metodologia di analisi basata su standard qualitativi e indicatori condivisi e rilevabili nel medio lungo periodo;
- garantire la trasparenza, sottoponendo l'attuazione del Piano alla valutazione pubblica (anche attraverso un sistema di consultazione on line, strutturati e per target), consentendo ai destinatari delle misure di partecipare ai processi di crescita e sviluppo, fornendo un contributo al miglioramento dell'azione di governo a tutti i livelli.

Alla luce di tali principi, il Piano permetterà di dare prosecuzione e rafforzare un percorso di lavoro comune, teso a definire in modo riconoscibile e chiaro gli impegni e le azioni concrete che saranno adottate per il prossimo triennio 2021-2023. Nello specifico, gli interventi dovranno fondarsi su un cronoprogramma compatibile con la durata triennale del Piano strategico, garantendo - anche attraverso una pluralità di impegni da parte dei singoli attori coinvolti - la piena copertura temporale dello stesso. Accanto al Piano, che stabilisce le linee strategiche, gli obiettivi e le priorità italiane rispetto al tema della violenza maschile contro le donne - come da prassi già maturata - seguirà un apposito Piano operativo, a carattere prettamente esecutivo, nel quale saranno riportati tutti gli interventi e le azioni concrete volte a tradurre operativamente quando delineato nel Piano Strategico Nazionale, secondo le modalità sopra descritte.



## 5 | COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Ai fini di rendere efficace l'intervento del Paese in tema di contrasto alla violenza, il Piano – anche in questo caso, in continuità con la programmazione strategica del triennio precedente, contempla una sezione dedicata agli impegni che l'Italia assumerà in ambito internazionale e nazionale con riferimento specifico all'ambito della Cooperazione.

Data la natura del campo di intervento, Priorità, Ambiti e Misure vedranno come principale attuttore il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale che nel Piano assicura il suo impegno in materia di protezione e promozione dei diritti delle donne e di lotta ad ogni forma di violenza previste dalla Cdl, anche in situazioni di conflitto, sia in ambito multilaterale che nei rapporti bilaterali con i Paesi terzi.

Le attività della Cooperazione Italiana allo Sviluppo in tale ambito contribuiscono a creare nei Paesi partner un contesto favorevole al potenziamento dei diritti delle donne dal punto di vista sociale, culturale e giuridico e a rafforzare le capacità dei governi locali. Un esempio concreto di questo impegno è il progetto nel Kurdistan iracheno avviato nel luglio 2021 con UN Women, dal titolo “Sostegno alle capacità del governo locale di erogare servizi efficaci e adeguati in risposta alla violenza di genere. In Iraq, già a dicembre 2020, era stato stanziato un finanziamento di un milione di euro in favore delle organizzazioni della società civile attive nel sostegno alle vittime di violenza di genere fra le rifugiate siriane e le comunità ospitanti.

Pari importanza viene riconosciuta alle attività volte a favorire l'emancipazione delle donne attraverso il loro inserimento nei contesti educativi e lavorativi locali.

Relativamente a quanto già esposto nella parte del Piano relativa al contesto normativo internazionale si evidenzia che, in seguito all'adozione della Raccomandazione del DAC su Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Co-operation and Humanitarian Assistance del 12 luglio 2019, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) ha aggiornato il proprio “Codice etico e di comportamento”. Il nuovo codice etico e di comportamento dell'AICS, che integra quanto previsto dal d.P.R. 62/2013, è stato adottato con la determina del Direttore dell'Agenzia n. 311 del 17.12.2020 e pubblicato sul sito dell'Agenzia il 22.12.2020.

Parte integrante del nuovo codice etico e di comportamento dell'AICS è il codice di condotta per la prevenzione e il contrasto di molestie, abusi e sfruttamento sessuali per la tutela della dignità dei beneficiari degli interventi di cooperazione allo sviluppo e delle persone che lavorano e operano nelle strutture dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e con l'Agenzia stessa (codice PSEAH - Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment). Il codice è indirizzato alle persone che lavorano e operano nelle strutture dell'AICS e con l'Agenzia stessa. È infatti tenuto all'osservanza del codice tutto il personale dell'Agenzia, dirigenziale e non, oltre i che i collaboratori o consulenti dell'AICS, con qualsiasi tipologia di contratto e incarico e a qualsiasi titolo in servizio presso le Sedi nazionali (Roma e Firenze) e le Sedi e gli uffici all'estero, i collaboratori a qualsiasi titolo delle Organizzazioni della Società Civile e dei soggetti senza finalità di lucro (art. 26, legge 125/2014) e delle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzino opere in favore dell'AICS, nonché tutti i soggetti pubblici e privati (art. 23, legge 125/2014) che partecipano alle attività di cooperazione allo sviluppo beneficiando di contributi pubblici.

Il codice definisce fornisce regole, raccomandazioni e orientamenti pratici per prevenire ogni forma di molestia, intimidazione, discriminazione, ritorsione, persecuzione, violenza, abuso o sfruttamento o qualsiasi altra condotta a sfondo sessuale contraria alla normativa vigente applicabile al singolo caso di specie e/o ai principi del codice e, laddove esse si manifestino, per contrastarle e impedirne la reiterazione.

Il nuovo codice etico e il codice PSEAH sono stati tradotti e pubblicati sul portale della trasparenza dell'AICS anche nelle altre lingue veicolari (inglese, francese, spagnolo, portoghese e arabo) al fine di favorire la divulgazione dei principi ivi contenuti con partner e comunità locali.

Inoltre, il 15 dicembre 2020 l'AICS ha istituito il "Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" (CUG), incaricato anche di prevenire e contrastare il suddetto fenomeno.

## 5.1 Gli impegni internazionali

In tale ambito, la Priorità è quella di potenziare l'impegno dell'Italia nel contrasto alla violenza maschile contro le donne in ambito internazionale. Il Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale si impegna a mettere in atto le seguenti Misure:

- promuovere sul piano internazionale dei diritti delle donne, inclusa la lotta contro ogni forma di discriminazione e violenza nei loro confronti, operando a tal fine sia nei fori multilaterali pertinenti (Consiglio Diritti Umani e Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Unione Europea, Consiglio d'Europa, ecc.), che nelle relazioni bilaterali con gli altri Stati, oltre che attraverso i programmi di Cooperazione allo sviluppo;
- promuovere, da parte della Cooperazione allo sviluppo, programmi di sviluppo e assistenza umanitaria a favore dell'eguaglianza di genere, dell'empowerment delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza, molestia, abuso e sfruttamento sessuale contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;
- sostenere a programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne in Afghanistan, Etiopia, Gibuti, Iraq, Kenya, Palestina, Siria, Somalia, Senegal e Sudan, cui si aggiungono i contributi volontari italiani a favore del bilancio di UNFPA e UN Women e dei programmi UNFPA/UNICEF contro le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;
- tenere conto delle Linee guida sull'integrazione di interventi sulla violenza di genere nei contesti umanitari, del Comitato Permanente Interagenzia delle Nazioni Unite, con lo scopo di supportare gli attori umanitari e le comunità colpite da emergenze nel coordinare, pianificare, attuare e monitorare azioni essenziali per la prevenzione e la mitigazione del rischio di violenza di genere in tutti settori della risposta umanitaria;
- dedicare alle politiche per la parità di genere e per le pari opportunità, da parte della Cooperazione Italiana, un'attenzione trasversale (gender mainstreaming) anche in tutte le iniziative non specificamente legate a questo settore, in linea con quanto previsto dall'Agenda 2030.

## 5.2 Gli impegni nazionali

Le Priorità che il Piano assume per ciò che riguarda l'ambito della Cooperazione internazionale e da attuare a livello nazionale attraverso:

- l'attuazione delle Linee guida sull'uguaglianza di genere e l'empowerment di donne, ragazze e bambine (2020-2024);
- il contributo della Cooperazione allo sviluppo italiana a iniziative in contesti di emergenza, coerentemente con l'impegno italiano in materia.