

# Il farsi della governance del sistema antiviolenza italiano



Angela Maria Toffanin  
IRPPS-CNR



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



Istituto di Ricerche  
sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali

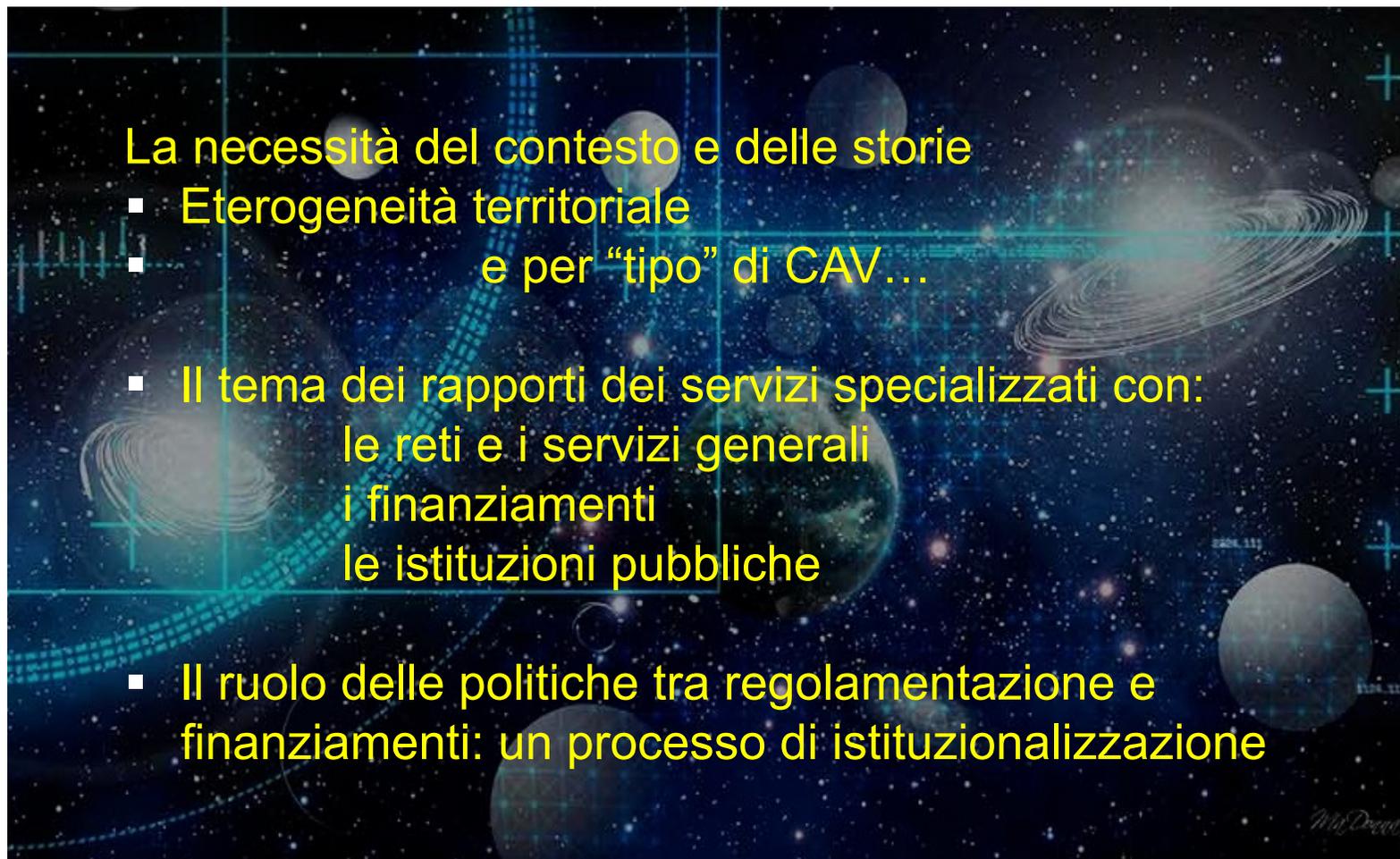


Consiglio Nazionale  
delle Ricerche



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

## Uno sguardo longitudinale sulle politiche del sistema antiviolenza italiano: il multiverso come metafora



La necessità del contesto e delle storie

- Eterogeneità territoriale  
e per “tipo” di CAV...
- Il tema dei rapporti dei servizi specializzati con:  
le reti e i servizi generali  
i finanziamenti  
le istituzioni pubbliche
- Il ruolo delle politiche tra regolamentazione e  
finanziamenti: un processo di istituzionalizzazione



## L'Accordo DPO – CNR

# VIVA – MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E ANALISI DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE

2  
Ambiti di  
intervento

**PRIMO AMBITO:** Indagine sull'offerta dei servizi di supporto alle donne vittime di violenza, al fine di:

- pervenire ad un quadro conoscitivo analitico quanti-qualitativo
- definire la filiera ottimale dei servizi di prevenzione, accoglienza, recupero, reinserimento

4  
Obiettivi



6  
Working  
package

**SECONDO AMBITO:** supporto alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, tramite:

- sostegno alla messa in opera del Piano 2017-2020
- valutazione ex post del Piano 2015-2017 e valutazione ex ante ed in itinere del Piano 2017-2020



## Le politiche a contrasto della violenza maschile contro le donne

Sovrapposizioni di livelli

### Ambiti:

- Prevenzione
- Sostegno alle vittime (inclusi i figli/e),
- Punizione degli autori

### Approccio di genere

- “convivenza” con routine universaliste e standardizzate

### Attori:

- le donne,
- i servizi specializzati,
- i servizi generali,
- lo Stato (DPO)
- le Regioni
- gli Enti locali
- gli organismi sovranazionali (Coe, unwomen, Onu, OMS, ...)
- i movimenti femministi e delle donne

Gli **interventi attivati** a sostegno delle donne vedono coinvolti oltre ai servizi specializzati quelli sanitari e quelli sociali, le forze dell'ordine e i tribunali, le prefetture e i centri per l'impiego, le scuole e il mondo del lavoro... (Cimagalli, 2014)

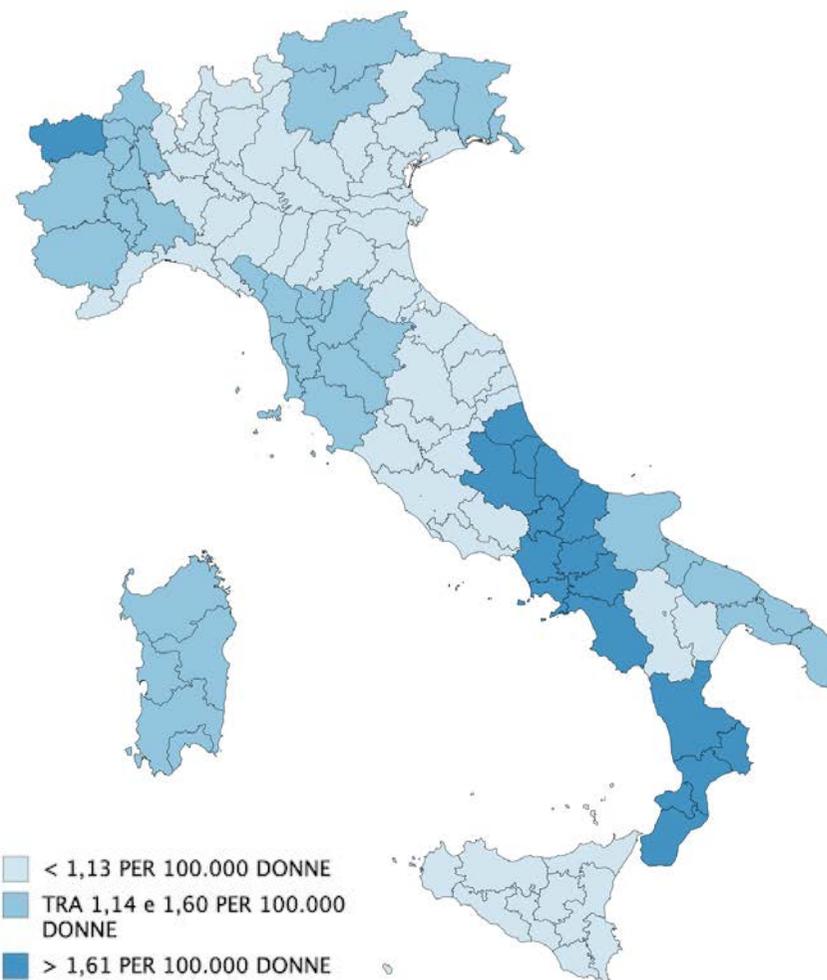
## I centri antiviolenza in Italia

### Istat-Irpps Cnr 2019

- 1990: 21 cav
  - 2000: 80 cav
  - 2010: 185 cav
  - **2020: + 350 cav** (cfr. Istat e Irpps-CNR)
- 
- Legge n. 119 del 2013
  - Intesa relativa ai requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio, 2014

**85% dei CAV** è gestita da associazioni, cooperative, organizzazioni del **privato sociale**.  
Circa il 15% sono pubblici

**contaminazioni e differenze**



## I Centri antiviolenza

### LAVORO IN RETE

- Aderiscono al 1522: 95,3%
- Aderiscono a una Rete territoriale: 82,9%

Ente capofila	%
Comune	39,4
Prefettura	13,6
Ambiti della programmazione sociale e socio-sanitaria	11,7
Provincia/Città metropolitana	10,3
CAV, Associazione	9,9

Tra i soggetti che fanno parte della Rete Territoriale Antiviolenza, oltre al CAV

- Comuni (96,7% dei casi)
- le ASL (95,8%),
- gli ospedali (91,1%)
- i carabinieri (91,1%)
- ambiti della programmazione sociale e socio-sanitaria,
- questure
- associazioni di volontariato,
- prefetture,
- le scuole,
- le procura ordinaria,
- gli organismi di parità
- le Province.

# Le politiche italiane antiviolenza

INSTITUTIONAL LEVEL	ROLE AND PRACTICES OF FEMINIST MOVEMENTS
	Late sixties and all along the '70's: mobilization, reflections and publications by Italian feminist movements on reproductive health, sexuality, vaw and gender roles
1970: Divorce Law, confirmed by referendum in 1974	<b>1974</b>
Family law is reformed	<b>1975</b> Feminist and women movements' mobilization after Circeo Massacre
	<b>1977</b> Mobilizations against VAW in Rome (Unione Donne Italiane) and all over the country
Abortion Law, confirmed by referendum in 1981	<b>1978</b>
	<b>1979</b> Presentation of the Citizens initiative Law against sexual violence (1996)
Honour crime is abolished	<b>1981</b>
	<b>1986</b> "Violare il silenzio" - European conference of women's centre against sexual violence in Venice
	<b>1990</b> <b>21 anti-violence centres all over the country</b>
National law against sexual violence	<b>1996</b> First national conference of D.i.Re.network anti-violence women's centres
<b>First survey on sexual violence Italian National institute of statistic (ISTAT)</b>	<b>1997</b>
<b>Urban Project: "Anti-violence network among the cities"</b>	<b>1998</b>
	<b>2000</b> <b>Over 80 anti-violence centres all over the country</b>
Law against violence within family relationships	<b>2001</b>
Setting up the national helpline 1522	<b>2006</b>
<b>First national survey on VAW (ISTAT)</b>	<b>2007</b> "Not in my name" mobilization
National Law on stalking	<b>2009</b>
First National Plan against violence and stalking	<b>2010</b> <b>185 anti-violence centres all over the country</b>
	<b>2011</b> Publication of CEDAW shadow report
Italy ratifies of the Istanbul Convention and Law on Femicide	<b>2013</b>
National minimum standards for of women's centres and shelters	<b>2014</b>
National Extraordinary Action Plan on sexual and gender-based violence	<b>2015</b>
	<b>2016</b> First mobilization against VAW of "Non una di meno"
National Strategic Plan on male violence against women	<b>2017</b> <b>Publication of "Non una di meno" anti-violence Plan</b>
<b>ViVa project + ISTAT research on specialist support services</b>	CEDAW shadow report (Lavori in corsa network) <b>338 anti-violence centres all over the country</b>
	<b>2019</b> Publication of GREVIO shadow report



## Le politiche a contrasto della violenza maschile contro le donne/2

- Intervento dello Stato tardivo e relativamente lento, sia in termini di finanziamenti che di politiche (Cimagalli 2014).
- Manca una legge organica
- Costante presenza delle associazioni di donne, spesso in collaborazione con gli enti locali (Grevio 2020; articolo 5, comma 1, della Legge 119 del 2013)
- Convenzioni e leggi internazionali e europee come modello
- L'attivazione degli enti locali precede il livello nazionale

## Il contrasto alla violenza contro le donne in Italia

Una storia di donne e di femministe



Il sistema italiano di protezione e sostegno delle donne che subiscono violenza e dei/delle loro figli/e si basa «in larga misura sul lavoro delle **ONG** di donne, che di norma si organizzano sotto forma di organizzazioni senza scopo di lucro che gestiscono **centri antiviolenza e case rifugio a livello locale o regionale**.

Oltre a gestire **servizi specializzati per le vittime**, tali ONG organizzano attività di **prevenzione** e offrono **formazione** sulla violenza nei confronti delle donne per funzionari delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, magistrati, assistenti sociali e altri soggetti interessati».

*Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), p. 25.*

Foto: <http://www.femminismo-ruggente.it>

## Il contrasto alla violenza contro le donne in Italia

Una storia di donne, una storia di femministe / 2

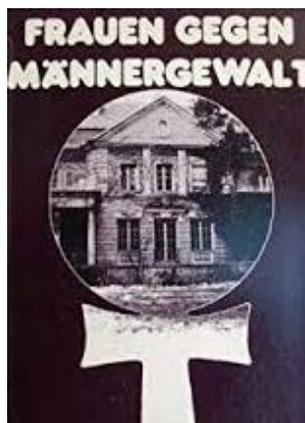


- Anni 1970: connessioni tra livello nazionale e internazionale, tra mobilitazioni del movimento femminista e delle donne e documenti istituzionali
- Emergere il tema della violenza contro le donne (in particolare v. sessuale e v. nelle relazioni familiari)
- Spazio per la *voice* delle donne
- La violenza è un problema diffuso e “trasversale”,
- È una questione pubblica
- La cui responsabilità è (socialmente e soggettivamente) degli uomini che la agiscono e non delle donne che la subiscono
- Non una questione di protezione della morale, ma di sofferenza delle vittime
- Anni 1970/1980: **gruppi di autocoscienza e mobilitazioni** (v. *legge iniziativa popolare* ma anche documentario “*processo per stupro*”, 1979)

Foto: <http://www.herstory.it>

## Il contrasto alla violenza contro le donne in Italia

### La nascita dei centri antiviolenza



- Anni 80: nascono associazioni, centri culturali autonomi, librerie e biblioteche delle donne
- Esperienze internazionali
- 5/6 dicembre 1986 - Venezia Convegno *Violare il silenzio*
- Fine anni 1980 primi anni 1990: nascono i primi centri a Bologna, Modena, Merano, Milano, Roma, Palermo
- UDI e gruppi femministi, spesso con il sostegno delle amministrazioni locali e provinciali
- 1990 Primi incontri del *Coordinamento nazionale dei Centri antiviolenza* a Bologna, poi a Roma, Milano, Firenze, Trieste, Genova, Latina, Palermo, Napoli...
- 1996 – Marina di Ravenna: “Uscire dalla violenza si può”, primo convegno nazionale dei centri antiviolenza. Partecipano più di 500 donne
- Nel 2008, da quest’esperienza nascerà la rete D.i.Re.

## LAVORO POLITICO-ISTITUZIONALE

### Un ruolo autorevole, un riconoscimento discontinuo?

*«Siamo nate prima noi (delle istituzioni). Abbiamo avuto prima noi l'interesse per questo tema. Le istituzioni sono state sollecitate da noi. Hanno incominciato a vedere la violenza grazie a noi. Le abbiamo stimulate. Siamo autorevoli nei confronti delle istituzioni. Hanno capito che siamo un soggetto con una storia e una sua serietà».*  
[CAV 5, a gestione privato sociale, storico, Nord]

### Dal lavoro politico all'intervento, e viceversa

*«Il lavoro politico sul territorio ha caratterizzato i primi anni di vita dell'Associazione, nella fase di approvazione e attuazione della legge provinciale. Poi, la riflessione e l'intervento si sono concentrate di più sulla gestione: nei primi dieci anni l'associazione si è occupata prevalentemente del "lavoro diretto", ossia, "l'apertura del centro, l'apertura della casa, la gestione di entrambi" e della linea telefonica. Negli ultimi anni, abbiamo ricominciato il lavoro politico, rischiamo di essere un mero servizio».*  
[Cav 12, privato sociale, Nord]

## Storie di cav

*Abbiamo iniziato come **movimento politico**, ora stiamo unendo sempre più le **competenze** con l'attività politica. Siamo **un'officina professionale e sociale**. Ma siamo anche un luogo complesso, che deve essere scelto, perché il vissuto della violenza è una parte importante di questo luogo*  
[CAV 7 storico, a gestione privato sociale, nord]

*Qua c'era un centro delle donne, dal 1994, pubblico. Il comune aveva autorizzato gruppi femministi e di donne ad aprire una **biblioteca**. Era un luogo dove le donne potevano incontrarsi e parlare di tutto, incluso la violenza (...) **Era un luogo di agio**, dove si poteva accogliere anche il disagio. L'accesso al centro anti violenza avveniva attraverso la biblioteca, così era garantita sia la privacy che la sicurezza. Erano tempi complicati, senza leggi, senza lavoro di rete, e le donne che subivano violenza erano costantemente biasimate e stigmatizzate. Questo era anche un laboratorio, in realtà*  
[CAV a gestione pubblica, storico, nord]

## Cos'è un cav oggi?

*Siamo una **casa di donne** non un centro antiviolenza. (...) Qui le donne hanno un valore in quanto appartenenti al genere e **le ascoltiamo dando sempre delle risposte**, magari indirizzando se non sta nelle nostre capacità di fare delle cose, a nessuno viene negato un ascolto.*

*Il centro antiviolenza è **un laboratorio di pensiero**. Non ci si focalizza sull'attività di centro antiviolenza e punto. Andiamo nella direzione di stimolare l'esterno su alcune dimensioni. Un laboratorio in continuo divenire in costante verifica di cosa facciamo, di cosa ci interessa  
[CAV 5 storico, a gestione privato sociale, nord]*

*Siamo un luogo di donne, di libertà, di possibilità e di risorse. (...) Noi che abbiamo fatto questa **scelta di vita** abbiamo deciso di mettere a disposizione per le donne le nostre **competenze, i nostri saperi, le nostre conoscenze, ma anche noi stesse**.*

*[CAV 30 recente, a gestione privato sociale, nord]*

## Cos'è un cav / 2

### Tra “centro” e “servizio”

*Per me un centro antiviolenza deve essere **un servizio**, deve essere **accessibile, utile, non deve essere autoreferenziale, deve produrre dei risultati**. [...] Io sono al servizio di una persona che ha un problema temporaneo e risolvibile e io sono qui per supportarti in questo e **ho bisogno di un'organizzazione** affinché questo servizio possa essere erogato.*

[CAV a gestione pubblica, storico, nord]

*«Un **luogo di donne con le donne per la libertà delle donne**. [...] Un luogo di contrasto non solo alla violenza, **di contrasto a una certa cultura**, un luogo di azione politica, un luogo di trasformazione sia per la singola donna che viene sia per noi donne sia a livello socio culturale. **Un luogo di grande creatività**».*

[CAV 2, a gestione privato sociale, storico, sud]

## I CAV come luoghi...

- di donne
- di ascolto e sostegno a chi è in una situazione di violenza, che nei cav trova operatrici **formate e competenti** sul tema della violenza
- politico
- di cambiamento: “sia per noi donne sia a livello socio culturale”
- di lavoro
- di “vita”
- organizzati



formazione e  
sensibilizzazione

## Le operatrici dei CAV

Tipologia	%
Coordinatrici	90,7
Psicologhe	90,7
Avvocate	88,7
<b>Operatrici di accoglienza</b>	<b>85,7</b>
Personale amministrativo	66
Assistenti sociali	55,2
Educatrici	46,3
<b>Mediatrici culturali</b>	<b>27,5</b>

Personale volontario:  
58,2% di coloro che  
lavorano nei centri  
antiviolenza

Codice etico/deontologico  
delle operatrici: **82,1% I**

Formazione:  
il 92,8% dei CAV  
garantisce la formazione  
obbligatoria del personale

Dati Istat e Irpps-CNR 2019 cfr [istat.it](http://istat.it) e [viva.cnr.it](http://viva.cnr.it)

## Cosa fa un cav?

- Accoglienza e intervento
- Formazione alle operatrici
- Formazione a operatrici e operatori dei servizi generali
- Lavoro di rete
- Attività di sensibilizzazione
- Attività di rete
- Attività "politica"

### Intervento:

- Ascolto e accoglienza
- Orientamento e accompagnamento ad altri servizi
- Supporto e consulenza psicologica
- Supporto e consulenza legale
- Orientamento lavorativo
- Sostegno genitorialità
- Pronto intervento
- Supporto e consulenza alloggiativa
- Sostegno figli/e minori
- Mediazione linguistica-culturale
- Sostegno specifico a donne straniere, rifugiate, richiedenti asilo

- Valutazione del rischio
- Ospitalità
- Supervisione

## Come lo fa? La relazione tra donne

### Un percorso personalizzato, la voce delle donne al centro

*Noi non prendiamo in carico. (...) Affiancamento è il termine più immediatamente percepibile di quello che facciamo. Noi affianchiamo la donna. Ma poi la parola va riempita di tutte le nostre azioni. Non è un affiancamento tout court. Se la donna vuole fare delle cose noi la sosteniamo.*

*Dare tutti gli strumenti utili affinché lei possa fare delle scelte. [CAV a gestione privato sociale, nord]*

*«Qui non c'è nulla di standardizzato. Tutto dipende dall'obiettivo che ci si pone con la donna. Non è possibile predefinirlo. Ogni donna ha i suoi tempi, ha le sue domande. C'è dietro un mondo fatto di bisogni. L'autodeterminazione della donna è l'obiettivo del supporto».*

*[CAV a gestione privato sociale, sud]*

*«La standardizzazione serve alle operatrici, per avere riferimenti chiari, per non perdersi nella situazione. Ma il nostro presupposto è che ogni percorso sia individualizzato e venga fatto sulla base dei tempi e dei bisogni della donna. Se la donna è pronta, si fa, altrimenti si aspetta. La donna è sempre libera di decidere di tornare indietro, di non proseguire il percorso. La costruzione del percorso avviene con lei». [CAV a gestione privato sociale, nord]*

## Come lo fa /2

### Un approccio professionale e integrato

«Loro [ndr i servizi] ci chiamano per avere subito la risposta, noi invece lavoriamo con loro **per trovare delle risposte condivise**. Nel senso che non è: 'vi invio la signora e nell'immediato mi aspetto un colloquio, una presa in carico'. Invece noi abbiamo pensato: 'cosa possiamo fare insieme per proteggere la signora, per strutturare un percorso che tenga conto anche delle risorse che ci sono sul territorio».

[Cav a gestione privato sociale, Sud]

«**Noi cerchiamo di curare la regia, al centro ci dovrebbe stare la donna e la sua volontà e i suoi obiettivi e intorno ci sono tutte le varie professioni e professionalità indispensabili per la riuscita di un progetto complicato**. Noi siamo da sempre in contatto con i servizi sociali, con le scuole per i bambini, con i servizi legali; spesso si trattava di rapporti informali, basati sul fatto di seguire casi assieme, con la difficoltà di ricominciare daccapo ogni volta che cambiava l'assistente sociale... **Ma le difficoltà rimangono, anche perché ogni agente della rete ha le sue priorità e la sua mission**».

[CAV a gestione privato sociale, Nord A]

## Le politiche – Livello Internazionale

1975 – Nazioni Unite: Anno internazionale delle donne

1976 – 1985: Decennio delle Nazioni Unite per le donne.

Gli stati sono chiamati a promuovere l'uguaglianza

1979 – CEDAW (Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione contro le Donne): non nomina esplicitamente la violenza, ma la include tra le discriminazioni contro le donne che i Paesi devono monitorare e contrastare

L'Italia la sottoscrive nel 1980 e ratifica nel 1985

1989 – Raccomandazione n.12 del Comitato che vigila sull'applicazione Cedaw: gli Stati devono fornire informazioni sulle politiche adottate per tutelare le donne dalla violenza, e attivare servizi per chi la subisce

1993 – Conferenza sui Diritti Umani a Vienna e Dichiarazione Onu

sull'eliminazione della violenza contro le donne: i diritti delle donne sono diritti umani

1995 – Quarta conferenza mondiale delle donne e Piattaforma di Pechino:

necessario intensificare gli sforzi nella protezione delle donne da discriminazioni e violenze

2005 - Settimo Rapporto Periodico Cedaw: in Italia non c'è tutt'ora una normativa organica e orientata alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza contro le donne

## Le politiche – Livello Internazionale /2

### L'Europa

1986 – Risoluzione della Commissione sui Diritti e le Pari opportunità delle donne del Parlamento Europeo:

- diffondere i servizi antiviolenza

- formare operatori e operatrici pubblici.

- art. 20: gli stati sono invitati “a creare le premesse legislative e finanziarie affinché i centri di accoglienza possano offrire una qualificata consulenza e assistenza personale”

1999 - Raccomandazione dell'Expert Meeting sulla violenza contro le donne (Finlandia): aumentare il numero dei servizi territoriali attivi in proporzione alla popolazione femminile con più di quattordici anni

2005 – Raccomandazione Rec(2002)5 del Consiglio d'Europa:

- rivedere le politiche nazionali, garantire la protezione delle vittime, elaborare piani d'azione mirati alla loro difesa, prevenire la violenza.

2011 – [Convenzione di Istanbul](#) (2013 ratifica da parte dell'Italia)

## Le politiche – L'Italia

Dagli anni 1980: a livello locale, gli enti locali (amministrazioni comunali, provinciali e/o regionali) iniziano a pianificare e gestire gli interventi, in collaborazione con i soggetti del privato sociale che li sollecitano

### Regioni e Province autonome:

- l.p. P. A. di Bolzano n. 10 del 1989,
- l.r. Lazio n. 64 del 1993,
- l.r. Basilicata n. 9 del 1999 (fondi dedicati al sostegno delle vittime)
- l.r. Friuli Venezia Giulia n. 17 del 2000,
- l.r. Campania n. 11 del 2005, l.r. Abruzzo n. 31 del 2006; ...

### A livello nazionale

- 1997 Direttiva Prodi Finocchiaro: il contrasto alla violenza contro le donne tra le priorità di governo
- L. 154/2001, L. 7/2006, L. 38/2009 (approccio punitivo)
- 2006: istituito il 1522
- Legge finanziaria n.244/2007 destina una quota del fondo P.O. al finanziamento di un futuro Piano d'azione nazionale e per l'istituzione di un osservatorio
- Legge 77/2013: Ratifica della Convenzione di Istanbul
- Legge 119/2013
- Intesa Stato Regioni 2014

## Politiche orientate alla regolamentazione del sistema, potenziando i servizi e stimolando l'istituzione di nuovi, in reazione agli impegni sottoscritti con la CdI

Legge 119/2013 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”.

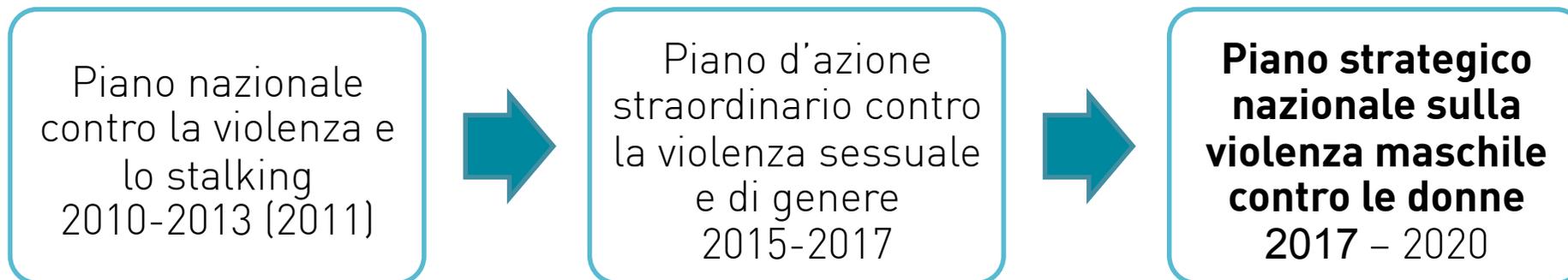
art. 5 - finanzia le linee di azione individuate per l'attuazione dei Piani nazionali

art. 5 bis – prevede un finanziamento permanente da ripartire tra le Regioni per il potenziamento dell'assistenza e del sostegno alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e

- rimanda al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere per gli interventi di prevenzione e sostegno alle donne;
- prevede un incremento del finanziamento per il potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
- Indica che le risorse siano ripartite tra le Regioni;
- Le Regioni distribuiranno le risorse nazionali ai centri antiviolenza e alle case rifugio, ognuna sulla base dei propri sistemi amministrativi;

L'Intesa Stato Regioni del 2014 fissa i requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio finanziabili.

# La strategia italiana contro la violenza 2010-2020



- Non stanziamenti finanziari;
- non prevede strumenti di monitoraggio;
- non coinvolge i Cav (Lanzoni et al. 2014)

- individua 7 linee d'azione;
- stanziamenti finanziari aggiuntivi rispetto la legge 119/2013
- non coinvolge i cav

- **percorso partecipativo**
- **4 P di Cdi**
- **approccio integrato nell'affrontare la violenza.**

*Non hanno generato i risultati previsti, né specifici indicatori da utilizzare per valutare i progressi nell'implementazione e non hanno specificato le autorità incaricate dell'attuazione (Grevio)*

## Il piano 2017-2020

- dispone strumenti per la gestione delle risorse;
- introduce un meccanismo di raccolta dati, monitoraggio e valutazione;
- **riconoscendo il ruolo fondamentale dei cav e delle case rifugio;**
- sottolinea la centralità dei servizi generali, in particolare “la prima linea” dei servizi sanitari;
- afferma l'importanza della governance centrale e locale, attraverso reti territoriali antiviolenza;
- attenzione specifica alle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo;
- attenzione specifica per la violenza di genere sul posto di lavoro

- non prevede un impegno in termini economici e di risorse umane da parte degli enti pubblici, demandandolo a un successivo piano operativo

## PIANO 2017-2020: Novità

### *Interventi strutturali:*

- ✓ Mappatura dei servizi specializzati e generali operanti a livello nazionale
- ✓ Monitoraggio e valutazione durante l'implementazione
- ✓ coinvolgimento istituzionale dal piano strategico a quello operativo
- ✓ riconoscimento del ruolo dei cav e delle cr
- ✓ riconoscimento dell'approccio integrato a più attori nel sostegno e nella protezione delle donne che subiscono violenza attraverso le reti territoriali

I

## PIANO 2017-2020: La *governance* del sistema dipende dalle reti territoriali antiviolenza

Il piano prevede che al centro del sistema di governance ci siano le **reti territoriali antiviolenza**, chiamate a

- Garantire le **connessioni operative e la comunicazione** tra servizi generali e specializzati nel lavoro di prevenzione, protezione e contrasto
- **Realizzare un'effettiva protezione** delle donne che subiscono violenza e dei loro bambini
- Rispettando le loro decisioni

Cav, cr, servizi sociali e sanitari, forze dell'ordine enti locali, sistema giudiziario, sindacati e servizi per il lavoro, ...

## RACCOLTA DATI

Direttiva Prodi-Finocchiaro 1997: necessario avviare progetti di raccolta dati e informazioni sul fenomeno

**Piano Strategico 2017-2020: necessario mappare e conoscere tutti i servizi che a vario titolo accolgono e proteggono le donne vittime di violenza domestica e sessuale, e di monitorare e valutare gli interventi attuati**

Progetto Europeo Urban (1998-2005): promuovere reti antiviolenza e avviare attività di ricerca e formazione

Istat:

- prima rilevazione sulla violenza sessuale, nell'ambito dell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini (Muratore e Quattrocioni, 1999)
- 2006 prima rilevazione nazionale sulla violenza contro le donne, su finanziamento del Dpo (Istat 2008)
- 2014 seconda rilevazione nazionale, su finanziamento del Dpo (Istat 2015)
- Dal 2018, rilevazioni sul sistema dei servizi

IRPPS-CNR:

- Progetto ViVa

## IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA

GREVIO 2020: accelerare e semplificare l'erogazione dei finanziamenti, anche con una programmazione pluriennale

### **Finanziaria 2007**

#### **Legge n. 119/2013:**

art. 5 – che finanzia le linee di azione individuate per l'attuazione dei Piani nazionali

art. 5 bis – che prevede un finanziamento permanente da ripartire tra le Regioni per il potenziamento dell'assistenza e del sostegno alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e

#### **Piano straordinario (2015-2017) e Piano strategico (2017-2020), I**

### 3 modelli regionali di impiego delle risorse destinate a Cav e Cr

1. Regioni che, a loro volta, li trasferiscono ad altre amministrazioni pubbliche/enti locali, al fine del successivo finanziamento dei Centri e delle Case rifugio;
2. Regioni che assegnano le risorse direttamente ai Centri e alle Case rifugio attraverso specifici atti di concessione;
3. Regioni che assegnano le risorse a valere sull'art. 5 ad Enti locali e/o Ambiti territoriali, mentre provvedono direttamente alla selezione degli enti gestori dei Centri e delle Case rifugio (art. 5 bis).

## FINANZIAMENTI E SOSTENIBILITÀ

Tra pubblici e privati, grandi e piccoli...

*«E' sempre un meccanismo discontinuo. Se sulle case hai comunque una fonte di finanziamento a cui puoi attingere, il centro non è configurato come un servizio indispensabile»*

[CAV a gestione privato sociale, centro]

*«Con la **promulgazione della legge** hanno visto **un'opportunità economica**, anche su questo abbiamo fatto da battistrada e come si vede adesso in Italia che ci sono **i bandi** e dunque **luoghi che difficilmente definiremmo adeguati al tema** della violenza, o specifici, e si buttano, all'epoca anche queste associazioni hanno fatto così. E avendo un **peso politico** molto forte si è fatta mettere nero su bianco nella legge, che prevede alloggi protetti che hanno caratteristiche diverse dalle case delle donne»*

[CAV a gestione privato sociale, nord]

*«Adesso sono 9 mesi che siamo senza finanziamento, per cui il centro viene gestito tutto da volontarie, nel senso di non retribuite, con lavoro gratuito (...) La nostra **precarietà** è un po' anche la loro precarietà [ndr: delle donne]».*

[CAV a gestione privato sociale, sud]»

## Criticità nel sistema di finanziamento

ActionAid Italia 2019, «una delle conseguenze di questo sistema a più livelli di finanziamento è il **ritardo** con cui i fondi raggiungono i destinatari finali, in particolare le ONG che gestiscono i centri anti violenza e/o le Case rifugio. (...)

Esempi:

- riparto 2017, fondi trasferiti alle Regioni tra ottobre e dicembre 2018.
- 20 milioni di euro stanziati dal Governo nel 2018: Intesa Stato-Regioni 10 maggio 2018; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 novembre 2018, trasferimento alle Regioni effettuato alla fine del 2019.

Effetti dei ritardi:

- impatto negativo sulla capacità di **raggiungere gli obiettivi** dei Piani nazionali
- **ostacolo alla continuità e alla qualità** dei servizi
- difficoltà nella programmazione
- enti gestori devono anticipare le spese, compresa la retribuzione
- mancata trasparenza e **uniformità** nella gestione delle risorse
- Ricadute sulla qualità dei servizi e sull'uniformità degli stessi sul territorio nazionale

(Rete D.i.Re, Grevio, Commissione Femminicidio, Action Aid, ...)

## Criticità nel sistema di finanziamento/2

la distribuzione dei fondi nazionali è già stata oggetto di un'istruttoria condotta dalla Corte dei conti

Il ricorso di alcune Regioni alla procedura basata sul criterio "dell'offerta economicamente più vantaggiosa" (artt. 60 e 95 del D.Lgs. 50/2016) è stata stigmatizzata dal rapporto del Grevio come «cattiva pratica». Secondo la Commissione Femminicidio favorisce «gli erogatori di servizi generici, i quali tendono a ridurre al minimo i costi complessivi, a spese delle associazioni di donne specializzate, che invece danno la priorità alle esigenze delle vittime, conformemente all'approccio incentrato sulla vittima previsto dalla convenzione».

Il sistema delle rette per le Case Rifugio

## Criticità relative ai requisiti previsti dall'Intesa Stato-Regioni

l'Intesa Stato-Regioni definisce i requisiti minimi richiesti a Cav e Cr per accedere ai finanziamenti.

*Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2 settembre 2019:  
«le Regioni hanno da subito evidenziato i limiti di tale Intesa, in troppe parti tanto generica da rendere difficoltosa l'effettuazione di verifiche sul possesso dei requisiti e da non mettere sufficienti barriere all'entrata rispetto alla creazione di strutture e servizi dotati di scarsa esperienza».*

- Target ampi di beneficiari, non esclusivamente specializzati, spesso con poca esperienza nel contrasto alla violenza contro le donne
- Accredimento anche di enti senza requisiti, senza rispettare CdI e Intesa stessa
- Grevio 2020 «in alcune regioni, l'idoneità al finanziamento statale è stata accertata tramite auto-dichiarazione da parte dell'organizzazione interessata, senza effettivi controlli».

Riformulare l'Intesa Stato-Regioni aggiornandola ai Convenzione di Istanbul e Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 – 2020:

- Necessità di individuare in modo chiaro quali sono i soggetti che possono candidarsi a gestire Cav e Cr, chiarendo le definizioni (art. 1, Cav) (art. 8, Cr)
- chiarire i requisiti strutturali ed organizzativi a cui i Centri devono tendere (art. 2)
- definire quale sia la relazione tra i Centri antiviolenza e le Case rifugio

## Le proposte della Commissione Femminicidio

Prevedere una **programmazione centrale** e un quadro unitario di riferimento **per ridurre le disomogeneità territoriali, garantire la continuità** e il **necessario coordinamento** agli interventi e alle politiche indirizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne.

In particolare, pare necessario:

- implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza,
- semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti,
- verificarne l'effettiva erogazione ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace e potenziare la governance centrale del sistema;
- promuovere un'analisi territoriale dei bisogni coinvolgendo gli enti gestori specializzati di Centri antiviolenza e Case rifugio in tutti i livelli decisionali.
- rivedere dell'Intesa Stato-Regioni;
- **istituire di un Osservatorio nazionale permanente**
- semplificare e sburocratizzare le operazioni di allocazione dei fondi agli enti gestori (pubblici e/o del privato sociale specializzato).
- implementare l'azione del numero di pubblica utilità 1522.
- adottare standard e principi guida quale orizzonte verso il quale sia gli Stati sia i servizi antiviolenza devono tendere (già individuati da UN-WOMEN, OSCE e UNFPA, e dal Consiglio d'Europa)

## Sugli standard: la necessità di un approccio di genere nelle politiche

UN-WOMEN, OSCE e UNFPA, e dal Consiglio d'Europa vedono quali standard fondanti per la strutturazione di un sistema antiviolenza efficace:

- l'adozione di approccio fondato sul genere che **riconosca la natura strutturale della violenza contro le donne**, la concezione proprietaria del corpo femminile, causa e conseguenza della disparità di potere e delle disuguaglianze sociali tra donne e uomini;
- il riconoscimento che **la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani**;
- una **lettura intersezionale** della trasversalità della violenza, che consenta di elaborare risposte specifiche a fronte dell'eterogeneità delle condizioni sociali, culturali ed economiche delle donne che si rivolgono ai servizi e la garanzia della sicurezza, della segretezza e dell'anonimato.
- un approccio che metta **al centro la progettualità, le decisioni e i desideri delle donne**



# Grazie!

viva.cnr.it

angela.toffanin@gmail.com



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

IRPPS  
Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Istituto di Ricerche sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali



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