

La governance del sistema antiviolenza italiano

Angela Maria Toffanin

Università degli Studi di Padova e CNR-IRPPS



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



VIVA – Monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne



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

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

Tutti i deliverables @ viva.cnr.it/deliverables



IL MULTIVERSO COME METAFORA

Uno sguardo longitudinale sulle politiche del sistema antiviolenza italiano

Ambiti:

- prevenzione
- sostegno alle vittime (inclusi i figli/e),
- punizione degli autori

Interventi integrati che 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)

Attori:

- le donne, e i/le loro figli/e
- **i servizi specializzati: CAV, CR, PAV**
- i servizi generali,
- lo Stato (DPO)
- le Regioni
- gli Enti locali
- gli organismi sovranazionali (Coe, Unwomen, Onu, OMS, ...)
- i movimenti femministi e delle donne

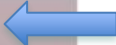
Approccio di genere e personalizzato ... e routine universaliste e standardizzate

Le politiche a contrasto della violenza maschile contro le donne

- Costante presenza delle associazioni di donne, spesso in collaborazione con gli enti locali (Grevio 2020; art. 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 (Corradi, 2018)
- Intervento dello Stato tardivo e relativamente lento, sia in termini di **finanziamenti** che di politiche (Cimagalli, 2014)
- Manca una legge organica
- È in atto un processo di regolamentazione del sistema: standardizzazione vs rischi di burocratizzazione

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



- Costante presenza delle associazioni di donne, spesso in collaborazione con gli enti locali (Grevio 2020; art. 5, comma 1 della Legge 119 del 2013)

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.

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)

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.



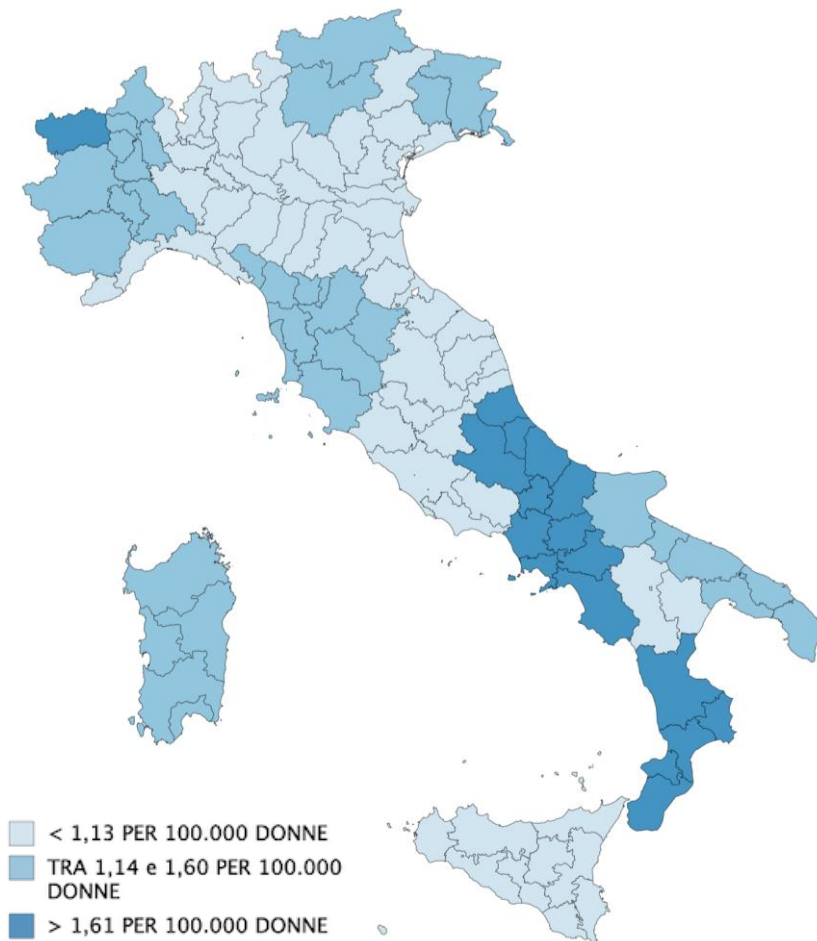
I centri antiviolenza in Italia

- 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 CAV oggi: 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

approcci diversi:
di genere vs «assistenza»
servizio vs casa
metodologie

risorse diverse:
economiche,
di rete,
di riconoscimento,
di personale

territori diversi,
ambiti diversi,
«utenza» (per approccio,
per specializzazione, per
contesto, per invii,
per periodo...)

- **Convenzioni e leggi internazionali e europee come modello**

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

- **Convenzioni e leggi internazionali e europee come modello**

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)

- L'attivazione degli enti locali precede il livello nazionale
- Intervento dello Stato tardivo e relativamente lento

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 stimolandone 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.



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.

Le voci dei CAV e delle CR

deliverables

viva.cnr.it

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».

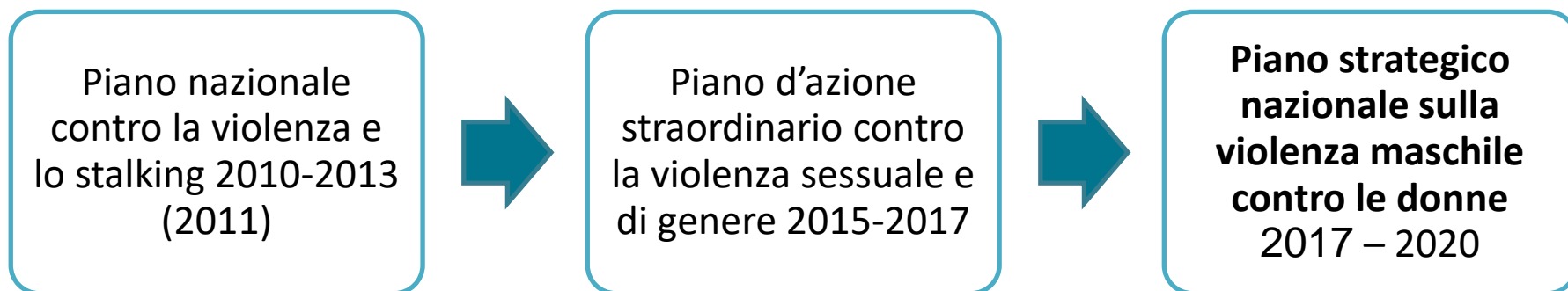
Criticità relative ai requisiti previsti dall'Intesa Stato-Regioni

- 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
Greivio 2020 «in alcune regioni, l'idoneità al finanziamento statale è stata accertata tramite auto-dichiarazione da parte dell'organizzazione interessata, senza effettivi controlli».

Necessità di revisione

- aggiornamento a Convenzione di Istanbul e Piani
- 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
- **I tavoli sono in corso**

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 nuovo piano
2021-2023**

Il piano 2017-2020

introduce un meccanismo di raccolta dati, monitoraggio e valutazione;
ricosce il ruolo fondamentale dei cav e delle case rifugio;
sottolinea la centralità dei servizi generali, in particolare i servizi sanitari;

non prevede un impegno in termini economici e di risorse umane da parte degli enti pubblici, demandandolo a un successivo piano operativo (**approvato dopo due anni!**)

afferma l'importanza della governance centrale e locale, attraverso reti territoriali 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*

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).

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),**

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).

Criticità nel sistema di finanziamento

Ritardi, discontinuità, frammentazione, incertezza sui tempi di erogazione, di impegno delle risorse, liquidazione...

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, ...)

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]»

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.

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

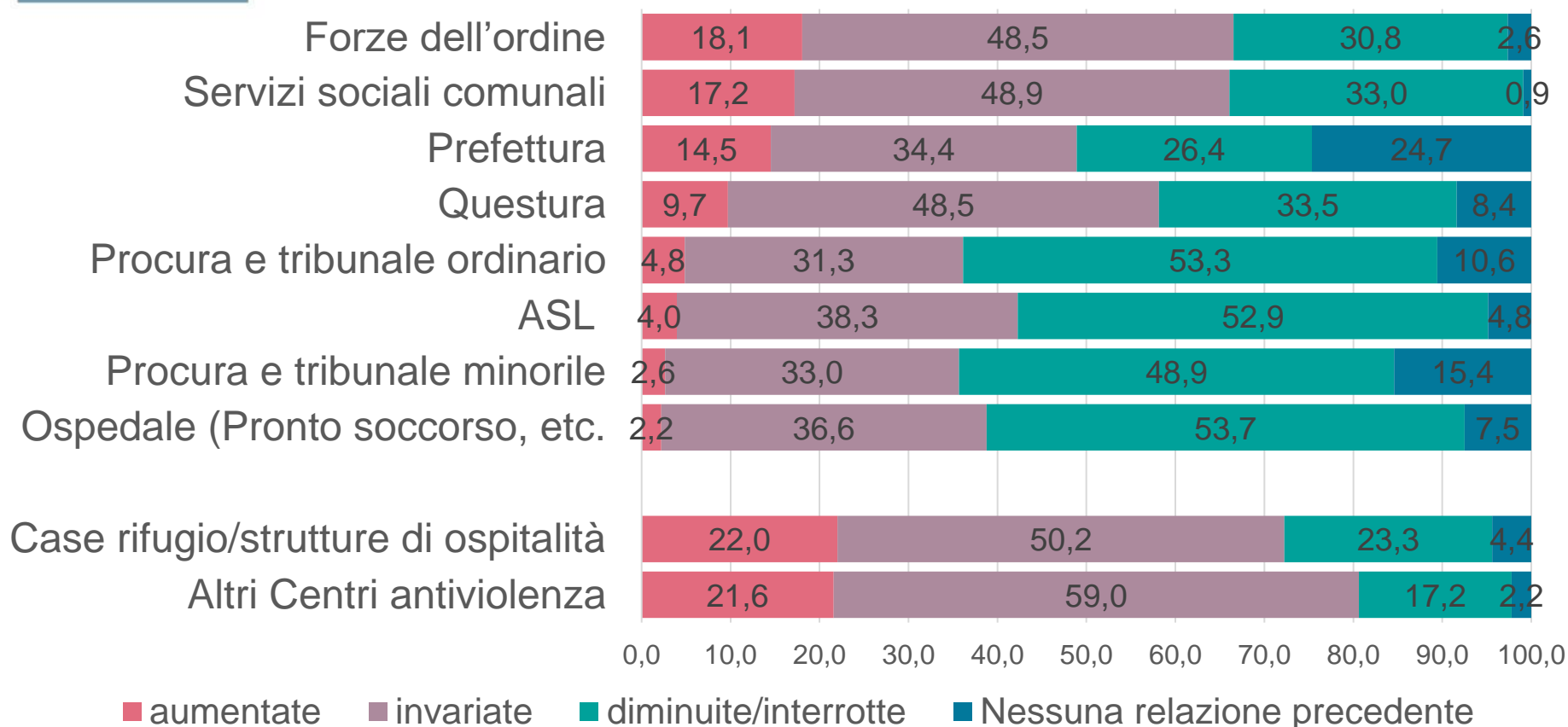
WP1

Rilevazione dei soggetti territoriali specialistici

I CENTRI ANTIVIOLENZA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

Il lavoro di rete nella fase 1

LE RELAZIONI CON GLI ALTRI SOGGETTI PRESENTI SUL TERRITORIO (%)



Fonte: Cnr-Irpps (2020)



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

IRPPS Istituto di Ricerche
sulla Popolazione
e le Politiche Sociali

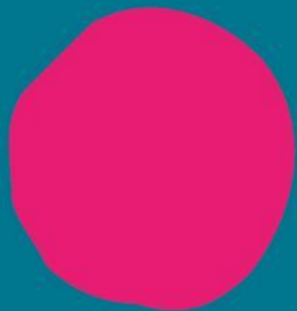
Consiglio Nazionale
delle Ricerche

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

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
angelamaria.toffanin@unipd.it



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