

Il monitoraggio degli interventi contro la violenza sulle donne: nodi critici e proposte

Francesco Gagliardi e Lorella Molteni*

RPS

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica prevede che gli Stati aderenti assicurino con sistematicità e continuità una azione di monitoraggio delle politiche destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza, al fine di determinare la rispondenza degli interventi alle necessità delle vittime e agli obiettivi per cui tali politiche sono state elaborate. Nel contesto italiano, tale esortazione stenta ad essere tradotta in un sistema unico e strutturato

di monitoraggio, determinando l'oggettiva difficoltà a rappresentare in maniera esaustiva gli interventi attuati.

Partendo da alcuni nodi critici che caratterizzano l'attuale sistema nazionale di intervento, il contributo delinea sinteticamente la proposta che gli autori nell'ambito del Progetto ViVa hanno elaborato per sostenere il Dipartimento per le Pari opportunità nell'elaborazione di un sistema di monitoraggio centrale degli interventi attuati a valere sul Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

1. Introduzione

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica dell'11 maggio 2011 (detta anche Convenzione di Istanbul, per la città in cui è stata approvata), ratificata dall'Italia con legge n. 77/2013, prevede la designazione di uno o più organismi per il coordinamento, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche e delle misure destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza (cfr. art. 10). Con riguardo al monitoraggio, la relazione esplicativa della Convenzione soprarichiamata precisa la funzione di verifica di *come* e *quanto* efficacemente le politiche e le misure destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza siano state applicate a livello nazionale, regionale

* Pur nel necessario coordinamento tra gli autori, Francesco Gagliardi ha redatto la sezione 1, Lorella Molteni la sezione 2, mentre la sezione 3 è frutto di una riflessione congiunta degli autori.

e locale. La valutazione è, invece, finalizzata a determinare la rispondenza delle politiche e misure adottate all'obiettivo per cui sono state elaborate e alle necessità delle donne che subiscono violenza, oltre ad individuare eventuali effetti imprevisti, anche attraverso la raccolta di dati affidabili al livello amministrativo e riguardanti la popolazione (ulteriore adempimento stabilito ai sensi dell'art. 11). Benché ognuna di queste funzioni contribuisca a costruire *politiche globali, efficaci e coordinate*¹ e, dunque, necessiti di una tematizzazione specifica – anche in relazione alle reciproche influenze e interrelazioni – la riflessione che si propone in questo contributo intende concentrarsi sul monitoraggio che nel contesto italiano, a differenza di quanto avviene in altri paesi che hanno sottoscritto la Convenzione², stenta tuttora a trovare definizione e applicazione sistemica da parte delle istituzioni pubbliche centrali e locali preposte all'attuazione delle politiche contro la violenza sulle donne. Finora, infatti, a livello nazionale tale funzione è stata essenzialmente assimilata alla raccolta di dati sull'offerta di servizi specializzati e sull'evoluzione del fenomeno della violenza contro le donne, tramite fonti amministrative e rilevazioni ad hoc, con la finalità principale di costruire flussi informativi continuativi e armonizzati con quelli degli osservatori regionali sulla violenza contro le donne già esistenti.

Ciò che risulta solo marginalmente praticato è, invece, il monitoraggio delle misure adottate dai piani nazionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne e supportare le donne che la subiscono. Nonostante i Piani nazionali finora attuati³ prevedessero tale funzione in capo ad un organismo tecnico di supporto appositamente designato⁴, giunti quasi allo scadere dell'ultimo Piano la ricostruzione di quanto è

¹ Insieme al coinvolgimento di tutti i soggetti pertinenti (autorità nazionali, regionali e locali, istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e organizzazioni della società civile, soprattutto quelle attive nella lotta contro la violenza sulle donne) e la destinazione di adeguate risorse umane e finanziarie.

² Il riferimento va, in particolare, al Portogallo e alla Francia (Council of Europe, 2019a e 2019b).

³ Si fa riferimento al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020. Precedentemente, in attuazione dall'art. 2 comma 463 della legge finanziaria n. 244 del 2007 che stanziava 20 milioni di euro ad interventi contro la violenza sulle donne, nel novembre 2010 era stato approvato il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking, sul quale non sono disponibili informazioni circa gli interventi attuati.

⁴ Ovvero l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza, previsto dal piano 2015-2017, e il Comitato Tecnico, previsto dal piano 2017-2020.

stato fatto dall'approvazione della legge 119 del 2013⁵, delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti rimane alquanto complessa⁶. Sulla questione si è, peraltro, anche espressa la Corte dei Conti che, nella delibera sulla «gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli» (2016), sottolinea l'assenza a monte dell'attuazione del Piano 2015-2017, di un sistema di possibili indicatori da utilizzare nella valutazione delle attività e dei servizi che grazie ai finanziamenti sono stati realizzati⁷. Inoltre la Corte denuncia la mancanza di:

- un collegamento tra le linee di azione e la ripartizione del plafond finanziario disponibile;
- parametri di riferimento sui quali valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati per realizzare le finalità perseguite;
- informazioni di tipo finanziario sufficientemente adeguate a motivare gli stanziamenti per ogni azione attuata.

Segnala, infine, diverse difficoltà di raccordo tra gli organismi di *governance centrale*⁸ e quelli territoriali⁹ che, associate alle carenze suddette,

⁵ La legge 119 di conversione del decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province, all'art. 5 prevede la redazione di Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e, all'art. 5bis, ulteriori azioni concrete rivolte al potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio.

⁶ Si rimanda, a questo proposito, alle considerazioni espresse da Gagliardi e Molteni nel primo rapporto di valutazione del Piano straordinario 2015-2017 (<https://viva.cnr.it/wp5/>).

⁷ Esula da questo contributo la trattazione delle distinzioni tra monitoraggio e valutazione. Rimandando per l'approfondimento a Palumbo (2001, pp. 70 ss.), e sintetizzando le riflessioni dell'autore, ci si limita in questa sede ad evidenziare che i sistemi di monitoraggio si caratterizzano come *sistemi informativi strutturati in una prospettiva valutativa*, in quanto restituiscono in maniera *value free* dati e informazioni sugli input, gli output e gli outcome delle policy, che costituiscono le premesse fattuali per l'espressione di giudizi critici su alcune dimensioni della stessa policy. Sul tema si veda, inoltre, Rinaldi (2012), che sottolinea la necessità di concentrarsi sulla complementarietà tra le due funzioni sia sul piano teorico che operativo.

⁸ La governance centrale è costituita dalla Cabina di regia interistituzionale, quale organismo di supporto politico al ministro delegato per le Pari opportunità, e dall'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza (ora Comitato tecnico), quale organismo di sostegno tecnico.

⁹ Ovvero i tavoli di coordinamento istituiti presso la sede degli ambiti territoriali, così come individuati da ciascuna regione ai sensi della legge 328/2000, cui viene affidato il compito di «agevolare gli indirizzi di programmazione, il monitoraggio

rendono complessa la verifica periodica dell'effettivo impiego dei finanziamenti.

L'assenza di un sistema di monitoraggio delle politiche contro la violenza di genere adeguatamente strutturato e funzionale è stato, inoltre, oggetto di particolare attenzione e richiamo da parte del Gruppo di esperti sugli interventi contro la violenza nei confronti delle donne (Grevio) che, incaricato dal Consiglio d'Europa per verificare l'adozione delle prescrizioni previste dalla Convenzione di Istanbul nei paesi firmatari, nel suo ultimo Rapporto di valutazione sull'Italia (Council of Europe, 2020) esprime una ferma raccomandazione alle autorità italiane affinché si impegnino a implementare a tutti i livelli di governo (centrale, regionale e locale) un sistema armonizzato di monitoraggio delle misure attuate per prevenire e combattere la violenza contro le donne (cfr. par. 44 del Rapporto).

A prescindere dai rilievi della Corte e del Consiglio d'Europa, la mancanza di un sistema di monitoraggio degli interventi rappresenta una criticità particolarmente rilevante per diversi ordini di motivi. Innanzitutto, solo attraverso la conoscenza di quanto si è realizzato e dei risultati ed effetti conseguiti è possibile *governare* le politiche contro la violenza sulle donne e presidiare in maniera efficace i processi, ri-orientando la pianificazione strategica in una logica di progressivo miglioramento indirizzato, in ultima analisi, al miglioramento del benessere delle donne che subiscono violenza e all'eliminazione di ogni forma di violenza.

Inoltre, oltre a supportare le amministrazioni pubbliche centrali e periferiche responsabili dell'attuazione delle policy nella verifica degli adempimenti normativi, il sistema di monitoraggio consente di produrre parametri di *benchmark* sull'evoluzione del fenomeno nel tempo, individuando possibili criticità sulle quali intervenire ed effettuare confronti su base territoriale.

Non da ultimo, dotarsi di un tale sistema consente di disporre di un patrimonio informativo indispensabile ad assolvere i debiti informativi previsti a livello nazionale ed europeo¹⁰ e a consentire, nell'ottica dell'*accountability*, la conoscenza dell'impegno pubblico in materia da parte de-

e la valutazione delle politiche territoriali di contrasto e trattamento della violenza contro le donne». Nel Piano strategico 2017-2020 si ipotizza un sistema di governance speculare a quello nazionale, assegnando un ruolo operativo fondamentale alle reti territoriali antiviolenza.

¹⁰ Si fa riferimento agli obblighi di relazione annuale previsti dagli artt. 5 e 5bis della legge n. 119/2013 e al debito informativo nei confronti del Grevio che, come si è detto, è l'organismo di valutazione dell'applicazione della Convenzione di Istanbul.

gli *stakeholders* di queste politiche e più in generale dei cittadini nel loro complesso.

Queste constatazioni costituiscono insieme l'esito e la premessa di una specifica analisi realizzata all'interno del Progetto ViVa e finalizzata alla definizione e messa a punto di strumenti per il monitoraggio quali-quantitativo del sistema di assistenza e supporto alle vittime della violenza di genere. La metodologia utilizzata nello studio condotto ha compreso in primo luogo l'*assessment* degli strumenti di monitoraggio implementati dai soggetti istituzionali presenti nell'area della prevenzione e contrasto alle diverse forme di violenza sulle donne. Ciò ha consentito di identificare gli attuali standard di monitoraggio, le aree di vuoto informativo e le criticità nell'implementazione di un sistema di monitoraggio strutturato. Questa verifica è stata condotta partendo dalle previsioni normative in materia e dall'analisi degli strumenti di monitoraggio utilizzati a livello nazionale e regionale. Gli esiti di questa analisi sono quindi stati oggetto di confronto con i referenti delle politiche contro la violenza sulle donne di cinque regioni¹¹ e, su questa base, rivisti ed integrati.

Il passo successivo del lavoro condotto è rappresentato dall'elaborazione di *linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*, che delineano le principali caratteristiche che tale sistema deve avere e presentano alcuni esempi di indicatori di monitoraggio, sia quantitativi che qualitativi, corredati dalle fonti da cui assumere le informazioni necessarie per il loro calcolo.

Rimandando il lettore alla documentazione prodotta in merito nell'ambito del Progetto ViVa¹², nelle pagine che seguono si propone di presentare sinteticamente la logica sottesa alla proposta elaborata per il monitoraggio degli interventi attuati a valere sul piano nazionale contro la violenza sulle donne, sottoposta nelle apposite linee guida all'attenzione del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio nel giugno 2019, e alcune riflessioni finali sui passaggi necessari a costruire un sistema di monitoraggio capace di rispondere adeguatamente alle aspettative normativamente e socialmente richieste.

2. Il quadro logico del sistema di monitoraggio proposto

Il sistema di monitoraggio proposto mutua la sua impostazione teorica dall'*approccio per programma*, già largamente sperimentato in ambito ita-

¹¹ Si tratta di Lombardia, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Piemonte.

¹² Si vedano i rapporti di Gagliardi e Molteni disponibili all'indirizzo internet: <https://viva.cnr.it/wp2/>.

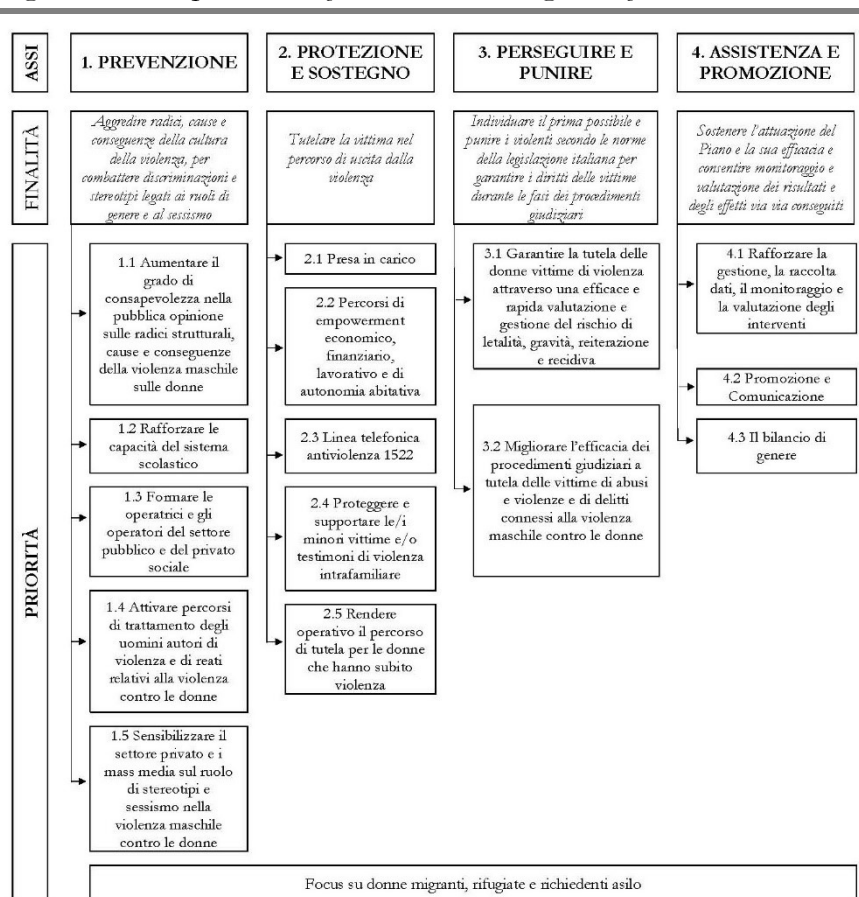
liano nella gestione di fondi a cofinanziamento dell'Unione europea per i quali è richiesta la costruzione di un quadro comune di monitoraggio e valutazione e il correlato adeguamento a standard di efficienza e trasparenza¹³. In tale approccio il punto di riferimento è quindi un programma operativo di politiche pubbliche declinato in interventi/progetti esecutivi più o meno puntuali che, a fronte di una dotazione finanziaria specificata e certa, concorrono al conseguimento di risultati attesi, spesso definiti, quando possibile, anche in termini di target numerici. Il modello che sottende alla determinazione di un tale programma è quello del ciclo di vita degli interventi previsti, ciascuno dei quali si può ricondurre a input di attuazione specifici (risorse umane, finanziarie e tecniche) e ad output ed effetti concreti e misurabili (realizzazioni e risultati) nell'ambito di precisi vincoli temporali di esecuzione. Tali interventi costituiscono, pertanto, l'unità principale di rilevazione del monitoraggio in quanto presentano caratteristiche che li rendono immediatamente osservabili e misurabili. La logica del sistema di monitoraggio, dunque, si basa sulla rilevazione di dati e informazioni al livello dei singoli interventi che, una volta aggregati, consentono la ricostruzione del volume dei provvedimenti attuati su tutto il territorio, degli output e dei risultati conseguiti.

Con riferimento alle politiche contro la violenza, il sistema di monitoraggio fa riferimento al *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020* che, come rappresentato nella figura 1, si struttura in 4 assi di intervento – prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione – e in 15 priorità di azione, coerenti con gli assunti e principi della Convenzione di Istanbul, alle quali si aggiungono l'ambito della cooperazione internazionale e il rafforzamento della governance territoriale. Per ogni priorità di azione, nel successivo Piano operativo¹⁴ ogni amministrazione coinvolta nella programmazione ha previsto una serie di interventi e misure da attuare nel triennio di vigenza che, nella logica sopra esposta, costituiscono l'unità di rilevazione del monitoraggio.

¹³ Si rimanda, a titolo d'esempio, al sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali e di investimento europei (Sie) alla base delle politiche di coesione (<https://open.coesione.gov.it>).

¹⁴ Si tratta di un allegato del Piano strategico, approvato per la prima volta dalla Cabina di regia in data 21.11.2018, nel quale per ogni intervento sono indicati gli stanziamenti finanziari previsti, il periodo di attuazione e le amministrazioni competenti.

Figura 1 - Assi e priorità d'azione del Piano strategico nazionale



RPS

Francesco Gagliardi e Lorella Molteni

Fonte: Elaborazione a cura degli autori.

Un primo elemento essenziale che definisce un sistema di monitoraggio attiene alla sua capacità di seguire longitudinalmente l'andamento del programma, restituendo a cadenze periodiche (solitamente, ogni 6/12 mesi) una serie di dati e informazioni che consentono di misurare quantitativamente e qualitativamente le realizzazioni conseguite, i risultati raggiunti e la percezione che ne hanno gli attori coinvolti, inclusi/e i/le destinatari/e delle azioni. La logica del monitoraggio è, dunque, di tipo incrementale in quanto l'obiettivo principale è quello di verificare, ad ogni trasmissione delle informazioni riguardanti i singoli interventi, i progressivi avanzamenti rispetto al periodo precedente. Tali avanzamenti sono

definibili in relazione a quattro dimensioni di monitoraggio che sono state identificate secondo la natura dei dati e delle informazioni raccolte. La prima dimensione è il monitoraggio delle procedure che ha ad oggetto la rilevazione di dati e informazioni sugli aspetti amministrativi attinenti all'attivazione delle risorse ed è di particolare interesse in quanto accompagna tutto il ciclo di vita degli interventi, dalla fase di selezione a quella di gestione fino alla fase di rendicontazione e controllo, condotta quest'ultima dall'autorità pubblica responsabile. I dati e le informazioni da rilevare riguardano pertanto le modalità di governance del Piano, le procedure attuative (es. bando pubblico, avviso, accordo, ecc.) e di gestione utilizzate, gli interventi che in coerenza con il Piano sono selezionati, le caratteristiche dei soggetti attuatori dei progetti finanziati. La seconda dimensione di monitoraggio ha per oggetto lo stato di avanzamento finanziario dell'intervento, che consente di acquisire informazioni sullo stato degli impegni finanziari e della spesa effettivamente sostenuta.

La terza dimensione è costituita dal monitoraggio fisico, legata allo stato di avanzamento delle attività. In pratica, questa dimensione del monitoraggio consiste nella misurazione di dati di input (risorse utilizzate) e di output (obiettivi fisici realizzati) per la verifica sia del progressivo raggiungimento degli obiettivi previsti, quantificati man mano che i singoli interventi si concludono fino al completamento del Piano, sia dell'efficienza e dell'efficacia del Piano, vale a dire la sua capacità di conseguire gli obiettivi definiti (efficacia) e la capacità di raggiungere tali obiettivi con le risorse previste (efficienza).

Infine, la quarta e ultima dimensione attiene al monitoraggio di contesto ed ha per oggetto la misurazione di aspetti esterni alla fase attuativa di un programma/intervento (demografici, socio-culturali, economici, ecc.) che ne possono condizionare l'esito. Si tratta di una dimensione utile per comprendere quanto le dinamiche del contesto abbiano influito in positivo o in negativo sulla performance ottenuta.

All'interno di ognuna di queste dimensioni, un aspetto importante che va attentamente definito riguarda l'elaborazione di indicatori che, stante quanto suggerito dalla letteratura di settore¹⁵, devono essere:

- *validi*, ovvero misurino effettivamente ciò che si intende misurare;
- *controllabili*, devono cioè riguardare aspetti che sono sotto l'effettivo controllo di chi governa il programma;

¹⁵ La letteratura sul tema è particolarmente vasta; si vedano, tra gli altri, Bezzi e al. (2010) e UnWomen (2011), quest'ultimo specifico degli indicatori riguardanti il fenomeno della violenza di genere e il monitoraggio delle politiche.

- *specifici e unici*, ovvero ogni indicatore deve essere pertinente rispetto all'obiettivo da misurare e deve rilevare un aspetto che nessun altro indicatore rileva;
- *accessibili*, ovvero che le informazioni che ne sono alla base possano essere reperite ad un costo accettabile;
- *rilevanti*, rispetto ai bisogni informativi;
- *definiti a livello temporale*, cioè con una chiara indicazione dell'orizzonte temporale a cui si riferiscono;
- *comprensibili* a coloro che li rilevano ed utilizzano.

Rispetto a quest'ultima caratteristica, al fine di garantire una comune interpretazione del significato degli indicatori selezionati, è indispensabile che nella fase di progettazione ne siano chiarite le seguenti caratteristiche: definizione e significato dell'indicatore, numeratore e denominatore (laddove previsto) e unità di misura, gli strumenti da utilizzare per rilevare il dato/informazione, modalità e frequenza di rilevazione, eventuali considerazioni circa le procedure da osservare, variabili di disaggregazione dei dati (es. ripartizione territoriale, assi e/o priorità di intervento, ecc.).

Un ulteriore elemento essenziale che definisce il quadro logico del sistema di monitoraggio che si è proposto riguarda il processo di gestione, che può essere concettualmente articolato nelle seguenti fasi, riferibili al ciclo di vita di un progetto a partire dalla sua individuazione fino alla sua conclusione:

- *Fase di attivazione*, che rappresenta il momento preliminare della gestione amministrativa, con cui si dà corso alla destinazione di una quota delle risorse della dotazione complessiva del Piano per il finanziamento dei singoli interventi previsti. Questa fase si concretizza nell'espletamento di procedure amministrative che conducono all'individuazione del/i soggetto/i che realizza/no l'intervento (beneficiari dei finanziamenti). L'entità di osservazione è pertanto rappresentata dalla procedura di attivazione, per la quale occorre monitorare una serie di informazioni legate ai passaggi operativi che permettono l'individuazione dei soggetti attuatori.
- *Fase di inizializzazione*, che corrisponde con il momento a partire dal quale l'entità «intervento/misura» viene censita ed inclusa nella sfera di osservazione per essere monitorata in funzione delle varie fasi del relativo ciclo di vita. Ciò comporta la definizione e la somministrazione di una specifica scheda tecnica di progetto, rivolta al soggetto che attua l'intervento/progetto, nella quale riportare almeno le seguenti tipologie d'informazione: titolo del progetto; ambito territo-

riale di attuazione; costo complessivo dell'intervento; soggetto responsabile e, se distinto, soggetto operativo del progetto; descrizione di obiettivi, azioni progettuali, modalità attuative (attività), numero e caratteristiche delle figure professionali che si prevede di impegnare; risultati attesi; cronoprogramma delle attività; quadro economico in relazione alle attività e budget complessivo del progetto per voci di spesa previste.

- *Fase di attuazione*, che si riferisce all'attività di realizzazione dell'intervento e prevede la rilevazione degli indicatori relativi alle quattro dimensioni precedentemente indicate. Il soggetto che realizza l'intervento/progetto è chiamato a registrare e gestire un insieme composto di informazioni, al fine di disporre di un quadro costantemente aggiornato sullo stato di realizzazione in rapporto ai valori e ai target definiti in sede di inizializzazione programmatica.
- *Fase di conclusione*, che si riferisce al completamento delle attività di realizzazione dell'intervento, con la conseguente rilevazione finale dei dati relativi alle dimensioni procedurale, fisica e finanziaria. Con la rilevazione conclusiva del corredo di informazioni dei singoli interventi/progetti e la loro aggregazione, si perviene alla determinazione di un quadro complessivo delle realizzazioni e dei risultati conseguiti al livello dell'intero Piano: quadro che rappresenta, tra l'altro, la base informativa propedeutica per ogni analisi finalizzata ad esprimere un giudizio valutativo riguardo il conseguimento degli obiettivi prefissati in sede programmatica e, più in generale, l'efficacia complessiva delle politiche di investimento poste in essere.

Occorre, a questo punto, precisare che l'architettura del Piano Strategico è particolarmente complessa in quanto il sistema di intervento, nell'agire «secondo il principio della piena responsabilizzazione del livello di Amministrazione pubblica pertinente e/o più appropriato, nell'ambito di un sistema nazionale di politiche coordinate» (cfr. preambolo del Piano), vede il coinvolgimento di 13 ministeri (oltre al Dipartimento per le Pari opportunità), delle regioni e di Anci in rappresentanza dei comuni, nella definizione e attuazione degli interventi come nell'impegno finanziario. Le diverse amministrazioni che a vario titolo concorrono all'attuazione degli interventi del Piano, collocano in larga maggioranza questi interventi in altri «contenitori programmatici» di cui sono responsabili, prevedendo dunque propri orientamenti strategici, obiettivi, plafond finanziari e, in taluni casi, anche specifici sistemi di monitoraggio.

Un ulteriore elemento di complessità da considerare attiene alla presenza

di numerosi soggetti che, potenzialmente, possono essere chiamati a realizzare gli interventi programmati dalle Amministrazioni e che, quindi, hanno la responsabilità nella raccolta dei dati e delle informazioni descritte in precedenza. Sulla base di una apposita analisi dei procedimenti amministrativi attivati all'interno del precedente Piano 2015-2017¹⁶ (figura 2), si è infatti avuto modo di accertare che raramente le amministrazioni realizzano direttamente gli interventi previsti e che, più frequentemente, attivano procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento degli interventi ad altri soggetti.

Tali procedure possono consistere:

- nella stipula di accordi o convenzioni tramite cui i soggetti firmatari si impegnano ad attuare determinati interventi entro le condizioni stabilite dallo stesso accordo/affidamento;
- l'affidamento diretto, tramite cui l'ente affidatario è chiamato ad eseguire una prestazione o erogare un servizio;
- la selezione su base competitiva di proposte progettuali presentate da soggetti di varia natura. I beneficiari finali sono, in questo caso, i soggetti che risultano ammessi a finanziamento in seguito alla valutazione delle proposte progettuali, ovvero i soggetti che formano la graduatoria dei progetti finanziati;
- la ripartizione delle risorse finanziarie alle regioni, nella quale queste ultime assumono un ruolo centrale nella progettazione e attuazione degli interventi, pur non essendo necessariamente beneficiari finali dei finanziamenti in quanto in gran parte dei casi attivano appositi procedimenti amministrativi che identificano altri soggetti attuatori¹⁷.

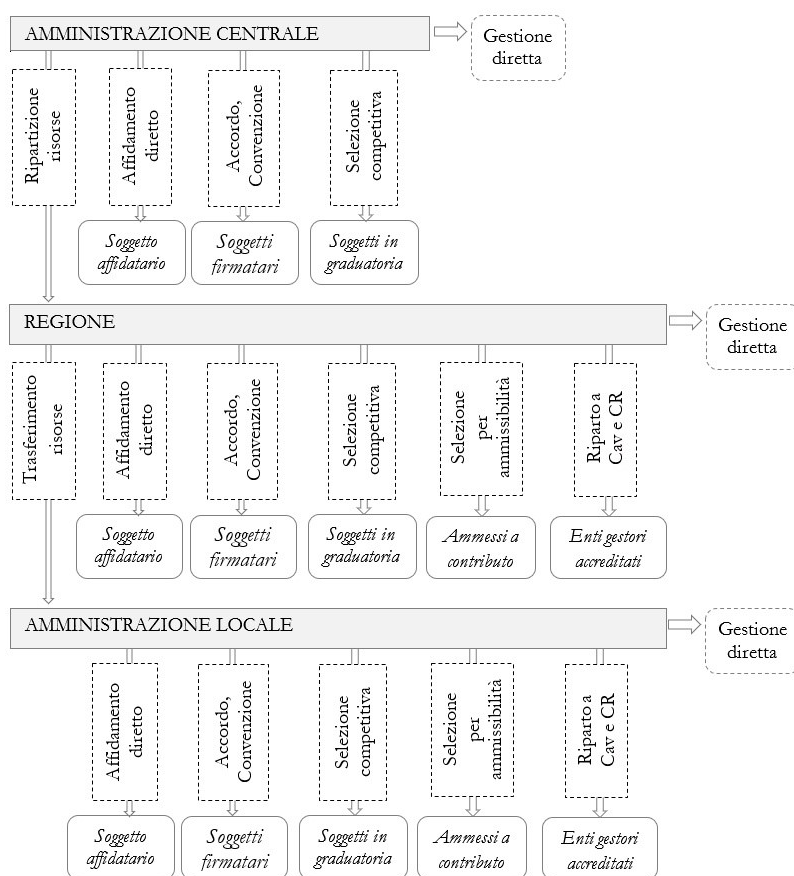
Oltre alle tipologie di procedimento appena descritte, le amministrazioni regionali possono attivare procedure di selezione per ammissibilità, ovvero avvisi rivolti a specifiche categorie di soggetti e/o enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio, con i quali si stabiliscono criteri per la richiesta di finanziamento. In taluni casi, le risorse vengono ripartite,

¹⁶ Si veda il Primo rapporto sul piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, elaborato da Gagliardi e Molteni (<https://viva.cnr.it/wp5/>).

¹⁷ Dall'analisi delle procedure attivate dalle regioni sul d.p.c.m. del 25.11.2016 di riparto dei fondi del Piano straordinario 2015-2017, infatti, si sono identificati oltre 300 organismi di varia natura – organizzazioni non-profit, enti gestori dei centri antiviolenza, ambiti territoriali, comuni, società *in-house* o enti strumentali delle regioni, ecc. – che hanno realizzato su tutto il territorio nazionale gli interventi relativi alla formazione degli operatori, all'inserimento lavorativo, all'autonomia abitativa e all'implementazione dei sistemi informativi.

secondo criteri predefiniti, agli enti gestori di centri antiviolenza e/o case rifugio e/o a soggetti che gestiscono altre strutture di ospitalità. Le regioni possono, infine, operare trasferendo le risorse ad altre amministrazioni pubbliche – principalmente ai comuni ma anche agli ambiti territoriali, ai distretti o alle province, dove sono ancora attive – che a loro volta impiegano le risorse secondo le stesse tipologie di procedimento amministrativo appena descritte.

Figura 2 - Procedimenti amministrativi e soggetti attuatori degli interventi



Fonte: Elaborazione a cura degli autori.

Quanto rappresentato, dunque, deve essere tenuto in debito conto per la strutturazione del sistema di monitoraggio e degli strumenti di rilevazione dei dati e delle informazioni, oltre che dei flussi informativi tra

i soggetti che attuano gli interventi oggetto di monitoraggio e il Dipartimento per le Pari opportunità. Nella definizione del modello di monitoraggio messo a punto nello studio si è pertanto proposto di considerare le amministrazioni locali, regionali e centrali che attivano i procedimenti amministrativi come «hub», ovvero come punti di raccolta delle informazioni relative agli interventi di loro competenza e come soggetti responsabili del flusso informativo verso l'amministrazione centrale, ovvero il Dipartimento delle Pari opportunità della Presidenza del Consiglio.

3. Considerazioni conclusive

Il modello di intervento nell'ambito della violenza di genere che si è progressivamente delineato nel nostro paese si caratterizza per la frammentazione delle responsabilità e per un sistema di governance oggettivamente debole. Una condizione che è l'esito di diversi fattori quali – limitandosi a citare i principali: l'assenza di una regolazione normativa unitaria a livello nazionale; la competenza concorrente in materia delle regioni con lo Stato; l'autonomia nella realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali concessa dalla legge n. 328/2000; non da ultimo, l'eterogeneità degli approcci e dei profili organizzativi dei servizi specializzati attivi nei territori a favore delle donne vittime di violenza¹⁸, molti dei quali sono fondati sul volontariato e su una cultura la cui cifra dominante è quella dell'autodeterminazione.

Ne consegue che l'implementazione di un sistema di monitoraggio come quello sinteticamente descritto comporta un investimento obiettivamente importante in quanto richiede la condivisione di una comune responsabilità e impegno da parte di più soggetti, tanto pubblici (amministrazioni centrali, regioni, enti locali, aziende sanitarie, ecc.), quanto privati (centri antiviolenza, case rifugio, organizzazioni non profit, ecc.). Nel sistema proposto, infatti, le amministrazioni sono chiamate a definire e organizzare il processo di monitoraggio in tutti i suoi aspetti, attraverso una serie di azioni che impattano su aspetti rilevanti e correlati quali, ad esempio: l'individuazione e responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella rilevazione dei dati di monitoraggio; la struttu-

¹⁸ Si veda l'indagine sui centri antiviolenza attivi nel 2017 condotta da Istat e Irpps-Cnr, disponibile agli indirizzi internet: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/centri-antiviolenza> e <https://viva.cnr.it/wp1/>.

razione ed attuazione di procedure, tempistiche e strumenti inerenti la rilevazione e la gestione delle informazioni qualitative e quantitative di interesse; la verifica e l'aggregazione delle informazioni e la valorizzazione degli indicatori; la trasmissione e condivisione degli esiti del monitoraggio.

È dunque indispensabile strutturare, a monte della implementazione del sistema di monitoraggio, spazi di riflessione e condivisione con i principali *stakeholders* del sistema – che possono essere identificati essenzialmente nei membri del Comitato tecnico del Piano strategico¹⁹ e nei referenti regionali delle politiche contro la violenza sulle donne – in merito alle informazioni e ai dati essenziali da rilevare, in maniera tale che siano coerenti con le specificità territoriali e con l'eterogeneità degli obiettivi e degli interventi in corso di progettazione.

Un ulteriore elemento da definire attiene la gestione e il presidio del processo di monitoraggio. Considerata la vasta mole di dati e informazioni che devono essere acquisite, occorre riflettere sugli strumenti di lavoro di cui dotarsi per garantire la qualità del dato, l'uniformità delle informazioni raccolte, il rispetto delle tempistiche prestabilite, l'efficienza del sistema e, soprattutto, la sua sostenibilità. L'esperienza maturata nell'ambito del monitoraggio di altri programmi suggerisce l'opportunità di implementare un sistema informativo che favorisca sia l'agevole trasmissione dei dati e delle informazioni, sia la loro successiva aggregazione in report e rendiconti automatici, ottenendo in tal modo un indubbio risparmio di tempo e una maggiore tempestività nell'acquisizione e pubblicizzazione delle informazioni.

Occorre, infine, tenere presente che il presidio di un processo così articolato richiede necessariamente, anche in presenza di un sistema informativo, un investimento su risorse umane debitamente formate che, ad ogni livello di governo, garantiscano l'esecuzione di tutte le attività implicate nel monitoraggio, l'efficienza e l'efficacia del processo e, non da meno, la sua sostenibilità.

¹⁹ Il comitato tecnico, presieduto dal Capo del Dipartimento per le Pari opportunità, è composto da rappresentanti di livello tecnico delle amministrazioni comprese nell'attuazione del Piano (ministeri, regioni, Unione delle province italiane e Anci) e da rappresentanti delle seguenti organizzazioni: associazioni rappresentative sul tema della violenza sulle donne; associazioni impegnate nella prevenzione e presa in carico degli autori di violenza sessuale e di genere; Istat; Irpps-Cnr; Conferenza dei rettori delle università italiane; sigle sindacali rappresentative delle parti sindacali e datoriali; consigliera nazionale di parità.

Riferimenti bibliografici

- Bezzi C., Cannavò L. e Palumbo M., 2010, *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Corte dei Conti, 2016, *La gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (d.l. n. 93/2013). Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.osservatorio-diritti.it/wp-content/uploads/2018/11/violenza-di-genere4.pdf>.
- Council of Europe, 2019a, *Grevio Baseline Evaluation Report. Portugal*, disponibile all'indirizzo internet: <https://rm.coe.int/grevio-reprt-on-portugal/168091f16f>.
- Council of Europe, 2019b, *Grevio Baseline Evaluation Report. France*, disponibile all'indirizzo internet: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2019-16/168098c61a>.
- Council of Europe, 2020, *Grevio Baseline Evaluation Report. Italy*, disponibile all'indirizzo internet: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.
- Palumbo M., 2001, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano.
- Rinaldi F.M., 2012, *Il monitoraggio per la valutazione: concetti, metodi, strumenti*, FrancoAngeli, Milano.
- UnWomen, 2011, *Monitoring and Evaluation of Initiatives on Violence Against Women and Girls*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/me_asset_english_nov_2011__final.pdf.

RPS

Francesco Gagliardi e Lorella Molteni

