

Violenza contro le donne: il ruolo del Progetto ViVa nel contesto delle politiche in Italia

Angela M. Toffanin, Marta Pietrobelli e Maura Misiti

RPS

Le politiche a contrasto della violenza maschile contro le donne richiedono un approccio di genere, capace di riconoscere le radici socioculturali del fenomeno e di comprendere le conseguenze che la violenza comporta, per le donne e per la società. Tale approccio richiede strumenti di intervento e contrasto innovativi e multidimensionali. In Italia, queste politiche hanno avuto uno sviluppo relativamente lento e frastagliato, strettamente legato sia all'attivismo di gruppi femministi e di donne cominciato negli anni settanta, sia agli accordi e alle convenzioni a livello internazionale ed europeo.

In quest'ottica, l'articolo si propone di indagare l'evoluzione delle politiche anti-violenza in Italia, con un particolare riferimento al «Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020». È in questo contesto che si colloca il Progetto ViVa - Monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, condotto dall'Irpps-Cnr in accordo con il Dipartimento per le Pari opportunità, che, adottando un approccio di genere, analizza politiche e misure adottate, attraverso attività di ricerca-azione, nonché di monitoraggio e valutazione.

1. L'emergenza sanitaria non elimina la violenza domestica: un'introduzione

Una delle conseguenze non preventivata, benché prevedibile, della pandemia generata dal virus Covid-19 riguarda la violenza domestica. Le misure di contenimento sociale imposte da molti Paesi per limitare il contagio, infatti, hanno svelato l'ambivalenza dell'artificio della famiglia come «illusione realizzata», capace sia di mantenere legami, sia di costringere in convivenze obbligate (Bimbi, 2019). Inoltre, tali misure hanno spesso modificato anche la disponibilità di erogazione dei servizi accessibili alle donne in situazione di violenza: i primi dati raccolti¹ restituiscono un panorama tuttora incerto, che tuttavia pare confermare

¹ Si vedano le analisi condotte da Irpps-Cnr (<https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2020/05/ViVa-CS-8.4.2020-Indagine-I-centri-antiviolenza-ai-tempi-del-coronavirus.pdf>), Istat (<https://www.istat.it/it/archivio/242841>) e DiRe

una maggior difficoltà di accesso e un'accresciuta invisibilizzazione del fenomeno, per lo meno nelle prime settimane di isolamento sociale (Demurtas, in questo volume). L'isolamento in casa con il partner e la rarefazione delle relazioni sociali possono rappresentare un incremento della vulnerabilità alla violenza per le donne, e fin dalle prime settimane di *lockdown* attiviste femministe, operatrici dei centri antiviolenza (Cav) e delle associazioni che si occupano di violenza di genere, dalla Cina all'Italia, dagli Stati Uniti al Cile, a Israele hanno denunciato l'aumento dei rischi nei casi di violenza domestica². Sia l'Organizzazione mondiale della Sanità sia le Nazioni Unite hanno invitato i Paesi a adottare misure specifiche di contrasto.

Lo Stato italiano ha raccolto l'invito: il Dipartimento per le pari opportunità del Consiglio dei ministri (Dpo) ha sottoscritto un accordo con la ministra dell'Interno per l'ospitalità delle donne in situazioni d'emergenza³ e un protocollo con la Federazione degli ordini dei farmacisti, Federfarma e Assofarm per agevolare la possibilità delle donne di chiedere aiuto anche attraverso le farmacie⁴. Inoltre, ha stanziato apposite risorse «per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case Rifugio e dai Cav in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19»⁵. Si tratta di misure molto recenti e in parte ancora non implementate, che potranno essere valutate soltanto nei prossimi mesi.

Al pari delle altre misure adottate dall'Italia negli ultimi trent'anni, la loro valutazione richiede strumenti adeguati (Gagliardi e Molteni, in questo numero), in quanto politiche pubbliche in generale, e in quanto politiche contro la violenza in particolare, che, come descriveremo nei primi due paragrafi, hanno caratteristiche di specificità molto marcate.

(<https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-covid19-2867-donne-si-sono-rivolte-ai-centri-antiviolenza-d-i-re-durante-il-lockdown/>) (consultati il 13/5/2020).

² Per un'aggiornata rassegna stampa degli articoli sul tema della violenza contro le donne ai tempi di Covid-19 si veda: <https://viva.cnr.it/covid19/> (consultato il 13/5/2020).

³ <http://www.pariopportunita.gov.it/news/accordo-con-la-ministra-dellinterno-lamorgese-per-laccoglienza-nei-centri-anti-violenza-e-nelle-case-rifugio/> (consultato l'11/5/2020).

⁴ <http://www.pariopportunita.gov.it/news/violenza-donne-bonetti-firma-protocollo-dintesa-con-federazione-ordini-dei-farmacisti-federfarma-e-assofarm/> (consultato l'11/5/2020).

⁵ <http://www.pariopportunita.gov.it/news/avviso-per-il-finanziamento-di-interventi-urgenti-per-il-sostegno-alle-misure-adottate-dalle-case-rifugio-e-dai-centri-antiviolenza-in-relazione-allemergenza-sanitaria-da-covid-19/> (consultato l'11/5/2020).

Adottare strategie politiche, giuridiche e in termini di intervento a contrasto del fenomeno della violenza maschile contro le donne che siano efficaci e armoniche non è facile, anche in relazione alla particolarità del fenomeno stesso su cui si propongono di intervenire: si tratta di un problema universale e al contempo estremamente specifico e contestualizzato nelle relazioni della vita quotidiana in cui si manifesta, radicato in un orizzonte strutturale, sociale e simbolico in cui le disuguaglianze connesse al genere risultano oggettive, ma implicite (Toffanin, 2015). Le politiche⁶ devono prevedere interventi di prevenzione del fenomeno, di sostegno alle vittime (inclusi/e i/le figli/e), di punizione degli autori. Pertanto, progetti di ricerca, monitoraggio e valutazione in questo ambito offrono strumenti utili a più attori: di policy per le amministrazioni pubbliche, di analisi per i soggetti direttamente coinvolti, interpretativi per la ricerca sociale.

In questo contesto si situa il Progetto *ViVa - Monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*, condotto dall'Irpps-Cnr in accordo con il Dpo. Attraverso un approccio di genere, ViVa analizza le misure adottate in tale ambito. Nel presente articolo, dopo aver analizzato perché le politiche antiviolenza sono politiche di genere, ne presenteremo l'evoluzione nel contesto italiano, con un particolare approfondimento dell'ultimo Piano nazionale in cui si colloca anche il progetto.

2. Un approccio di genere alle politiche antiviolenza

Le politiche a contrasto della violenza maschile contro le donne richiedono un approccio di genere, capace di riconoscere le radici socioculturali del fenomeno e di comprendere nel complesso le conseguenze e i costi che la violenza comporta non solo sulle vite delle donne – e dei loro figli/e – che la subiscono, ma anche sulla società. Tale approccio permette una pianificazione di strumenti di intervento e contrasto innovativi e multidimensionali, che vanno al di là della tradizionale segmentazione delle politiche pubbliche: le politiche contro la violenza

⁶ Per politiche intendiamo quei processi sia formali che informali che definiscono ogni momento e manifestazione di relazione di potere, non coinvolgendo solo le politiche statali e dei movimenti sociali, ma anche le politiche del linguaggio, della rappresentazione e del confronto (Krook e Childs, 2010, p. 4). Tuttavia, in questo articolo circoscriviamo l'analisi alle misure riferite all'intervento statale.

debbono essere, infatti, capaci di pianificare interventi trasversali e al contempo personalizzati, che si compongono di misure di tipo sociale, socio-sanitario, educativo, abitativo, per il lavoro e la sicurezza, per le pari opportunità e i diritti di cittadinanza, solo per citarne alcune. Si tratta di misure specifiche rispetto sia agli altri tipi di violenza sia agli altri fenomeni che vulnerabilizzano i soggetti (Walby e al., 2014).

La violenza maschile contro le donne, infatti, si caratterizza per essere trasversale alle età, alle classi sociali, al tipo di occupazione e di istruzione, al livello di reddito e al numero di figli/e, alla nazionalità e alle condizioni di salute (Istat, 2015). Tutte le donne possono, potenzialmente, subirla, e tuttavia l'esperienza soggettiva risulta anche dalle specifiche appartenenze di ognuna, dalle sue condizioni di vita, dal particolare accesso che può avere a diverse strategie per affrontare e/o superare la violenza stessa. Benché le dinamiche violente registrino caratteristiche di ricorsività, chi si rivolge ai servizi antiviolenza compone un gruppo estremamente eterogeneo, con bisogni diversi, che richiede l'attivazione di interventi (e servizi) specifici. I percorsi di uscita dalla violenza sono lunghi, frastagliati, con momenti di grande frenesia alternati a periodi di silenzio, richiedono continui aggiustamenti, sono scarsamente standardizzabili e difficili da pianificare. Alcuni studi hanno messo in luce come le donne che subiscono violenza e si rivolgono ai servizi, sia pubblici che del privato sociale, siano spesso definite «difficili», «volatili», «poco collaborative», «non abbastanza determinate», proprio in conseguenza dell'eterogeneità delle loro esperienze, bisogni, percorsi (Cimagalli, 2014). In questo senso, corrono spesso il rischio di subire dinamiche di vittimizzazione secondaria.

Per affrontare il problema della violenza maschile contro le donne, inoltre, non bastano misure orientate alla sicurezza (in senso ampio) di donne e bambini/e, o alla punizione degli autori: queste vanno accompagnate da strategie per la prevenzione del fenomeno, in grado di problematizzare e minarne le radici socioculturali, agendo sulle rappresentazioni sociali dei ruoli e delle relazioni di genere, sull'accettabilità dei comportamenti violenti e dei processi di vittimizzazione.

In questo senso, quelle a contrasto della violenza maschile sono al contempo politiche sociali, educative, lavorative, di sicurezza, per le pari opportunità e i diritti di cittadinanza, che si traducono in misure efficaci, olistiche, integrate, basate su un approccio di genere che tiene conto delle diseguaglianze presenti a livello strutturale, sociale e simbolico tra donne e uomini in un contesto situato, e degli effetti che tali asimmetrie determinano (Toffanin e al., 2020).

Negli ultimi decenni, il tema è entrato nell'agenda pubblica, anche italiana: nel prossimo paragrafo descriveremo questo percorso a partire dagli anni settanta del novecento ad oggi, soffermandoci prevalentemente sull'ultimo decennio.

3. *L'evoluzione delle misure e delle leggi in Italia*

Le politiche anti violenza in Italia si compongono di misure diverse, di tipo legislativo, di ricerca e di intervento, a livello nazionale e locale, in cui è possibile distinguere un approccio di tipo punitivo e un altro legato alla regolamentazione dei servizi erogati. A livello internazionale, l'intervento statale sul tema è stato valutato a partire dall'analisi su due pratiche correlate ma distinte: la criminalizzazione del fenomeno e la regolarizzazione degli interventi attraverso i finanziamenti (Abraham e Tastsoglou, 2016). Delineiamo qui le principali tendenze d'intervento, ricordando che il sistema integrato contro la violenza maschile sulle donne di cui si occupa il Progetto ViVa rientra più nel secondo filone. Il contesto in cui si situano le misure è essenziale per comprenderle. Nel complesso, in Italia l'intervento dello Stato è apparso relativamente lento⁷, con periodici momenti di evidente attività e lunghi periodi di apparente immobilismo (Cimagalli, 2014). Non diversamente da altri Paesi, in Italia queste politiche sono strettamente legate, da un lato, all'attivismo di gruppi femministi e di donne e dall'altro agli accordi e alle Convenzioni approvate a livello internazionale, sovranazionale e europeo (Corradi e Stöckl, 2016).

È innegabile l'apporto dei movimenti femministi e delle donne all'evoluzione delle politiche anti violenza fin dagli anni settanta del novecento, anche se ripercorrendo il rapporto tra questi gruppi e lo Stato emergono fasi in cui si realizza una sorta di «comunità interpretativa» (Collins, 2010) e periodi di acceso conflitto. Inoltre, in alcuni anni il lavoro di mobilitazione e sensibilizzazione sul tema appare particolarmente esplicito, mentre in altri l'impegno delle attiviste risulta più evidente a livello locale oppure nella strutturazione dei sistemi territoriali a sostegno delle donne.

Anche a partire da fatti di cronaca, in principio l'attività dei gruppi fem-

⁷ Virgilio (2019) ha aggiornato una cronologia delle misure adottate in termini di politica legislativa in materia di violenze maschili contro le donne a partire dal dopoguerra.

ministri e di donne è rivolta in particolare alla violenza sessuale e porta, tra l'altro, alla proposta di legge di iniziativa popolare sulla violenza sessuale che, presentata nel 1979, vedrà la luce, dopo un tormentato iter, nel 1996 con la legge n. 66 (Pisa, 2017). Negli anni settanta del novecento cominciano a cambiare le rappresentazioni sociali attorno alle relazioni di genere interne alla famiglia e più in generale alla società, tanto che vengono abolite le leggi più esplicitamente patriarcali come l'autorità maritale, il crimine d'onore, il ratto a fine di libidine, il matrimonio correttivo, tra le altre (Toffanin, 2019).

Negli anni ottanta e novanta comincia, dal basso, l'istituzione di un sistema di servizi a sostegno delle donne, di sensibilizzazione e di informazione alla società: gruppi legati all'Unione donne in Italia⁸ e associazioni femministe si attivano, ben prima delle amministrazioni pubbliche, talvolta in collaborazione con i comuni, aprendo centri culturali, biblioteche, librerie e soprattutto Cav (Calabrò e Grasso, 2004). Si tratta di un lavoro capillare, articolato a livello locale, ma con una rete di scambi sia a livello internazionale che nazionale⁹.

Rispetto agli altri Paesi europei, in Italia la storia dei Cav comincia dunque con almeno un decennio di ritardo, ma si diffonde in maniera relativamente rapida: negli anni novanta se ne contano 80, che diventano più di 180 nella prima decade del terzo millennio, per arrivare a oltre 350 nella seconda (Demurtas, in questo volume). Una crescita numericamente sensibile si registra a partire dal 2013, quando viene aperto il 32,5% dei Cav successivamente mappati dal Progetto ViVa. Essa sembra riconducibile, da un lato, all'aumento della consapevolezza sul tema, dall'altro all'allocazione di una maggior quantità di fondi a livello nazionale e locale, come vedremo nei prossimi paragrafi.

A livello locale, l'attività dei gruppi femministi e di donne investe anche il piano delle politiche pubbliche. In Italia, infatti, prima ancora che a livello nazionale è sui territori regionali che vengono promulgate le prime leggi a contrasto del fenomeno: a cominciare è la provincia autonoma di Bolzano nel 1989, seguita nel 1995 dal Lazio e nel 1999 dalla

⁸ <http://www.udinazionale.org> (consultato il 7/5/2020).

⁹ Ad esempio, nel 1986 il Centro per le donne di Venezia ospita il convegno internazionale *Violare il silenzio*. Nel 1996 a Marina di Ravenna, al loro Convegno nazionale, Case delle donne e Cav di tutt'Italia si incontrano per confrontarsi su pratiche e strategie comuni. Da quest'esperienza, nel 2008, nascerà la rete DiRe che oggi raggruppa più di 80 Cav (<https://www.direcontrolaviolenza.it>, consultato il 7/5/2020).

Basilicata, che istituisce anche un fondo di solidarietà per le donne in situazione di violenza.

A livello nazionale, le politiche sono spesso adottate anche in risposta alle istanze avanzate a livello internazionale. Nel 1984, in concomitanza con gli altri paesi europei, è istituita presso la Presidenza del consiglio la *Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna*, composta da trenta donne rappresentanti di partiti, associazioni di donne, gruppi femministi, con l'obiettivo di connettere la società civile al livello istituzionale¹⁰. Dieci anni più tardi, nel 1995, l'Italia sottoscrive la Dichiarazione di Pechino. È questo un periodo molto dinamico per quanto riguarda il dibattito e la presa di responsabilità sul tema della violenza contro le donne (Pietrobelli e al., 2020). Abbiamo già citato la legge sulla violenza sessuale (66/1996). L'anno successivo, nel 1997, la direttiva Prodi-Finocchiaro (dpcm 27/03/1997), rappresenta il primo documento del governo italiano che pone il problema della violenza alle donne come priorità. Si tratta di un'azione di recepimento della Piattaforma di Pechino del 1995, ma anche di una scelta governativa che risponde alle domande dei Cav.

Nel 1998 il Dpo dà il via al Programma Urban (Adami e al., 2000), operativo fino al 2005, che si prefiggeva di diffondere la conoscenza sul fenomeno e promuovere reti antiviolenza. Urban, che parte in 8 città per poi arrivare a coinvolgerne 25, produce attività di ricerca, scambi di buone pratiche anche a livello di politiche locali, percorsi formativi con un orientamento di genere rivolti a chi lavora in Cav, servizi pubblici e del privato sociale, istituzioni (Basaglia e al., 2006).

Contestualmente, vengono pubblicati i risultati della prima indagine Istat sulla violenza sessuale (Muratore e Quattrococchi, 1999), realizzata nell'ambito dell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini. Tuttavia, l'attività di ricerca sul fenomeno da parte dello Stato attende quasi un decennio per avere una prima formulazione: nel 2006 è realizzata dall'Istat, finanziata dal Dpo, la prima indagine a livello nazionale. La ricerca rileva la pervasività del fenomeno e conferma quantitativamente l'esistenza del problema e come quasi sette milioni di donne, almeno una volta nella vita, abbiano subito almeno una forma di violenza (Istat, 2007). Solo nel 2014 il Dpo riesce a finanziare la seconda indagine (Istat, 2015), mentre la terza è attualmente in corso.

¹⁰ Rimarrà attiva fino al 2003, quando viene abrogata e trasformata in organo consultivo e di proposta denominato *Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna* presso il Dpo (<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03226dl.htm>, consultato l'11/5/2020).

Intanto, a livello legislativo l'attività dello Stato continua, seppur in maniera saltuaria: nel 2001 viene adottata la legge n. 154 «Misure contro la violenza nelle relazioni familiari» che, anche a partire dalle esperienze maturate in altri paesi europei, tenta di modificare l'approccio adottato fino a quel momento, quasi esclusivamente penale, ampliando gli strumenti giuridici a disposizione delle donne attraverso ordini di protezione del giudice civile (Re e al., 2019).

Un ruolo molto importante è attribuibile inoltre all'approvazione al Consiglio d'Europa della Raccomandazione Rec(2002)5¹¹ che dà avvio alla strategia globale per la prevenzione della violenza e la protezione delle vittime. La raccomandazione invita gli Stati membri ad adottare una serie di misure fra le quali la revisione delle politiche nazionali, la garanzia della protezione delle vittime e l'elaborazione di piani d'azione mirati alla loro difesa, nonché la prevenzione della violenza. L'applicazione di questa Raccomandazione è stata verificata attraverso cicli di monitoraggio.

Nel 2006 il dibattito parlamentare approda all'approvazione della legge 7/2006, che include tra le forme di violenza le mutilazioni genitali femminili. L'anno è rilevante anche dal punto di vista dell'impegno dello Stato nell'intervento attivo a sostegno delle donne: il Dpo attiva il numero di pubblica utilità 1522¹², concepito come servizio di accoglienza telefonica con il duplice obiettivo di facilitare l'emersione del fenomeno e di mettere in contatto le donne in situazione di violenza con chi opera a livello locale.

Il decennio si chiude con l'adozione, nel febbraio 2009, della legge 38 *Anti-stalking*¹³, che sarà rilevante per l'adozione del primo *Piano nazionale contro la violenza e lo stalking*, come descriviamo nel prossimo paragrafo.

4. I piani nazionali antiviolenza e la legge n. 119/2013

È proprio a seguito dei provvedimenti adottati dallo Stato e grazie all'attivismo del movimento femminista, dei gruppi di donne e dei Cav, in

¹¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612 (consultato il 14/5/2020).

¹² <https://www.1522.eu> (consultato il 7/5/2020).

¹³ Legge 23 aprile 2009, n. 38, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23/02/2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori».

particolare della rete DiRe (Donne in Rete contro la violenza), che nel 2011 viene adottato il primo *Piano nazionale contro la violenza e lo stalking*, con l'obiettivo di predisporre azioni specifiche di intervento nei settori socio-culturale, sanitario, economico, legislativo e giudiziario. Tuttavia, molte sono state le critiche al Piano: «privo di azioni strutturali, non ha ricevuto applicazione, non è stato effettuato alcun monitoraggio da parte del Governo, né è stata prevista la partecipazione di realtà di associazioni indipendenti esperte in violenza contro le donne» (Lanzoni e al., 2014, p. 25). La stessa Associazione DiRe, che pure aveva partecipato ai lavori, ha rilevato come azioni e priorità previste non risultassero coerenti, considerando, per esempio, l'assenza di riferimenti precisi ai finanziamenti¹⁴.

Quello dei finanziamenti è uno dei temi più dibattuti tra amministrazione centrale e Cav. Le prime risorse dedicate al sostegno delle attività gestite da Cav e case rifugio sono allocate nel 2013, successivamente alla ratifica da parte dell'Italia alla Convenzione di Istanbul¹⁵ e attraverso la cosiddetta legge sul femminicidio n.119/2013.

Questa legge è molto importante nell'ambito delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza maschile contro le donne, perché definisce la necessità di strutturare gli interventi attraverso l'adozione di un *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017* (art. 5) e di destinare apposite risorse «per sostenere e potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e loro figlie/» (art. 5 *bis*)¹⁶. Le modalità con cui queste risorse sono state stanziare hanno generato una serie di dibattiti tra i vari attori coinvolti, principalmente il Dpo, le regioni e i Cav, portando anche alla luce l'eterogeneità delle associazioni e dei servizi che accolgono e ospitano le donne in Italia, e dunque la necessità di individuare chi siano i soggetti destinatari delle risorse.

¹⁴ https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2014/03/ita.wavepiano_nazionale.pdf?x20461.

¹⁵ La Convenzione di Istanbul dell'11/5/2011, sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012, è stata ratificata con la legge n. 77 del 27 giugno 2013.

¹⁶ L'articolo 5 *bis*, al comma 2, indica che le risorse debbano essere ripartite tra le regioni, tenendo conto di una serie di indicatori tra cui il numero di centri anti-violenza e case rifugio già esistenti, nonché della necessità di riequilibrare il numero di suddetti centri anti-violenza e case rifugio. Le regioni, a loro volta, distribuiscono le risorse nazionali ai centri anti-violenza e alle case rifugio, ognuna sulla base dei propri sistemi amministrativi.

A questo proposito, il 27/11/2014, è siglata l'Intesa Stato-regioni, diretta ad individuare i requisiti minimi di Cav e Case rifugio finanziabili¹⁷. Questo documento ha riconosciuto il contributo dei Cav nello strutturare i servizi nonché alcune delle loro pratiche, quali la metodologia d'accoglienza fondata sulla relazione tra donne e la necessità di mettere al centro bisogni e desideri delle donne. Tuttavia, l'Intesa è stata fermamente criticata per non aver adeguatamente considerato l'impegno politico dei Cav sul piano socio-culturale per rimuovere le cause stesse della violenza¹⁸. I Cav, pur consapevoli e in larga parte favorevoli alla necessità di regolamentare il settore, anche e soprattutto al fine di ricevere finanziamenti pubblici, richiedono che i requisiti minimi imposti siano rivisti sia a garanzia del mantenimento della qualità delle pratiche, sia per riconoscere il loro lavoro per il cambiamento socioculturale (Pietrobelli, 2018).

Abbiamo fatto riferimento al fatto che la legge n. 119, oltre a stanziare le risorse, ha previsto, all'art. 5, la definizione di un nuovo sistema di politiche pubbliche. A questo proposito nel 2015 è stato adottato il Piano 2015-2017¹⁹, che ha individuato sette linee d'azione (comunicazione, educazione, formazione, valutazione del rischio, soccorso, reinserimento socio-lavorativo e recupero dei maltrattanti) e che ha previsto ulteriori risorse per la sua attuazione. Nonostante rispetto al primo Piano anti-violenza il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore e in particolare dei Cav sia aumentato, rimangono le criticità relative al mancato riconoscimento della loro esperienza, alla mancata attuazione di politiche globali e coordinate sulla violenza e al carattere «straordinario» del Piano stesso (DiRe, 2018).

5. Il Piano strategico e il piano operativo 2017-2020

A scadenza del Piano straordinario, il 23/11/2017, il governo italiano ha adottato il *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne*

¹⁷ Intesa relativa ai requisiti minimi dei centri anti-violenza e delle case rifugio, prevista dall'art. 3, comma 4 del d.p.c.m. del 24 luglio 2014, adottata dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome il 27/11/2014, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/02/18/15A01032/sg> (consultato il 7/5/2020).

¹⁸ <https://centriantiviolenzaer.files.wordpress.com/2015/11/com-stampa-25nov14.pdf> (consultato il 7/5/2020).

¹⁹ Adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7/7/2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25/08/2015, <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Piano-violenza-2015-2017.pdf> (consultato il 7/5/2020).

2017-2020²⁰. Questo Piano è stato definito attraverso una metodologia partecipativa, coinvolgendo i principali *stakeholders*, tra cui amministrazioni nazionali, regionali e locali, Cav e case rifugio, sindacati, ed enti di ricerca quali Istat e Irpps-Cnr.

Rispetto ai piani precedenti, quello adottato nel 2017 si pone in linea con la Convenzione di Istanbul, riconoscendo la violenza maschile come questione sociale e culturale, fondata su gerarchie di genere, relazioni di potere e disuguaglianze. Richiama la Convenzione nella struttura stessa, declinata negli assi: a) prevenzione, b) protezione e sostegno, c) perseguire e punire, a cui ne è aggiunto un quarto, trasversale, costituito dalle politiche integrate e dalla costruzione di un sistema di raccolta dati. Per la prima volta, inoltre, è introdotto un meccanismo di monitoraggio e di valutazione delle azioni. In questo contesto, il Dpo e Irpps-Cnr hanno siglato un accordo di collaborazione per la valutazione dell'applicazione del Piano strategico 2015-2017 e per la rilevazione e la mappatura del sistema dei servizi antiviolenza presenti in Italia.

Altri elementi innovativi rispetto ai precedenti piani riguardano il riconoscimento del ruolo dei Cav e delle case rifugio nell'accoglienza e nella protezione delle donne, sottolineando l'importanza non solo della governance centrale, ma anche di quella locale attraverso reti territoriali antiviolenza. Infine, il piano pone un'attenzione specifica alle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, nonché alla violenza di genere sul posto di lavoro.

Il piano è stato considerato positivamente sia dalle associazioni che dal monitoraggio effettuato dal Consiglio d'Europa attraverso il Grevio, che rileva per la prima volta una visione completa e un approccio integrato nell'affrontare la violenza (Grevio, 2020). Tuttavia, alcune critiche hanno riguardato l'assenza di un impegno in termini economici e di risorse umane da parte degli enti pubblici (DiRe, 2018). Infatti, è stato previsto uno stanziamento di venti milioni di euro, ma ci sono voluti circa due anni per la definizione e l'approvazione di un Piano operativo che declinasse gli obiettivi individuati nel Piano strategico in azioni concrete e indicasse gli impegni finanziari coerenti alle risorse che le Amministrazioni centrali e territoriali hanno dichiarato di destinare all'uopo²¹. Il Piano operativo ha natura flessibile e durante il periodo di

²⁰ Disponibile all'indirizzo internet: <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/testo-piano-diramato-conferenza.pdf> (consultato il 7/5/2020).

²¹ Versione aggiornata al 23 luglio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/2019/07/Piano-operativo-2017-2020.pdf> (consultato il 7/5/2020).

attuazione è stato aggiornato sulla base delle esigenze emerse dal confronto nel Comitato tecnico e nella Cabina di regia. In quest'ottica, il Piano include azioni già concluse, azioni in corso e azioni da avviare con le risorse del 2019 e del 2020. Per ciascuna delle azioni previste nel Piano strategico è stata predisposta una scheda di rilevazione finalizzata a raccogliere gli elementi informativi più rilevanti e a consentire il monitoraggio delle iniziative intraprese e la piena individuazione delle responsabilità assunte. Ne tratteranno nel merito Gagliardi e Molteni in questo stesso volume.

Parallelamente al Piano strategico, un ulteriore provvedimento adottato nel 2017 è costituito dalle *Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza*²², con l'obiettivo di fornire un «intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna» (p. 19), hanno definito un percorso per le donne che subiscono violenza che si presentano ai pronto soccorso. Sebbene siano entrate in vigore nel 2017, ad oggi il monitoraggio del Ministero della Salute delle azioni messe in atto non è disponibile.

6. Il Progetto ViVa e il ruolo dell'Irpps-Cnr

Il Progetto ViVa, come già descritto, si colloca nell'ambito dell'attuazione del Piano strategico 2017-2020, che ribadisce la necessità di mappare e conoscere tutti i servizi che a vario titolo accolgono e proteggono le donne vittime di violenza domestica e sessuale, da un lato, e di monitorare e valutare gli interventi attuati, dall'altro.

Il progetto ha avuto avvio a dicembre 2017 e si concluderà nel novembre 2021. Si compone di due livelli: il primo prevede un insieme di attività di ricerca-azione che, a partire dalla rilevazione dei servizi specializzati e generali, mira a definire in maniera più puntuale criticità e buone pratiche del sistema antiviolenza in Italia. Nello specifico, indaga l'offerta dei servizi di sostegno alle donne vittime di violenza e dei programmi rivolti agli autori, al fine di pervenire ad un quadro analitico. Dunque, la ricerca integra e completa la banca dati nazionale e il quadro

²² Adottate con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 24 novembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/30/18A00520/SG> (consultato il 7/5/2020).

informativo e statistico elaborato da Istat, arricchendola anche con dati di tipo qualitativo che permettono di conoscere, contestualizzare e interpretare le informazioni raccolte in contesti eterogenei dal punto di vista territoriale e di modalità di intervento. Il quadro conoscitivo prodotto permetterà di rafforzare effetti e risultati del Piano, anche alla luce degli impegni assunti dal nostro Paese con l'adesione alla Convenzione di Istanbul, nonché alla luce della nuova emergenza sanitaria Covid-19. Il secondo livello d'azione del Progetto ha l'obiettivo di sostenere le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza attraverso attività di monitoraggio e valutazione sia del Piano 2015-2017, sia del Piano 2017-2020. Riguarda l'analisi degli interventi attuati e gli strumenti di monitoraggio delle policy, riferendosi sia alle procedure d'implementazione sia ai risultati conseguiti dal Dpo e dalle altre amministrazioni centrali. Le fasi di rilevazione del Progetto sono in via di conclusione, e i dati in avanzata fase di analisi e interpretazione. Molti risultati sono in corso di pubblicazione e alcuni sono accessibili attraverso il sito del progetto²³. Il presente volume contiene altri due contributi elaborati nell'ambito di ViVa, come anteprima di un numero di riflessione critica che sarà pubblicato prossimamente.

7. *Riflessioni conclusive: politiche e ricerca sociale*

L'analisi delle politiche italiane antiviolenza ha rilevato come manchi tuttora un intervento organico di riforme: le misure risultano frammentate, spesso originate da documenti di tipo sovranazionale e affiancate da linee guida nazionali e iniziative regionali anche molto eterogenee tra loro. A livello legislativo, pare prevalere un approccio securitario come dimostra peraltro una delle ultime leggi adottate, la legge n. 69/2019, cosiddetto *Codice rosso* (Re e al., 2019).

Sul piano dell'erogazione dei servizi a sostegno delle donne che subiscono violenza e gli interventi con i maltrattanti, il vuoto legislativo italiano è stato in parte coperto dalla definizione di strumenti di pianificazione e implementazione di intervento, quali ad esempio i Piani nazionali, l'Intesa Stato-regioni e le Linee guida per il sistema socio-sanitario. Pur non esenti da critiche, questi strumenti hanno permesso di cominciare una sorta di programmazione, affiancata dall'erogazione, seppur limitata, di risorse per sostenere Cav e case rifugio a partire dal 2013. I

²³ www.viva.cnr.it (consultato il 11/5/2020).

decreti del Presidente del consiglio dei ministri che le stanziavano, così come le ultime misure adottate per contrastare la violenza domestica nell'emergenza sanitaria da Covid-19, benché parziali, paiono indicare un inizio di assunzione di responsabilità da parte dello Stato in materia di contrasto alla violenza contro le donne.

In Italia, le azioni di monitoraggio e valutazione degli interventi, nonché processi di misurazione, di raccolta dati e informazioni sono cominciati tardi rispetto al lungo percorso di riconoscimento del fenomeno, avvenuto soprattutto grazie all'attività di movimenti delle donne e femministe. Il ritmo è sicuramente diventato molto più intenso negli ultimi anni, anche grazie all'intervento di Convenzioni e strumenti giuridicamente vincolanti a livello internazionale, una su tutte la Convenzione di Istanbul, che ha dato impulso alla definizione di un Piano strategico in linea con le sue disposizioni.

Il Progetto ViVa risulta il primo insieme strutturato e integrato di azioni di ricerca, di monitoraggio e di valutazione a livello nazionale. I risultati che emergono dal Progetto offrono una conoscenza olistica sullo stato dei servizi specializzati e generali in Italia, nonché il monitoraggio e la valutazione dei piani d'intervento messi in atto negli ultimi anni. Si tratta di strumenti utili a garantire e agevolare, da parte dei decisori politici, un approccio partecipativo alla fase di *decision-* e *policy-making*, riconoscendo e valorizzando le esperienze e le pratiche esistenti sul territorio.

È importante acquisire e diffondere la consapevolezza di criticità e punti di forza del sistema antiviolenza italiano, ricco di peculiarità virtuose territoriali da valorizzare, per migliorarlo, garantendo un maggior accesso ai servizi e una migliore accoglienza alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e, dovunque si trovino sul territorio nazionale e in qualsiasi momento, anche in periodi complicati come l'attuale emergenza sanitaria.

Riferimenti bibliografici

- Abraham M. e Tastsoglou E., 2016, *Addressing Domestic Violence in Canada and the United States: The Uneasy Co-habitation of Women and the State*, «Current Sociology», vol. 64, n. 4, pp. 568-585.
- Adami C., Basaglia A., Bimbi F. e Tola V. (a cura di), 2000, *Libertà femminile e violenza sulle donne*, FrancoAngeli, Milano.
- Basaglia A., Lotti M.R., Misiti M. e Tola V. (a cura di), 2006, *Il silenzio e le parole. Il Rapporto nazionale rete antiviolenza tra le città Urban-Italia*, FrancoAngeli, Milano.

- Bimbi F., 2019, *Il futuro di una comunità interpretativa. Dilemmi e sfide*, «Sicurezza e Scienze Sociali», vol. 3, pp. 11-18.
- Calabrò R. e Grasso L., 2004, *Dal movimento femminista al femminismo diffuso*, Fond. Badaracco - FrancoAngeli, Milano.
- Cimagalli F. (a cura di), 2014, *Le politiche contro la violenza di genere nel welfare che cambia: concetti, modelli e servizi*, FrancoAngeli, Milano.
- Collins P., 2010, *The New Politics of Community*, «American Sociological Review», vol. 75, n. 1, pp. 7-30.
- Corradi C. e Stöckl H., 2016, *The Lessons of History: The Role of the Nation-States and the EU in Fighting Violence Against Women in 10 European Countries*, «Current Sociology», vol. 64, n. 4, pp. 671-688.
- DiRe, 2018, *Implementation of the Istanbul Convention in Italy. Shadow Report of Women's NGOs*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.direcontrolviolenza.it/wp-content/uploads/2018/11/GREVIO.Report-inglese-finale.pdf> (consultato il 7/5/2020).
- Grevio, 2020, *Grevio's (Baseline) Evaluation Report on Italy - 2019*, Council of Europe, Strasbourg, disponibile all'indirizzo internet: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e> (consultato il 15/05/2020).
- Istat, 2007, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia: 2006*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/files/2011/07/testointegrale.pdf> (consultato il 7 /5/2020).
- Istat, 2015, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf (consultato l'11/5/2020).
- Krook M.L. e Childs S., 2010, *Women, Gender and Politics: a Reader*, Oxford University Press, Oxford.
- Lanzoni S., 2014, *Rapporto sull'attuazione della Piattaforma d'Azione di Pechino - Rilevazione quinquennale: 2009-2014*, Fond. Pangea, Roma.
- Muratore M.G. e Quattrocioni L., 1999, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, Istat, Roma.
- Pietrobelli M., 2018, *Servizi specializzati e generali: uno studio sugli standard*, ViVa Irpps-Cnr, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2019/08/deliverable03-servizispecializzati-generalis-studio-sugli-standard-1.pdf> (consultato l'11/05/2020).
- Pietrobelli M., Toffanin A.M., Busi B. e Misiti M., 2020, *Violence against Women in Italy after Beijing 1995: The Relationship between Women's Movement(s), Feminist Practices and State Policies*, «Gender & Development», vol. 28, n. 2, pp. 377-392.
- Pisa B., 2017, *Il movimento liberazione della donna nel femminismo italiano*, Aracne, Roma.

- Re L., Rigo E. e Virgilio M., 2019, *Le violenze maschili contro le donne: complessità del fenomeno ed effettività delle politiche di contrasto*, «Studi sulla questione criminale», vol. 1-2, pp. 9-34.
- Toffanin A.M., 2015, *Controcanto*, Guerini Scientifica, Milano.
- Toffanin A.M., 2019, *La ricerca sulla violenza maschile contro le donne. Una rassegna della letteratura*, ViVa Irpps-Cnr, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://viva.cnr.it/wpcontent/uploads/2019/08/deliverable07-ricerca-sulla-violenza-maschile-contro-donne-rassegnadella-letteratura.pdf> (consultato l'11/5/2020).
- Toffanin A.M., Pietrobelli M., Gadda A. e Misiti M., 2020, *Vaw Policy Regimes in Italy: An Analysis across Regional Governments and Women's Centres*, «Journal of Mediterranean Knowledge», vol. 5, n. 1, pp. 47-72.
- Virgilio M., 2019, *Cronologia di riferimenti normativi*, «Studi sulla questione criminale», vol. 1-2, pp. 249-257.
- Walby S., Towers J. e Francis B., 2014, *Mainstreaming Domestic and Gender-Based Violence into Sociology and the Criminology of Violence*, «The Sociological Review», vol. 62, pp. 187-214.