



Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le pari opportunità

**PIANO STRATEGICO NAZIONALE
CONTRO LA VIOLENZA NEI CONFRONTI
DELLE DONNE E LA VIOLENZA
DOMESTICA
2025-2027**

INDICE

INTRODUZIONE	3
PARTE I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	6
1. <i>Il quadro internazionale</i>	6
2. <i>Il contesto nazionale</i>	8
2.1 <i>Il quadro normativo</i>	8
2.2 <i>Il quadro finanziario</i>	11
2.3 <i>I lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere</i>	12
3. <i>Le dimensioni del fenomeno</i>	13
3.1 <i>Diffusione, caratteristiche e conseguenze</i>	14
3.2 <i>Gli stereotipi sui ruoli di genere e sulla violenza sessuale, la trasmissione intergenerazionale della violenza, i fattori di rischio</i>	16
3.3 <i>Gli strumenti per la presa in carico della donna vittima di violenza</i>	18
3.3.1 <i>Accessi al Sistema Sanitario Nazionale (Pronto soccorso)</i>	18
3.3.2 <i>Il 1522 – Servizio nazionale gratuito di pronta assistenza per le donne vittime di violenza e stalking</i>	19
3.3.3 <i>I Centri antiviolenza (CAV) e le Case rifugio (CR)</i>	20
3.3.4 <i>Le Reti territoriali</i>	23
3.4 <i>Gli autori della violenza e il percorso giudiziario</i>	24
3.5 <i>I Centri per gli uomini autori di violenza (CUAV)</i>	26
PARTE II – AREE D’INTERVENTO DEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE 2021-2023	28
1. <i>Le aree di intervento e le azioni del Dipartimento per le pari opportunità</i>	33
1.1 <i>Le azioni del Piano 2021-2023 da proseguire nel triennio 2025-2027</i>	34
1.2 <i>Le lezioni apprese e i punti di attenzione per il Piano strategico 2025-2027</i>	35
PARTE III – GLI IMPEGNI DEL PIANO	38
<i>La struttura: Assi, Priorità, Aree di intervento</i>	39
1. <i>Asse Prevenzione</i>	41
2. <i>Asse Protezione e Sostegno</i>	50
3. <i>Asse Perseguire e Punire</i>	55
4. <i>Asse Assistenza e Promozione</i>	59
5. <i>La Cooperazione internazionale</i>	62

PARTE IV – IL MODELLO DI GOVERNANCE.....	63
<i>Il processo decisionale e le modalità di collaborazione</i>	<i>65</i>
PARTE V – ATTUAZIONE DEL PIANO.....	67
<i>Il Quadro operativo delle azioni programmate per l’attuazione del Piano 2025-2027</i>	<i>67</i>

INTRODUZIONE

Il **“Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2025-2027”**, d’ora in avanti anche Piano, delinea un quadro strategico programmatico di respiro pluriennale, indicando gli obiettivi (e le correlate azioni) che il Governo intende perseguire per assicurare una risposta efficace ed omogenea sul territorio nazionale rispetto al fenomeno della violenza maschile sulle donne.

Il Piano è adottato dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità ai sensi dell’art. 5, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, convertito con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119. L’attuale formulazione dell’art. 5, difatti, alla luce delle modifiche introdotte con la Legge di Bilancio del 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o l’Autorità politica delegata per le pari opportunità elabori e adotti, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza e previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata, un Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica con cadenza almeno triennale, in sinergia con gli obiettivi della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011 e ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77.

Grazie al coinvolgimento dei soggetti sopra indicati, il Piano sostiene e rafforza l’integrazione tra le politiche e gli interventi promossi ai diversi livelli di governo, valorizzando contestualmente il ruolo delle associazioni e delle parti sociali nella definizione e programmazione delle politiche stesse.

A tutte le istituzioni indicate nel Piano, è affidato il compito di dare ulteriore impulso alle azioni di prevenzione e contrasto della violenza e di protezione e sostegno delle vittime, in continuità con il quadro programmatico definito con il Piano 2021-2023.

Quest’ultimo, infatti, mantiene la sua validità nell’impostazione generale, calibrata sulla Convenzione di Istanbul e, vista l’ampiezza e l’attualità delle sfide in esso delineate, è stato formalmente esteso, quanto alla vigenza, per tutto il tempo necessario ad addivenire all’adozione del Piano successivo.

Il Piano 2025-2027, attraverso un lavoro di adattamento e aggiornamento, al fine di facilitare la programmazione dei prossimi tre anni, rilancia quindi il forte impegno al contrasto della violenza maschile contro le donne e della violenza domestica e, facendo leva sulle esperienze apprese, più che in passato presenta elementi operativi che lo rendono immediatamente esecutivo.

Ad esso viene riconfermato il compito di alimentare e potenziare un circolo virtuoso che, attraverso adeguate politiche di supporto alle donne vittime di violenza e di prevenzione del fenomeno, contribuisca a creare “un’Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica, come riportato nella Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”.

Il focus resta quindi sull’effettivo godimento dei diritti fondamentali (conoscenza dei propri diritti, individuazione delle modalità per garantirli), sulla prevenzione e il contrasto dei fenomeni (contribuendo a un cambiamento attivo della società) e sui processi di individuazione e di contenimento di quelle condizioni che aumentano il rischio di processi di esclusione sociale

(mancanza di autonomia personale e economica, impossibilità di riconoscere e uscire da condizioni di maltrattamento) come dannosi effetti ulteriori del circuito della violenza.

La programmazione strategica del Piano, nel suo costituire un continuum con il precedente periodo programmatorio e come periodo ponte per il triennio ancora successivo, resta temporalmente incardinata al cronoprogramma dell'Agenda dell'ONU 2030, con particolare riferimento all'Obiettivo 5 "Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e ragazze", contribuendo a far convergere gli sforzi di tutte le istituzioni e gli organismi competenti verso questo traguardo comune.

A livello nazionale, va altresì evidenziato come il Piano sia parte integrante di una strategia unitaria di interventi che concorrono alla definizione di un solido presidio della condizione delle donne e delle ragazze, agendo in stretto raccordo con la Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021-2026 e in un quadro sinergico con il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza e la nuova programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il periodo 2021-2027.

Data la rapidità con la quale i fenomeni connessi alla violenza sulle donne evolvono nel tempo e l'esigenza di eventuali riallineamenti delle indicazioni contenute nel Piano, la durata effettiva prevista è fissata, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 5 del decreto-legge 93/2013, nel triennio 2025-2027. Cionondimeno, è stabilito sin d'ora che il Piano conservi la sua vigenza fino all'adozione del successivo e ove ritenuto necessario potrà essere aggiornato e rivisto anche nel corso del triennio di riferimento.

Alla base del Piano restano alcuni principi fondamentali già ritenuti centrali per il Piano precedente, che qui si richiamano:

- *pari opportunità tra uomo e donna*, principio fondamentale per lo sviluppo di ogni società;
- *diritto di ogni donna e ragazza di vivere libera dalla violenza, in ogni ambito della vita pubblica e privata*;
- *valorizzazione del gender mainstreaming*, per una effettiva inclusione della prospettiva di genere in ogni ambito della vita economica, sociale e politica;
- *empowerment femminile*, elemento chiave per la prevenzione della violenza e per l'effettiva fuoriuscita dalla violenza per le donne che ne sono già vittime;
- *inclusione*, per una adeguata presa in carico delle vulnerabilità e delle discriminazioni, anche multiple, che possono interessare le vittime di violenza.

Insieme a tali principi, hanno orientato la stesura del Piano, e caratterizzeranno la relativa attuazione, alcuni indirizzi trasversali che concorrono a dare continuità a quanto già realizzato e a dotare il Piano della necessaria flessibilità. Il Piano, infatti, intende:

- valorizzare l'esperienza prodotta dal precedente *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, che, come detto, ha esteso la sua efficacia fino all'approvazione del nuovo, assumendone i punti di forza e le ricadute positive espresse nel triennio precedente e mitigando le criticità rilevate, tenendo presenti le informazioni disponibili sullo stato di attuazione degli interventi in un'ottica di prosecuzione e avanzamento di quanto finora realizzato;
- adeguare l'azione strategica in esso delineata sulla base delle modifiche e degli aggiornamenti del contesto normativo, al fine di procedere in maniera integrata nel quadro di riferimento in cui agisce e di assumere le fonti documentali più aggiornate;
- raccogliere le sfide poste dai dati di contesto, nella consapevolezza che solo una conoscenza approfondita del fenomeno e delle sue diverse manifestazioni può costituire la base per politiche mirate ed efficaci;

- privilegiare un approccio attivo, che valorizzi le donne quali soggetti in grado di interagire e apportare contributi e soluzioni alle questioni che le riguardano, favorendo risposte ai loro bisogni mirate ed efficaci;
- potenziare la *governance* degli interventi e sistematizzare le diverse azioni realizzate a valle del Piano anche attraverso la definizione e condivisione delle buone pratiche, affinché queste divengano prassi comuni e strutturate.

I principi ispiratori e gli indirizzi sopra delineati pongono in evidenza l'importanza del lavoro in continuità con le azioni già avviate, le quali costituiscono una base solida su cui incardinare interventi migliorativi rispetto a tutti gli Assi in cui il Piano stesso si articola.

Anche in questa logica, il Piano mantiene l'articolazione in quattro Assi (Prevenzione, Protezione e sostegno, Perseguire e Punire, Assistenza e Promozione), ai quali sono associate specifiche Priorità.

Vi è tuttavia un elemento di innovazione, che concerne l'operatività del Piano 2025-2027. Questo, infatti, sulla scorta dell'esperienza del precedente, anche alla luce delle criticità riscontrate, intende porsi come uno strumento sostanzialmente auto applicativo, in grado di rispondere alle esigenze poste da un fenomeno, quale quello della violenza maschile sulle donne, che richiede contemporaneamente rapidità d'azione, flessibilità e forte condivisione da parte di tutti gli attori coinvolti.

A questo fine, il Piano da un lato prevede l'attivazione di un'attività di monitoraggio e valutazione pressoché contestualmente alla sua adozione e dall'altro include un'appendice operativa, nella quale sono indicate le azioni che sulla base dei lavori preparatori sono ritenute cantierabili o comunque di rapida attivazione. Per tali azioni sono, inoltre, indicate le amministrazioni coinvolte per la loro realizzazione.

Gli interventi delineati si basano sulle proposte emerse durante i lavori dei Tavoli tecnici di approfondimento promossi dal Dipartimento per le pari opportunità (DPO) in seno all'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e riguardano sia l'implementazione e il potenziamento di azioni positive già avviate, in corso di realizzazione, concluse o da iniziare, sia lo sviluppo di nuove azioni, ritenute funzionali a dare una risposta alle esigenze che più recentemente si sono manifestate.

Le azioni del Piano convergono, infine, verso alcuni obiettivi metodologici di carattere trasversale:

- accelerare i processi che portano nuove risorse e opportunità direttamente a disposizione dei territori, puntando all'obiettivo e contenendo al minimo tempi e burocrazia;
- concentrare le risorse economiche e finanziarie provenienti da più programmi di intervento comunitari, nazionali e regionali;
- assicurare una tempestiva funzione di monitoraggio e valutazione costante degli interventi realizzati e delle relative ricadute;
- incrementare i livelli di trasparenza e *accountability* sul Piano e sulla sua attuazione. Il processo di attuazione si caratterizzerà per una diffusa e articolata attività di consultazione che consoliderà e amplierà la *governance* del Piano, il cui perno resta il citato Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, attraverso meccanismi di condivisione delle politiche di contrasto alla violenza maschile contro le donne e, eventualmente, nella ridefinizione degli strumenti di intervento nei prossimi anni di validità programmatica.

Gli interventi previsti dal Piano saranno attuati con le risorse disponibili a legislazione vigente.

PARTE I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La prima Parte del Piano è dedicata alla descrizione del contesto di riferimento e alla sua analisi. L'ampiezza di questa Parte, che dà conto del contesto normativo, dei soggetti istituzionali, delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno della violenza - così come emergono dalle rilevazioni statistiche e dalle ricerche attivate anche in attuazione del precedente Piano - testimonia la rilevanza degli investimenti e degli impegni assunti a vari livelli, politico, istituzionale e del partenariato pubblico e privato allargato, sotto l'egida della Convenzione di Istanbul, e costituisce al contempo una ricca dote informativa per la futura attuazione del Piano.

Il Piano si inserisce nell'ambito di un quadro normativo complesso ed articolato. Questo, rispetto al Piano 2021-2023, si è evoluto nella sua dimensione internazionale con la Direttiva (UE) n. 2024/1385 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 14 maggio 2024 *sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, della quale si parlerà oltre, e, a livello nazionale, si è arricchito con la legge 24 novembre 2023, n. 168, a riprova dell'impegno complessivamente profuso da tutti i soggetti, istituzionali e non, per dare una risposta sistemica al fenomeno della violenza sulle donne.

1. Il quadro internazionale

A livello internazionale un punto di riferimento fondamentale, in quanto snodo di particolare rilievo culturale e politico, continua a essere rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), alla cui struttura il Piano si ispira, e che all'articolo 1 specifica i seguenti obiettivi:

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

Meritevole di attenzione appare anche la Risoluzione ONU del 25 settembre 2015 per l'adozione della sopra richiamata Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, nella quale si stabiliscono traguardi internazionali coerenti nella cornice dell'Obiettivo 5 "Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze".

Box 1. Elenco traguardi Risoluzione ONU

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

Un ulteriore importante passaggio si è compiuto nel giugno 2019, con l'approvazione, da parte dell'**Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL)**, della *Convenzione n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro*. Questa stabilisce, infatti, che vengano assunte misure normative coerenti con l'assunto che *“la violenza e le molestie nel mondo del lavoro possono costituire un abuso o una violazione dei diritti umani, e che la violenza e le molestie rappresentano una minaccia alle pari opportunità e che sono inaccettabili e incompatibili con il lavoro dignitoso”* e *“che le molestie e la violenza di genere colpiscono sproporzionatamente donne e ragazze, [...] un approccio inclusivo, integrato e in una prospettiva di genere, che intervenga sulle cause all'origine e sui fattori di rischio, ivi compresi stereotipi di genere, forme di discriminazione multiple e interconnesse e squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere, si rivela essenziale per porre fine alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro”*. La produzione normativa stimolata dalla Convenzione afferisce particolarmente alle dimensioni della protezione e prevenzione, della verifica dell'applicazione e dei meccanismi di ricorso e di risarcimento, e, infine, al piano dell'orientamento, formazione e sensibilizzazione. Con la legge 15 gennaio 2021, n. 4, è stata data ratifica ed esecuzione della *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108^a sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione*.

In questo quadro, si è inserito un elemento di innovazione di particolare rilievo, del quale occorrerà tenere conto anche ai fini dell'attuazione del Piano. Si fa riferimento alla già richiamata Direttiva (UE) n. 2024/1385, che dovrà essere trasfusa in normativa nazionale entro il 14 giugno 2027. Questa, giunta ad approvazione al termine di un negoziato particolarmente complesso, che ha scontato la forte eterogeneità degli ordinamenti nazionali in materia, costituisce il primo strumento adottato dall'Unione Europea per dotarsi di una piattaforma giuridica comune in materia di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

L'art. 1 della Direttiva “stabilisce norme per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, fissando norme minime riguardanti:

- la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica;
- i diritti delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica prima, durante e per un congruo periodo dopo il procedimento penale;

- la protezione e l'assistenza delle vittime, la prevenzione e un intervento precoce”.

In estrema sintesi, la Direttiva introduce nuove disposizioni per la definizione dei reati e delle pene, la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia, l'assistenza alle vittime, la raccolta di dati, la prevenzione, il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri.

La nuova Direttiva si collega con gli impegni internazionali dell'Unione Europea per combattere e prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica e crea una apposita norma di riferimento specifica per questo fenomeno. Si inizia con la definizione di cosa sia la violenza contro le donne ovvero *“qualsiasi atto di violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine (...) che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica”*, per poi proseguire con la violenza domestica, che viene definita come *“qualsiasi atto di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, consumato all'interno (...) del nucleo familiare, indipendentemente dai legami familiari biologico o giuridici (...) a prescindere che l'autore di tali atti conviva o abbia convissuto con la vittima”*.

Gli Stati membri dovranno poi facilitare le segnalazioni alle autorità competenti di atti di violenza, di cui terze persone siano a conoscenza o abbiano sospetti, con particolare tutela nei confronti dei minori, vittime di violenza o denunciati.

Sul piano formativo ed educativo, la Direttiva europea prevede programmi di sensibilizzazione mirati e rivolti ai bambini; diffusione di informazioni sulle misure preventive, sui diritti delle vittime, sull'accesso alla giustizia; lotta contro gli stereotipi di genere dannosi; promozione, dell'uguaglianza di genere, del rispetto reciproco e del diritto all'integrità personale.

2. Il contesto nazionale

2.1 Il quadro normativo

È opinione condivisa che l'Italia disponga di una legislazione particolarmente avanzata per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e la violenza domestica. A partire dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, infatti, si è aperta una stagione di riforme che ha via via delineato un quadro normativo robusto, anche se raffrontato a quello degli altri partner europei e internazionali.

E tale stagione di riforme si è ulteriormente consolidata nel corso della vigenza del Piano 2021-2023, periodo nel quale hanno trovato spazio importanti interventi normativi.

L'ultima innovazione in ordine di tempo è costituita dalla legge 24 novembre 2023, n. 168 “Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica”, promossa dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità Eugenia Roccella, dal Ministro della giustizia Carlo Nordio e dal Ministro dell'interno Matteo Piantedosi

La legge è frutto di un intenso lavoro interministeriale, che recepisce anche le indicazioni emerse nel corso delle riunioni dell'Assemblea dell'Osservatorio e del Comitato tecnico scientifico sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica istituiti presso il Dipartimento per le pari opportunità.

L'obiettivo dell'intervento è quello di rafforzare la tutela delle vittime, accrescendo l'attenzione verso i “reati spia” e inasprendo le misure di protezione preventiva. Riguardo alla persecuzione del reato, la legge fissa tempi stringenti per l'adozione delle misure cautelari, come l'utilizzo più rigoroso del braccialetto elettronico, e dispone l'arresto anche in “flagranza differita” ossia fondata sull'acquisizione di documentazione video-fotografica o che derivi da applicazioni informatiche o telematiche. La legge, inoltre, favorisce la specializzazione dei magistrati che si occupano di questo reato, prevede l'obbligo di “circolarità informativa”, affinché siano adottate le opportune misure di protezione delle vittime in caso di estinzione,

inefficacia, revoca o sostituzione *in melius* di misure cautelari coercitive per gli autori di violenza, e stabilisce il superamento di percorsi di recupero con esito favorevole accertato dal giudice per l'accesso alla sospensione condizionale della pena. Infine, viene introdotta una provvisoria a titolo di ristoro (anticipato rispetto al raggiungimento della sentenza di condanna) in favore della vittima o, in caso di morte, degli aventi diritto, in condizioni di bisogno.

BOX 2 – Legge 24 novembre 2023, n. 168

- **Articolo 1:** Rafforzamento delle misure di ammonimento e informazione. Viene ampliato lo spazio d'utilizzo dell'istituto dell'ammonimento d'ufficio del Questore per includere reati come violenza privata, minacce, e diffusione di contenuti espliciti senza consenso. Inoltre, le forze dell'ordine e le istituzioni sanitarie devono informare le vittime sui centri antiviolenza e, se richiesto, mettere in contatto la vittima con questi. Le pene sono aumentate per chi, già ammonito, commette nuovamente atti di violenza.
- **Articolo 2:** Potenziamento delle misure di prevenzione. L'articolo modifica il codice antimafia per estendere le misure di prevenzione (come la sorveglianza speciale) ai soggetti indiziati di gravi reati di violenza domestica o di genere, includendo l'omicidio e la violenza sessuale. Introduce il braccialetto elettronico per controlli più serrati nei casi di recidiva e dispone il monitoraggio trimestrale dell'uso di questi strumenti da parte del Ministero dell'Interno.
- **Articoli 3-6:** Priorità e formazione giudiziaria. Gli articoli 3 e 4 garantiscono priorità assoluta, sul piano giurisdizionale ed organizzativo, nella trattazione dei processi di violenza domestica e di genere, mentre gli articoli 5 e 6 promuovono la specializzazione dei magistrati e la formazione obbligatoria per operatori pubblici, forze dell'ordine e polizia giudiziaria, prevedendo altresì l'adozione di Linee guida nazionali, al fine di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza.
- **Articoli 7-11:** Misure cautelari e tempestività. Gli articoli introducono una serie di misure per velocizzare la gestione delle vicende di violenza. L'articolo 7 impone un termine di 30 giorni per valutare le esigenze cautelari nei casi di violenza domestica, mentre l'articolo 8 richiede una revisione trimestrale dei procedimenti. Gli articoli successivi prevedono sanzioni aumentate per la violazione degli ordini di protezione e autorizzano arresti in "flagranza differita" (entro 48 ore) per documentazione di reati commessi, consentendo alle forze dell'ordine e al pubblico ministero di intervenire rapidamente. Viene inoltre ampliato il potere di allontanamento immediato dalla casa familiare in casi di pericolo.
- **Articoli 12-13:** Rafforzamento delle misure cautelari. L'uso del braccialetto elettronico è reso obbligatorio per chi trasgredisce misure cautelari di allontanamento, mentre l'articolo 13 estende la possibilità di applicare la custodia cautelare o gli arresti domiciliari anche per reati in cui il braccialetto sia necessario. Si rafforza in tal modo il controllo sui soggetti potenzialmente recidivi.
- **Articoli 14-16:** Supporto alle vittime. L'articolo 14 impone l'obbligo di informare la vittima e il suo difensore di ogni scarcerazione o fuga dell'imputato, mentre l'articolo 15 subordina la sospensione della pena alla partecipazione a programmi di recupero. L'articolo 16 estende l'indennizzo alle vittime di reati violenti, agevolandone l'accesso per coloro che siano state oggetto di reati gravi commessi in ambito familiare.
- **Articoli 17-18:** Assistenza economica e standard per enti di recupero. L'articolo 17 introduce la significativa possibilità di ottenere una somma a titolo di provvisoria per le vittime di gravi crimini o per i familiari delle vittime di omicidio commesso dal partner. L'articolo 18, infine, prevede che il Ministro della giustizia e l'Autorità politica delegata per le pari opportunità stabiliscano criteri e modalità di riconoscimento degli enti abilitati al recupero dei condannati e le linee guida per lo svolgimento delle loro attività.

La legge n. 168 del 2023 costituisce senz'altro un importante momento evolutivo di una stagione di riforme che ha avuto un notevole sviluppo, a partire dall'approvazione della legge 19 luglio 2019, n. 69, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" (c.d. Codice Rosso).

Oppure, più recentemente, alle innovazioni introdotte poco dopo l'approvazione del Piano Strategico Nazionale 2021-2023 dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022, che, modificando l'art. 5 del decreto-legge 93/2013, con l'obiettivo di garantire azioni omogenee sul territorio nazionale ha reso strutturale l'adozione, a cadenza almeno triennale, di un Piano Strategico Nazionale contro la violenza sulle donne e la violenza domestica.

Una sedimentazione normativa che è passata anche per il tramite della legge di riforma del processo penale (legge n. 134 del 2021) che ha previsto un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere e per il decreto legislativo n. 149/2022, attuativo della legge di riforma del processo civile (c.d. riforma Cartabia), che ha inserito nel codice di procedura civile disposizioni speciali (Libro II, Titolo IV-bis, Capo III, Sezione I), volte a prevedere che nei casi in cui abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere siano allegati al procedimento di separazione, divorzio, affidamento del minore o cessazione della convivenza si possa fare ricorso diretto al giudice (il quale può abbreviare i termini fino alla metà e disporre di poteri istruttori).

Di particolare rilievo è anche la legge 5 maggio 2022, n. 53 - Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere che nell'ottica di assicurare un adeguato flusso informativo sul fenomeno della violenza, necessario alla progettazione di politiche efficaci, ha istituito un sistema informativo interministeriale, riservando all'Autorità politica delegata per le pari opportunità poteri di indirizzo rispetto alle esigenze di rilevazione statistica in questa materia.

Il periodo di vigenza del Piano 2021-2023 ha visto emergere anche importanti novità sul fronte della normativa di secondo livello e degli strumenti di *soft law*, che in questo settore assumono una rilevanza significativa.

In particolare, un'Intesa in Conferenza Unificata, raggiunta il 14 settembre 2022, ha consentito di ridefinire i requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio accreditati e destinatari dei finanziamenti nazionali. Tra i principali elementi di innovazione si evidenzia l'introduzione di criteri rigorosi relativi al livello di specializzazione richiesto ai soggetti erogatori di servizi. È stato, inoltre, valorizzato il "lavoro in rete" svolto dai Centri antiviolenza all'interno di un sistema territoriale coordinato di risposta alla violenza, ribadendo l'importanza della formazione continua delle operatrici e degli operatori che interagiscono con donne vittime di violenza al fine di migliorare l'intercettazione dei casi e l'efficacia del supporto, e riconoscendo il ruolo preventivo svolto dai CAV mediante attività di sensibilizzazione, rivolte sia alla popolazione generale sia a target specifici come studenti e studentesse. Per quanto concerne le Case rifugio, l'Intesa introduce una definizione ampliata e articolata di ospitalità residenziale che tiene conto sia del livello di rischio a cui la donna è esposta sia della fase del percorso di fuoriuscita dalla violenza (pronta emergenza, primo livello, secondo livello), stabilendo per le case di protezione di primo e secondo livello un tempo massimo di permanenza di 180 giorni, coerentemente con l'idea di transitorietà della protezione e di un percorso orientato all'autonomia economica e abitativa. Viene altresì sottolineata la necessità di una collaborazione sistematica tra i vari enti coinvolti nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, con particolare attenzione alla protezione delle donne indipendentemente dal luogo di residenza e alla soddisfazione dei bisogni socio-abitativi ed economici delle donne e dei loro figli e figlie.

Inoltre, mediante l'Intesa Stato Regioni del 14 settembre 2022, sono stati definiti i requisiti minimi dei Centri che realizzano programmi di intervento per autori di violenza o potenziali tali – da questo momento denominati CUAV.

Secondo l'Intesa, i CUAV hanno il compito di sviluppare ed attuare programmi, sia in ambito carcerario sia territoriale, affinché gli uomini autori di violenza sessuale e di genere riconoscano la responsabilità dei comportamenti aggressivi e violenti, in modo da prevenire eventuali recidive e favorire relazioni affettive improntate alla non violenza, alla parità e al reciproco rispetto.

Un'iniziativa di carattere non normativo, ma tuttavia di grande rilevanza, è quella relativa alla predisposizione di un Libro bianco per la formazione sulla violenza maschile contro le donne. Il Libro, curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica su impulso della Ministra per la Famiglia, la Natalità e le Pari opportunità, è stato presentato il 22 novembre 2024 in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne. Il testo, suddiviso in due parti, intende rispondere all'esigenza da più parti evidenziata di rafforzare le misure di prevenzione della violenza, favorendone il riconoscimento e l'emersione anzitutto tra coloro che, in qualità di operatori, entrano in contatto con questo fenomeno. Nella prima parte il Libro definisce il fenomeno nella sua specificità e lo analizza per ambiti, modalità e intensità, mentre, nella seconda, fornisce indirizzi per la formazione, dando così piena rilevanza e un quadro

organico a una tematica che assume grande rilievo sin dalla Convenzione di Istanbul. Della diffusione del Libro e delle attività ad esso correlate si parlerà comunque più oltre nel Piano.

Infine, va qui menzionato il “Documento finale del Gruppo di lavoro sulla questione della violenza contro le donne con disabilità”, a cura dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Il documento affronta sotto diversi aspetti il tema della violenza nei confronti delle donne con disabilità, un fenomeno particolarmente preoccupante in quanto investe donne che vivono una doppia discriminazione, che le rende esposte a forme ulteriori e peculiari di sopraffazione. Parti del documento, con particolare riferimento all’accessibilità della comunicazione, alla fruizione dei servizi e alla condivisione delle misure specificatamente previste, sono state inserite nel presente Piano, approfondendo e specificando le azioni già indicate in quello precedente.

2.2 Il quadro finanziario

Sono numerose le amministrazioni, incluse quelle territoriali, che concorrono con risorse proprie alla programmazione e attuazione di misure di prevenzione e contrasto della violenza nei confronti delle donne. Un ruolo centrale, in un quadro certamente articolato, è assegnato tuttavia al “Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità” di cui all’art. 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

È principalmente attraverso il suddetto Fondo, infatti, secondo il quadro normativo vigente, che fa perno sugli art. 5 e 5-bis del decreto-legge n. 93/2013, che viene data attuazione al Piano Strategico Nazionale e che, a livello centrale, si provvede a “potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza” (art. 5, comma 2, lett. d) del decreto-legge n. 93/2013).

Con questa ultima finalità, a partire dal 2017, attraverso l’emanazione di Decreti annuali dell’Autorità politica delegata per le pari opportunità sono stati assegnati alle Regioni più di 160 milioni di euro.

Nel tempo, si è registrato un incremento significativo delle risorse assegnate annualmente alle Regioni, che sono passate da poco più di 12 milioni di euro del 2017 a 80 milioni del 2024, con un balzo particolarmente consistente nel 2023 (da 40 a 55 milioni) e nel 2024 (da 55 a 80 milioni).

Anche per altre misure, peraltro, la tendenza è nettamente quella della crescita. Tra gli incrementi più significativi vi sono senz’altro quelli previsti dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), che ha disposto il rifinanziamento del Reddito di libertà per le donne vittime di violenza, prevedendo uno stanziamento di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026 e di 6 milioni a decorrere dal 2027¹; la medesima legge ha poi previsto: 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026 per la realizzazione di centri per il recupero degli uomini autori di violenza; 5 milioni per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026, per la realizzazione di centri antiviolenza; 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026 per rafforzare le azioni di prevenzione della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica mediante interventi di formazione rivolti agli operatori; 20 milioni di euro per gli anni dal 2024 al 2026 per l’acquisto e la realizzazione di case rifugio. Con la stessa legge è stato inoltre finanziato l’esonero previdenziale per le assunzioni di donne

¹ Con la legge di bilancio 2025 lo stanziamento per le annualità 2025 e 2026 passa da 10 a 11 milioni di euro.

vittime di violenza; a tal fine sono stati stanziati 1,5 milioni di euro per il 2024, 4 milioni per il 2025, 3,8 milioni per il 2026, 2,5 milioni per il 2027 e 0,7 milioni per il 2028, a favore dei datori di lavoro privati che, nel triennio 2025-2027, assumano donne disoccupate vittime di violenza e beneficiarie della misura del reddito di libertà (incluse le donne che abbiano beneficiato della misura nell'anno 2023).

Quanto alla legge di bilancio 2025, vanno senz'altro segnalati l'ulteriore incremento della dotazione a disposizione per il reddito di libertà (+ 1 milione a regime) e lo stanziamento di 3 milioni per interventi di orientamento e formazione al lavoro delle donne vittime di violenza (legge 30 dicembre 2024, n. 207).

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

Come ampiamente riconosciuto, le politiche di prevenzione e contrasto della violenza nei confronti delle donne richiedono, per essere efficaci, un approccio sistemico, capace di mobilitare tutti i soggetti in campo, anche operanti da diverse prospettive, verso un obiettivo comune. In quest'ottica, assume particolare rilievo il ruolo di forte impulso e di indirizzo svolto dal Parlamento, in particolare attraverso la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, organismo che, istituito nel 2017, ha assunto una sempre maggiore centralità, fino a divenire, nell'attuale legislatura, Commissione bicamerale istituita con norma primaria (legge 9 febbraio 2023, n. 12, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 41 del 17 febbraio 2023).

L'attività svolta dalla prima Commissione è stata rivolta alla ricostruzione del quadro esistente, ha evidenziato le criticità e i limiti delle misure già in essere e ha individuato possibili traiettorie e strumenti di intervento migliorativi, a partire dal piano giuridico-amministrativo, al fine di rafforzare il sistema complessivo della prevenzione, protezione e sostegno delle donne nonché del perseguimento degli autori delle violenze.

Box 3. I compiti assegnati alla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere - Art. 2 legge 9 febbraio 2023, n. 12

- a) svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna fondata sul genere e, più in generale, di ogni forma di violenza maschile contro le donne;
- b) monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva ai sensi della [legge 27 giugno 2013, n. 77](#), e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 ottobre 2013, n. 119](#), nonché alla [legge 19 luglio 2019, n. 69](#);
- c) accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti; verificare altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro;
- d) accertare il livello di formazione e di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;
- e) verificare, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati all'educazione al rispetto reciproco nelle relazioni tra uomini e donne e al riconoscimento e al rispetto di tutte le diversità;
- f) analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2016, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;
- g) monitorare l'effettiva applicazione da parte delle Regioni del Piano anti violenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sociosanitaria alle vittime di violenza e ai loro parenti fino al terzo grado vittime di violenza assistita;
- h) monitorare l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza maschile contro le donne delle risorse stanziati dal citato [decreto-legge n. 93 del 2013](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 119 del 2013](#), e dalle leggi di stabilità e dalle leggi di bilancio a partire dalla legge di stabilità 2011;

i) monitorare l'attività svolta dai centri antiviolenza operanti sul territorio, quali interlocutori necessari delle istituzioni nella costruzione delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne, attingendo dall'esperienza da loro acquisita in oltre trenta anni di attività, nonché monitorare e valorizzare l'attività svolta dai centri di riabilitazione per uomini maltrattanti;

l) proporre interventi normativi e finanziari strutturali, anche attraverso una revisione del Piano d'azione straordinario, per far sì che tutta la rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio nazionale e la predisposizione di percorsi di emancipazione e reinserimento nel mondo del lavoro siano finanziate in modo certo, stabile e costante nel tempo, così da scongiurare il rischio di chiusura e consentire l'organizzazione di percorsi strutturati per far riemergere le donne dalla spirale delle violenze anche psicologiche;

m) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza maschile contro le donne, nonché di tutelare le vittime delle violenze e gli eventuali minori coinvolti;

n) adottare iniziative per la redazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, al fine di migliorare la coerenza e la completezza della regolamentazione.

Quanto alla Commissione attuale, questa, a valle di una lunga serie di audizioni, il 31 luglio 2024 ha approvato la “Relazione sulla ricognizione degli assetti normativi in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere per la redazione di un testo unico (ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera n) della legge 9 febbraio 2023, n. 12)”, sostanzialmente elaborando una proposta di razionalizzazione e riorganizzazione dell'intera disciplina di settore.

Il documento in questione rappresenta il risultato di una lunga e complessa attività conoscitiva condotta dalla Commissione bicamerale sul Femminicidio. Attraverso 32 audizioni di esperti, è stato elaborato un ampio rapporto che affronta il fenomeno della violenza di genere e domestica. L'approccio scelto dalla Commissione è deliberatamente omnicomprensivo, mirando a comprendere le cause profonde della violenza e ad esaminare i vari ambiti in cui la donna è coinvolta, al fine di elaborare proposte efficaci di intervento.

La Relazione ha evidenziato come, seppur in presenza di un quadro normativo nazionale avanzato, permangano alcuni temi su cui porre particolare attenzione. Tra questi si segnalano quelli della prevenzione, dell'*empowerment* femminile quale leva per contrastare il fenomeno della violenza economica che spesso è alla base di altre forme di violenza, degli orfani di femminicidio, del patrocinio gratuito per le vittime di violenza - che attualmente è limitato a certe tipologie di reato, con esclusione, ad esempio, del tentato femminicidio -, delle molestie nei luoghi di lavoro e delle donne straniere.

In sintesi, la Relazione recante proposta di Testo Unico sulla violenza di genere della Commissione sul Femminicidio rappresenta un passo molto significativo nel riconoscimento e nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne, pur mettendo in evidenza le sfide legislative e sociali ancora aperte, anche alla luce delle esigenze poste dal futuro recepimento della Direttiva UE 2024/1385 sopra citata.

3. Le dimensioni del fenomeno

L'interconnessione tra i dati statistici sulla violenza nei confronti delle donne e le politiche per la prevenzione e il contrasto del fenomeno è sancita dalla Convenzione di Istanbul del 2011 e dalle molteplici raccomandazioni del *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW). Tali principi sono stati ripresi nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e nei Piani strategici nazionali sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 e 2021-2023, conseguendo risultati molto importanti in particolare grazie al contributo dell'Istat², da lungo tempo impegnato nella misurazione del

² All'Istat, a seguito della firma del protocollo d'Intesa del 2016 con il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio e il conseguente accordo del 2017, è stato assegnato il compito di creare un vero e proprio sistema informativo integrato sulla violenza contro le donne (attivo dal novembre 2017 e in continuo

fenomeno della violenza di genere contro le donne e da attività di analisi e valutazione realizzate dal CNR-IRPPS³.

La legge 5 maggio 2022, n. 53 “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere” costituisce un ulteriore passo in avanti nel potenziamento del sistema informativo sulla violenza, avendo come finalità quella di garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne con l’obiettivo di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno. L’Italia è uno dei pochi Paesi ad avere una legge espressamente dedicata alla violenza di genere e al quadro statistico necessario per il monitoraggio del fenomeno e per la programmazione di politiche di contrasto e sensibilizzazione. Questa, infatti, prevede specificatamente che l’Istat conduca indagini sulle caratteristiche della violenza di genere, ivi inclusa la relazione autore-vittima, la tipologia di violenza subita, la presenza di figli e le tipologie di assistenza fornita. Dal 2017 l’Istat ha iniziato a rilevare dati attinenti al sistema della protezione delle donne vittime di violenza; nel 2018 sono state avviate le Indagini sulle prestazioni ed erogazioni dei servizi offerti dai Centri antiviolenza (CAV) e dalle Case rifugio (CR); nel 2020 la rilevazione statistica ha riguardato l’utenza dei Centri antiviolenza e la diffusione dei dati relativi al servizio nazionale gratuito di pronta assistenza per le donne vittime di violenza e *stalking* (1522). Queste rilevazioni sono realizzate in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità e con le Regioni.

3.1 Diffusione, caratteristiche e conseguenze⁴

Nel 2014⁵, si stimava che un terzo delle donne (31,5%) nella classe di età 16-70 anni, (6 milioni 788 mila) avesse subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% (4 milioni 353 mila) violenza fisica, il 21% (4 milioni 520 mila) violenza sessuale, il 5,4% (1 milione 157 mila) le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro (652 mila) e il tentato stupro (746 mila).

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

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

aggiornamento <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>), finalizzato a fornire informazioni e indicatori di qualità, che rendano una visione di insieme sul fenomeno, integrando dati provenienti da fonti diverse (Istat, Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministeri, Regioni, Consiglio Nazionale delle ricerche, Centri antiviolenza, Case rifugio ed altri servizi come il 1522, etc.).

³ Il CNR-IRPPS, nell’ambito di due Accordi di collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri firmati nel 2017 e nel 2022, realizza attività di analisi e valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne. In particolare, le molteplici attività di ricerca possono essere ricondotte a due principali obiettivi: analizzare le caratteristiche e pratiche operative dei servizi specializzati e generali attivi nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza di genere; valutare le politiche e gli interventi previsti nei Piani nazionali antiviolenza

⁴ Le indagini sono state condotte con il contributo finanziario del Dipartimento per le pari opportunità, grazie all’attiva collaborazione progettuale dei Centri antiviolenza e anche con il supporto di alcune donne vittime di violenze.

⁵ Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2014, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia>.

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

A queste tipologie di violenza si aggiungono le molestie sessuali sul lavoro e i ricatti sessuali sul lavoro, che hanno riguardato l'8,9% delle lavoratrici e altri tipi di molestie a sfondo sessuale che sono state subite dal 43,6% delle donne, sempre nell'arco della loro vita⁶.

La tendenza all'emersione e alla consapevolezza della violenza è resa evidente dal riconoscimento dell'abuso subito come un reato (dal 14,3% del 2006 al 29,6% del 2014 per la violenza da partner) e non solo come qualcosa di sbagliato o qualcosa che accade nella normalità della relazione, dalla capacità di cercare aiuto presso i centri antiviolenza e gli sportelli di aiuto (dal 2,4% al 4,9%) e di denunciare i soprusi (dal 6,7% all'11,8% la denuncia della violenza subita per mano di un partner)⁷.

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

Un secondo ambito di particolare interesse in chiave prospettica, è quello della violenza economica, strumento di controllo relazionale da considerare come forma di violenza autonoma.

Il report elaborato dal Servizio Analisi Criminale del Ministero dell'Interno nel mese di marzo 2025, offre un focus specifico sulla violenza contro le donne, fornisce dati relativi all'annualità 2024, rapportandoli a quelli dell'annualità 2023 e, in particolare, evidenzia:

- un aumento del 4% dei delitti commessi per atti persecutori (c.d. stalking), che sono stati 20.289 a fronte dei 19.538 dell'analogo intervallo temporale del 2023;
- un incremento dell'11% dei maltrattamenti contro familiari e conviventi, passando da 25.260 casi registrati nel 2023 a 27.962 episodi per il 2024;
- un trend in crescita anche per le violenze sessuali, che aumentano del 6%, passando da 6.230 per il 2023 a 6.587 dell'analogo periodo del 2024.

Quanto agli omicidi volontari, il numero è in decremento del 6%, passando dai 341 del 2023 ai 321 del 2024. Lo stesso trend si registra per gli omicidi con vittime di genere femminile (il rapporto non si riferisce esplicitamente ai femminicidi - nozione ancora estranea al nostro ordinamento giuridico)⁸, per i quali si assiste ad una diminuzione dei casi, con 120 vittime nel 2023 e 113 nel 2024.

L'incidenza delle vittime donne sul totale degli omicidi commessi costituisce il 35% sia nel 2023 che nel 2024, rispetto al 40% registrato nel 2022. In ambito familiare e affettivo gli

⁶ Istat, Indagine multiscope sulla sicurezza dei cittadini, anno 2015-2016, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-sul-luogo-di-lavoro>.

⁷ Istat, Indagine multiscope sulla sicurezza delle donne, anno 2014.

⁸ In merito alla mancata definizione di femminicidio, va qui evidenziato che il Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, della giustizia, dell'interno, e delle riforme istituzionali e per la semplificazione normative, ha approvato il disegno di legge AS 1433, recante "Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime". Si tratta di un disegno di legge storico, poiché introduce il reato di femminicidio come delitto autonomo, distinto e specifico nel Codice penale italiano. Il disegno di legge prevede che: "Chiunque cagiona la morte di una donna quando il fatto è commesso come atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna o per reprimere l'esercizio dei suoi diritti o delle sue libertà o, comunque, l'espressione della sua personalità, è punito con l'ergastolo". Al momento della stesura del presente Piano, il DDL è in corso di esame da parte del Parlamento.

omicidi commessi registrano il dato più basso nel 2023 (-9%) ed un leggero incremento nel 2024 (+ 3%)

Focalizzando l'attenzione sugli omicidi commessi da partner o ex partner, si evince come il numero degli eventi e quello delle relative vittime di genere femminile mostrino un trend tendenzialmente sovrapponibile fino al 2023. Il 2024 registra, invece, un andamento divergente: mentre il numero totale degli omicidi commessi da partner o ex partner risulta leggermente in aumento (da 70 nel 2023 a 71 nel 2024), quello delle relative vittime donne è in diminuzione: rispetto alle 64 del 2023, sono risultate essere 61, con un decremento di circa il 5%.

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

La Convenzione di Istanbul ha posto l'attenzione sulle cause della violenza radicate nella cultura dei Paesi (artt.12 e 14) e sull'importanza dei dati statistici finalizzati a conoscere sia la diffusione del fenomeno che le cause che lo determinano, così come della risposta dello Stato rispetto agli autori della stessa (art. 11). Misurare la diffusione degli stereotipi sui ruoli di genere, da una parte, e l'atteggiamento verso i comportamenti violenti, dall'altra, diventa una chiave di lettura per comprendere il contesto culturale che legittima una disparità in cui le relazioni violente trovano genesi e giustificazione.

Al riguardo, nel 2018 l'Istat ha condotto una prima rilevazione sugli stereotipi sui ruoli di genere e sulla violenza sessuale ed è attualmente in corso la seconda edizione, della quale è possibile analizzare i dati provvisori⁹. I primi risultati evidenziano segnali positivi: sono diminuiti gli stereotipi e, soprattutto, emerge una maggiore consapevolezza della violenza, sebbene rimanga ancora molta strada da fare per sconfiggere i pregiudizi, soprattutto tra i più giovani. Dai dati del 2023 emerge, inoltre, una scarsa tolleranza della violenza fisica nella coppia (il 2,3% delle persone ritiene accettabile sempre o in alcune circostanze che “un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha civettato/flirtato con un altro uomo”, il 4,3% che “in una coppia ci scappi uno schiaffo ogni tanto”).

Il 10,2% degli intervistati, soprattutto giovani (16,1%), dichiara di accettare ancora il controllo dell'uomo sulla comunicazione (cellulare e social) della propria moglie/compagna. Il 53,6% della popolazione fra 18 e 74 anni presenta almeno uno stereotipo sui ruoli di genere; il valore è più alto per gli uomini e, rispetto alla prima rilevazione, in calo soprattutto fra le donne.

Tuttavia, anche gli stereotipi sulla violenza sessuale sono molto diffusi, con il 48,7% della popolazione che aderisce ad almeno uno stereotipo su questo tema. Il 39,3% degli uomini si dichiara molto o abbastanza d'accordo sul fatto che una donna possa sottrarsi a un rapporto sessuale se davvero non lo vuole e quasi il 20% degli uomini pensa che la violenza sia provocata dal modo di vestire delle donne, percentuali che fra le donne si attestano rispettivamente al 29,7% e 14,6%.

In merito ad alcune situazioni non emergono invece differenze di opinione tra maschi e femmine: circa l'11% ritiene che una donna vittima di violenza sessuale quando è ubriaca o sotto l'effetto di droghe ne sia almeno in parte responsabile e circa il 10% ritiene che se una donna dopo una festa accetta un invito da un uomo e viene stuprata sia in qualche modo colpevole dell'accaduto.

⁹ Istat, Stereotipi di genere e immagine sociale della violenza: primi risultati. Dati provvisori maggio-luglio 2023.

La trasmissione intergenerazionale della violenza è la manifestazione di quanto pesi il contesto culturale e i condizionamenti appresi¹⁰. Sebbene i dati dell'ultima indagine sulla Sicurezza delle donne siano risalenti a circa dieci anni fa (è attualmente in corso la nuova indagine i cui primi risultati si attendono nel mese di settembre 2025), nei discorsi attinenti alle cause della violenza non si possono non citare le riflessioni, ancora attuali, rese possibili dalle rilevazioni condotte nel 2006¹¹ e nel 2014. I bambini che assistono alla violenza del padre sulla propria madre o che la subiscono direttamente tendono a riproporla da adulti¹². In questi casi, i tassi di violenza da parte del partner quadruplicano e le bambine che ne sono testimoni o che la subiscono, tendono a tollerarla tre volte più delle altre.

Il livello di violenza che caratterizza la storia degli abusi delle donne è associato al contesto violento della famiglia d'origine. La violenza da parte del partner attuale, che riguarda il 5,2%¹³ delle donne, sale al 35,9% se gli uomini hanno subito abusi fisici nell'infanzia e al 22% se hanno assistito alla violenza del padre sulla madre. Analogamente, rispetto a una media del 31,5%, la frequenza della violenza sessuale o fisica subita da adulte raggiunge il 58,5% quando le donne hanno subito violenza sessuale prima dei 16 anni, il 64,2% se sono state picchiate da bambine dal padre e il 64,8% nei casi in cui abbiano subito violenza fisica dalla madre.

La violenza contro le donne trova nel mondo virtuale e in particolare nei *social media* un canale di massima diffusione, la cui crescita è stata in parte accentuata durante il periodo dell'emergenza sanitaria. Questa nuova forma di violenza online condivide le stesse cause profonde e molti dei fattori che determinano le forme di violenza offline, riflettendo la sistematica disegualianza strutturale di genere, le cause culturali e modelli sociali dannosi.

In una nota del 2022 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite dedicata all'uguaglianza di genere e all'empowerment delle donne (UNWOMEN), l'attenzione è stata posta sulla necessità di colmare il gap informativo sulle nuove forme di violenza di genere generate dal crescente utilizzo delle tecnologie digitali (definite come *technology facilitated gender based violence – TFGBV*) che, secondo lo studio globale citato, riguardano il 38% delle donne in forma diretta e l'85% in forma indiretta (cioè quando si assiste alla violenza digitale su altre donne)¹⁴.

A questo proposito l'Istat, in accordo con il DPO, ha sviluppato un approfondimento sulla violenza di genere basato sull'analisi del *sentiment* e delle emozioni dei contenuti veicolati dai social media¹⁵, finalizzato a osservare come gli utenti dei social reagiscano alla violenza contro le donne e/o generino discussioni intorno a essa. Il metodo adottato aiuta a capire quali siano i messaggi che scatenano la discussione collettiva, fornendo una mappa degli argomenti (come il *body-shaming*, il femminicidio e lo stupro) in cui il *sentiment* e l'*emotion* sono più sollecitate (sia in positivo sia in negativo).

Dal 1° aprile 2020 all'11 gennaio 2024 i contenuti social riguardanti la violenza di genere catturati dalla piattaforma Istat, predisposta per questo tipo di statistica sperimentale, sono stati 4.383.137 (di cui circa l'80% prodotti dal canale Twitter, oggi X). Osservando un sotto-insieme di contenuti relativo a un anno di osservazione (1 novembre 2021 - 30 novembre 2022) l'analisi ha fatto emergere come l'indignazione e la consapevolezza nell'opinione pubblica emergano soprattutto in corrispondenza di eventi che attirano maggiormente la reazione dei social (come,

¹⁰ Nel 2013-2014, l'indagine Istat Uso del tempo dedica una sezione alle opinioni circa il ruolo della donna.

¹¹ Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2006.

¹² Istat, Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne, anno 2014.

¹³ Cfr. nota precedente.

¹⁴ UNWOMEN, Accelerating Efforts To Tackle Online And Technology Facilitated Violence Against Women And Girls (Vawg), 2022, disponibile all'indirizzo: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Accelerating-efforts-to-tackle-online-and-technology-facilitated-violence-against-women-and-girls-en_0.pdf.

¹⁵ Istat, Primo Report sull'analisi della violenza contro le donne veicolata dai social media (luglio 2024). Per approfondimenti <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/stereotipi/>

ad esempio, il 25 novembre, oppure in caso di femminicidi efferati come quello che ha scatenato il picco del giugno 2023) o di altri eventi collegati a donne che prendono parola nella sfera pubblica (ad esempio interventi in occasioni di eventi televisivi) che sono commentati con contenuti di violenza online. I dati dunque evidenziano che, quanto più le figure femminili note intervengono sul tema della violenza sulle donne, tanto più esse sono soggette ad attacchi d'odio.

Grazie alla *topic analysis* riportata dallo studio sperimentale, si osserva come i social rafforzino e amplifichino la vittimizzazione e quali siano i cluster di discussione intorno ad alcune tematiche come il *body-shaming* e gli stereotipi di genere.

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

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

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

3.3.1 Accessi al Sistema Sanitario Nazionale (Pronto soccorso)

Nel triennio 2017-2019 le donne che hanno avuto almeno un accesso in Pronto Soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza sono 16.140 per un numero totale di accessi in Pronto Soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza nell'arco del triennio pari a 19.166. Nel 2023¹⁶, sono 16.947 gli accessi delle donne in Pronto Soccorso (PS) con indicazione di violenza rispetto al dato registrato nel 2022 pari a 14.448 accessi (+17,3%). Si può comunque affermare che l'aumento dei casi femminili con indicazione di violenza è maggiore rispetto all'aumento degli accessi totali in PS, che rimangono più bassi rispetto ai valori pre-pandemia. Gli accessi in PS di donne con indicazione di violenza prima della pandemia da Covid-19 variavano da 14.368 nel 2017 a 15.800 nel 2019. Sono diminuiti a 11.826 nel 2020 e risaliti a 12.780 nel 2021. Nel 2023, si sono registrati 5,6 accessi in PS di donne con indicazione di violenza per 10.000 residenti. Le giovani donne di 18-34 anni sono state le più colpite (10,7 per 10.000), seguite dalle donne adulte di 35-49 anni (9,1 per 10.000).

Nel 2023, sono 1.370 i ricoveri in ospedale in regime ordinario delle donne con indicazione di violenza, in aumento rispetto al dato registrato nel 2022 pari a 1.196 ricoveri (+14,5%). I valori rimangono inferiori a quelli registrati prima della pandemia da Covid-19 (1.487 nel 2019). L'incremento rispetto al 2022 dei ricoveri femminili con indicazione di violenza è maggiore rispetto all'aumento dei ricoveri ordinari totali (+3,3%), anch'essi più bassi rispetto ai valori pre-pandemia. La quota di ricoveri ordinari con indicazione di violenza per 10 mila ricoveri ordinari totali nel 2023 è pari a 4,8, in aumento rispetto al 4,4 per 10.000 registrato nel 2022

¹⁶<https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-e-accesso-delle-donne-al-pronto-soccorso/>

ed in linea con i valori degli anni pre-pandemia. Nel 2023, si sono registrati 0,43 ricoveri ordinari di donne con indicazione di violenza per 10.000 donne residenti. Le minorenni fanno registrare il tasso più elevato pari a 0,78 ricoveri per 10.000 residenti, seguite dalle donne adulte di 18-34 anni (0,74 per 10.000). L'incidenza dei ricoveri ordinari delle donne straniere è sei volte più elevata rispetto a quella delle donne italiane: 21,8 ricoveri con indicazione di violenza per 10.000 contro 3,7.

Per le donne di età inferiore a 18 anni, le diagnosi che vengono riportate più frequentemente nei ricoveri ordinari con diagnosi di violenza sono relative a maltrattamento del bambino, abuso sessuale su minore, abuso di minore non specificato, osservazione per sospetto di abuso e trascuratezza.

Per le donne di età maggiore o uguale a 18 anni le diagnosi che vengono riportate più frequentemente nei ricoveri ordinari con indicazione di violenza sono relative al maltrattamento di adulto non specificato, osservazione successiva ad asserita violenza carnale o seduzione, abuso sessuale di adulto e anamnesi personale di trauma psichico da violenza fisica.

3.3.2 Il 1522 – Servizio nazionale gratuito di pronta assistenza per le donne vittime di violenza e stalking

Il 1522¹⁷ rappresenta lo strumento più immediato di richiesta di aiuto per le donne vittime della violenza maschile. L'Istat fornisce le informazioni inerenti alle richieste di aiuto al servizio nazionale gratuito di pronta assistenza per le donne vittime di violenza e *stalking* 1522, pubblicando trimestralmente i dati. Le informazioni raccolte dal Numero di pubblica utilità contro la violenza e lo stalking forniscono evidenze relative al monitoraggio del fenomeno della violenza, soprattutto rispetto al trend delle richieste di aiuto. Nei primi tre trimestri del 2024¹⁸, il numero di richieste valide pervenute al 1522 ha raggiunto quota 48.338, registrando un significativo aumento, del 58,1%, rispetto allo stesso periodo del 2023. Il quarto trimestre del 2024 ha confermato una tendenza in crescita, con un incremento dell'8,8% delle chiamate, pari a 16.710.

Di norma, le chiamate al 1522 seguono un andamento decrescente nel corso dell'anno, con un picco nel quarto trimestre, grazie alla maggiore sensibilizzazione legata alla Giornata internazionale contro la violenza sulle donne. Tuttavia, l'elevato numero di contatti registrato nel quarto trimestre del 2023, con 21.132 chiamate valide, sembra aver influenzato anche i primi tre trimestri del 2024, mantenendo i livelli di richieste più alti rispetto ai trimestri precedenti. In relazione ai primi tre trimestri del 2024, si evidenziano variazioni significative rispetto all'anno precedente: +83,5% nel primo trimestre, +57,4% nel secondo e +37,3% nel terzo.

Esaminando le ragioni principali per cui le persone si rivolgono al 1522, l'aumento delle richieste si concentra soprattutto su chiarimenti riguardanti gli strumenti normativi a tutela delle vittime di violenza, informazioni sui Centri antiviolenza e dettagli sul tipo di servizio offerto dalla help-line. Rispetto allo stesso periodo del 2023, questi ambiti hanno registrato incrementi rispettivamente dell'87,8%, del 77,1% e del 74%.

¹⁷ Il 1522 è il servizio nazionale gratuito di pronta assistenza per le donne vittime di violenza e stalking messo a disposizione dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e stalking, in linea con quanto definito all'interno della Convenzione di Istanbul. Esso garantisce l'anonimato e copre diverse forme di violenza per 24 ore al giorno. Questa help-line fornisce informazioni di primo soccorso in caso di emergenza o indicazioni utili sui servizi e i Centri antiviolenza attivi a livello territoriale cui le vittime di violenza, o altri utenti possono rivolgersi.

¹⁸ <https://www.istat.it/notizia/il-numero-di-pubblica-utilita-1522-anni-2013-2024/>

Emerge nel 2024 una crescita di richieste di aiuto per stalking rispetto al 2023, pari a +32,5%.

I dati offrono informazioni sui canali di comunicazione attraverso i quali sia gli utenti che le vittime si sono rivolti al servizio 1522. Le campagne di comunicazione continuano a dimostrare la loro efficacia, contribuendo significativamente alla diffusione del servizio in tutti i trimestri del 2024: ben 17.691 persone hanno indicato queste campagne come fonte di conoscenza del 1522, un dato in significativa crescita rispetto al 2023. Internet, invece, si conferma un canale centrale e più stabile nella diffusione, con 13.738 segnalazioni.

Come nei periodi precedenti, la violenza "principale" subita da circa la metà delle vittime continua a essere quella fisica (41,6%), seguita da quella psicologica (36%). Nei casi in cui le vittime hanno subito due o più tipi di violenza, la violenza psicologica emerge come quella più frequentemente associata ad altre forme di abuso, con un totale di 7.653 episodi. Analizzando l'insieme delle violenze riportate, oltre alle forme fisiche e psicologiche, si distinguono in particolare le minacce (7.378) e gli atti persecutori (3.429) tra le tipologie più ricorrenti, sottolineando il ruolo centrale del servizio nel contrastare lo stalking. Rilevante è anche il numero di segnalazioni per violenza economica, che ammontano a 3.372 casi.

In linea con i dati precedenti, anche la lunga durata degli atti violenti risulta essere un elemento ricorrente: oltre la metà delle vittime (55%) ha riferito di aver subito violenza per anni. Questa esposizione prolungata esercita un impatto profondo sui comportamenti delle donne che l'hanno vissuta; infatti, dalle testimonianze raccolte dalle operatrici del 1522, emerge che il 59,6% delle vittime soffre di ansia e si trova in un grave stato di soggezione.

La propria casa continua a essere uno dei luoghi più frequenti in cui si verifica la violenza: nel 2024, la percentuale di vittime che indica la casa come il luogo in cui è avvenuta la violenza rimane pressoché invariata, attestandosi al 71,4%. Questo dato conferma l'alto tasso di casi di violenza assistita: oltre la metà delle vittime (57%) ha figli, e tra queste, il 47,5% dichiara di avere figli minori. Inoltre, il 22,4% delle vittime segnala che i propri figli hanno assistito e subito la violenza, mentre nel 33,3% dei casi i figli hanno solo assistito agli abusi. Il fatto che la violenza si verifichi principalmente all'interno del contesto familiare spiega la prevalenza di partner o ex-partner come principali autori della violenza. Osservando i dati delle due annualità 2023-2024, nel 2024 crescono rispetto al 2023 gli ex partner (+47,1%), i conviventi (+15,8%), gli amanti (+44,2%).

Nel 2024, il fenomeno dell'under-reporting si conferma ulteriormente: il 72,3% delle vittime che si rivolgono al servizio non denuncia la violenza alle autorità competenti. Le ragioni principali di questa mancata denuncia sono ancora la paura e il timore delle reazioni dell'autore, che riguardano il 34,7% dei casi.

Il 1522 svolge anche una funzione di snodo a livello territoriale tra i servizi di supporto, mettendo in contatto le vittime con i servizi di protezione disponibili più vicini. Nel 2024, rispetto all'anno precedente, si conferma costante l'importanza del servizio nell'indirizzare le vittime verso Centri e Servizi Antiviolenza, Case protette e strutture di accoglienza, con un dato che raggiunge il 94,5%. In questo contesto, il 1522 continua a rappresentare uno strumento fondamentale per rafforzare la rete di protezione a livello locale a supporto delle vittime.

3.3.3 I Centri antiviolenza (CAV) e le Case rifugio (CR)

Sono 404 i Centri antiviolenza attivi nel 2023¹⁹ (+4,9% rispetto al 2022, +44% rispetto al 2017 - primo anno dell'Indagine) ed hanno rappresentato un sostegno fondamentale per le 61.514

¹⁹ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/i-centri-antiviolenza-e-le-donne-che-hanno-avviato-il-percorso-di-uscita-dalla-violenza-anno-2023-2/>

donne che hanno contattato almeno una volta i CAV (+1,4% rispetto al 2021, +42% rispetto al 2017). Sono 4631 le donne indirizzate ai CAV dal 1522.

I CAV sono in media aperti cinque giorni a settimana, per 5,8 ore al giorno. Al di fuori dell'orario di apertura, quasi tutti i CAV (98,6%) garantiscono almeno un servizio di reperibilità: telefonica H24 per emergenza/gestione di situazioni di pericolo, segreteria telefonica, numero verde. Inoltre, in tema di raggiungibilità e prossimità dei centri nei confronti della donna, il 54% dei Centri antiviolenza dispone di sportelli sul territorio che forniscono servizi simili a quelli del Centro al fine di raggiungere un numero maggiore di donne. In tutti i CAV le donne possono trovare ascolto, accoglienza e orientamento/accompagnamento ad altri servizi della rete territoriale e nella quasi totalità (99,7%) dei casi anche supporto legale e supporto psicologico (99,2%). Sono largamente diffusi (oltre nove CAV su 10 a livello nazionale) anche i servizi di orientamento lavorativo (96,7%), quello di predisposizione del percorso di allontanamento dal maltrattante (93,1%) e di sostegno all'autonomia (incluso il sostegno economico, il banco alimentare e la distribuzione di vestiario). Offerti da oltre otto CAV su 10 anche i servizi di supporto e consulenza alloggiativa (89,5%), di pronto intervento (87,7%), di supporto alla genitorialità (85,1%) e di mediazione linguistica-culturale (82,1%). Il servizio meno fornito all'utenza (78,8% dei CAV) è quello del supporto ai figli minorenni.

Il personale che opera nei CAV è formato e aggiornato attraverso corsi specifici organizzati dai CAV (84% dei casi). Il 91% del personale dei CAV riceve formazione per affrontare i differenti tipi di violenza previsti dalla Convenzione di Istanbul.

I CAV sono un fondamentale presidio di formazione e informazione anche verso l'esterno e la collettività. Il 77,4% dei CAV ha organizzato attività formative all'esterno. Rispetto ai target principali delle attività formative, il 70,5% dei CAV ha rivolto attività formative agli operatori sociali, il 58,7% agli operatori sanitari, il 51,6% alle forze dell'ordine e il 42,3% agli avvocati, proporzioni che non sono pressoché cambiate nel tempo. I CAV organizzano, inoltre, interventi presso le scuole (95,9% dei casi) e iniziative culturali di prevenzione, pubblicizzazione e sensibilizzazione sul fenomeno della violenza sulle donne (98,3%).

Dal 2017 è cresciuta la percentuale dei CAV a finanziamento esclusivamente pubblico (35,2% nel 2017 e 49% nel 2023) che prevale al Sud (62,9%). Il 44,6% dei CAV riceve finanziamenti sia pubblici sia privati (51,4% nel 2017), mentre è diminuita la quota di CAV a finanziamento esclusivamente privato: dal 5,1% del 2017 all'1,7% del 2023. Diminuiti anche i CAV che dichiarano di non ricevere alcun tipo di finanziamento: dal 6,7% al 3,9%. Non riceve finanziamenti e non sa se ha ricevuto fondi per progetti specifici da parte del Dipartimento per le pari opportunità una componente residuale di rispondenti (0,8%). Era l'1,6% nel 2017. Il 30,6% dei CAV ha un bilancio²⁰ in pari, il 32,5% in negativo e il 36,9% in positivo. I CAV del Nord-ovest (45,3%) più degli altri hanno un deficit di bilancio, mentre nel Nord-est sono più frequenti i CAV con bilancio positivo (52,5%).

Per ogni donna che ha contattato il Centro, a livello nazionale, i CAV hanno mediamente a disposizione 464 euro derivanti dai diversi finanziamenti, valore aumentato nel tempo (nel 2017 era 360 euro). A crescere, tuttavia, è anche la spesa sostenuta dai CAV rapportata al numero di donne che li contattano: 408 euro nel 2017 e 458 euro nel 2023.

Le donne vittime di violenza di genere e domestica possono trovare ospitalità e sicurezza presso le Case rifugio, che, nel 2023 hanno accolto 3.054 donne maltrattate, registrando un aumento del 13,2% rispetto al 2022, quando le ospiti erano 2.698. Se si considera il 2017, anno di inizio della serie storica, la crescita è ancora più significativa: rispetto alle 1.786 donne accolte allora,

²⁰ Il bilancio è stato calcolato come la differenza tra i finanziamenti totali di cassa ricevuti, sia di natura pubblica sia privata, e le spese totali sostenute per il funzionamento del Centro.

l'incremento è stato del 71,1%. Più della metà delle ospiti del 2023, il 63,1% (1.928 donne), è costituita da donne straniere, non sempre residenti nel territorio.

Nel 2023, l'offerta delle Case rifugio per donne vittime di violenza ha continuato a crescere, grazie anche all'aumento dei finanziamenti erogati dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il numero di strutture attive ha raggiunto le 464 unità, segnando un incremento del 3,1% rispetto alle 450 del 2022. Questo dato risulta particolarmente significativo se si considera che il numero di Case rifugio è più che raddoppiato rispetto al 2017, primo anno dell'indagine di riferimento.

La permanenza media nelle strutture si è leggermente allungata rispetto all'anno precedente: le donne ospitate nel 2023 sono rimaste nelle Case rifugio in media 141 notti, rispetto alle 138 del 2022, segnando un aumento del 2,2%.

Le strutture continuano a garantire una capienza media di 7,2 posti letto autorizzati, lo stesso valore registrato nel 2022. Tuttavia, per far fronte alla crescente domanda, laddove possibile, vengono attivati ulteriori posti letto. Nel 2023, il numero medio di posti effettivamente disponibili è stato di 8,6, leggermente superiore agli 8,5 del 2022 (+1,2%). Nonostante questo sforzo, 165 Case hanno segnalato difficoltà nell'accogliere nuove ospiti per mancanza di disponibilità, e ben 51 di queste hanno dichiarato che la loro capacità attuale dovrebbe almeno triplicare per soddisfare le richieste.

Anche il numero di figli e figlie ospitati è in aumento. Nel 2023 sono stati accolti 2.875 minori, con un incremento del 7,7% rispetto al 2022, quando erano 2.670. Non tutte le Case rifugio permettono l'accoglienza dei bambini: 10 strutture (2,7%) non ospitano figli/e, mentre 117 li accolgono senza restrizioni. Nella maggior parte dei casi, però, esistono limitazioni, specialmente per i figli maschi: 169 Case (45,1%) accolgono solo bambini fino ai 12/14 anni, mentre un ulteriore 20% (75 strutture) permette l'ospitalità fino ai 18 anni. Alcune Case pongono restrizioni anche alle figlie femmine: 41 strutture le accolgono fino ai 18 anni, mentre 6 limitano l'accoglienza ai 12/14 anni.

Le Case rifugio non si limitano a fornire protezione fisica, ma garantiscono anche un supporto concreto per il percorso di autonomia delle ospiti. Oltre il 90% delle strutture offre servizi di orientamento e accompagnamento presso gli uffici giudiziari e i servizi territoriali, supporto psicologico, consulenza legale, nonché aiuto nell'inserimento lavorativo e nella ricerca di un'abitazione. Un'attenzione particolare è rivolta ai minori: oltre l'87% delle Case fornisce servizi educativi e di sostegno scolastico, mentre il 76,5% offre un supporto psicologico dedicato ai bambini e alle bambine.

Nel 2023 sono 2.106 le donne uscite dalle Case rifugio. Di queste, 753 hanno lasciato la Casa perché hanno raggiunto gli obiettivi del percorso di uscita dalla violenza concordato con le operatrici della Casa, mentre 227 sono tornate dal maltrattante e 235 hanno abbandonato il percorso di uscita dalla violenza. Le restanti 891 donne hanno lasciato la Casa per altri motivi, tra cui il trasferimento ad altre strutture o abitazioni private e la conclusione del percorso in ospitalità.

Tuttavia, la distribuzione delle strutture sul territorio nazionale non è uniforme. La maggior parte delle Case rifugio si concentra nel Nord-ovest, dove si trova il 36,4% del totale, seguito dal Nord-est con il 23,7%. Più distanziate risultano le altre aree del Paese: il Sud ospita il 14,0% delle strutture, le Isole il 13,8% e il Centro il 12,1%. Se si rapporta questa offerta alla popolazione femminile residente, emerge che in Italia sono disponibili 0,15 Case rifugio ogni 10.000 donne. Tuttavia, se si considerano esclusivamente le donne vittime di violenza, il rapporto sale a 1,99 Case ogni 10.000 vittime.

Le differenze territoriali risultano ancora più marcate quando si tiene conto della densità della popolazione femminile nelle varie regioni. Il Nord-ovest offre 0,21 Case rifugio ogni 10.000

donne, seguito dalle Isole e dal Nord-est, rispettivamente con 0,20 e 0,19 Case ogni 10.000 donne. Al contrario, il Centro e il Sud presentano un'offerta sensibilmente inferiore, pari a 0,09 Case rifugio ogni 10.000 donne, la metà rispetto alle regioni settentrionali e insulari.

Un altro aspetto rilevante riguarda la gestione di queste strutture. La maggior parte delle Case rifugio è promossa da enti privati specializzati nel sostegno e nell'aiuto alle donne vittime di violenza, anche se si registra una lieve riduzione rispetto all'anno precedente. Nel 2023, il 78,1% delle strutture è gestito da enti privati, mentre nel 2022 la percentuale era più alta, pari all'82,1%. La quota più elevata di promotori privati si registra nelle Isole, dove raggiunge l'88,6%. Invece, il Centro è l'area con la maggiore presenza di enti pubblici promotori, con il 33,3% delle strutture riconducibili agli enti locali, sia in forma singola che associata.

In gran parte dei casi, l'ente promotore coincide con l'ente gestore che fornisce il servizio: ciò avviene nell'82,1% delle strutture. Quando invece il gestore è un soggetto diverso dal promotore (in 67 strutture su 375), si tratta per lo più di promotori pubblici che delegano la gestione a un ente privato. Questa modalità riguarda l'86,6% dei casi, a conferma della predominanza del settore privato nel garantire l'operatività delle Case rifugio.

L'accoglienza delle donne in alcuni casi avviene presso strutture residenziali non specializzate, sia perché la donna non trova posto in una Casa rifugio, sia perché la donna può rifiutarsi di andare in Casa rifugio privilegiando strutture che implicano un minore sradicamento dalla quotidianità. In altre situazioni si tratta di donne che dopo il periodo di permanenza in Casa rifugio vengono ospitate in strutture residenziali di primo e di secondo livello che le accompagnano verso una nuova autonomia.

Al 1° gennaio 2023 sono 520 le donne vittime di violenza ospiti in 213 strutture residenziali non specializzate: il 60,7% ha un'età compresa tra i 25 e i 44 anni, il 26,6% ha tra i 18 e i 24 anni, il 12,7% tra i 45 e 64 anni.

3.3.4 Le Reti territoriali

Nell'indagine sui CAV e le CR sopra indicata, Istat ha già effettuato una prima ricognizione delle attività che tali strutture svolgono a livello territoriale per prevenire e contrastare il fenomeno della violenza sulle donne, promuovendo incontri formativi con attori istituzionali e stabilendo protocolli di intervento centrati sui diversi bisogni delle vittime (sanitari, sociali, di autonomia lavorativa, etc.). Si tratta di accordi tesi a potenziare l'efficacia degli interventi realizzati. Al fine di indagare i citati modelli di governance multilivello della Convenzione di Istanbul, dal 2024 Istat ha avviato una ricognizione sistematica delle reti territoriali antiviolenza, realizzando, insieme alle Amministrazioni regionali e agli Enti del Terzo Settore una mappatura dei protocolli, accordi e intese locali, non solo promossi dai CAV e CR ma anche da altre istituzioni territorialmente rilevanti (Comuni, Aziende Sanitarie, Ambiti sociali, Tribunali, etc.).

L'obiettivo dello studio è quello di analizzare in profondità le caratteristiche di tali reti territoriali e identificare quegli aspetti che ne qualificano intensità, funzionalità e valore aggiunto nella risposta all'esigenza di tutela, protezione e promozione dell'autonomia delle vittime di violenza. A dicembre 2024 sono stati raccolti 236 protocolli presso le 19 Regioni e le due Province Autonome.

Tra gli esiti della ricognizione si intende porre una particolare attenzione alla presenza (o meno) di reti volte a supportare la rilevazione delle forme di violenza presso un'utenza particolarmente vulnerabile e fragile come le donne disabili. Si tratta infatti di potenziali vittime che spesso sfuggono alla rilevazione e alla denuncia, sia per la mancanza di canali di comunicazioni adeguati a riportare gli episodi di violenza, sia per la stessa difficoltà a riconoscersi come vittime. Occorre a questo proposito mettere in campo soluzioni tecniche e

di analisi adeguate per dare evidenza a questa parte del fenomeno, che si stima in dimensioni proporzionalmente molte elevate in quanto legate a forme multiple di discriminazione.

3.4 Gli autori della violenza e il percorso giudiziario²¹

Con riferimento ai dati del 2022²², le donne vittime di atti persecutori risultano 12.928, pari a un tasso di 42,8 donne per 100mila. Le denunce di maltrattamenti contro familiari e conviventi con vittima donna sono state 19.963 (65,2 per 100mila donne) e quelle di violenza sessuale 4.986 (16,5 per 100mila donne).

Gli autori delle violenze sono quasi esclusivamente maschi.

La classe di età delle vittime in cui l'incidenza dei "reati spia" è maggiore è quella 35-44 anni nel caso degli atti persecutori e dei maltrattamenti familiari (100,1 e 141,4 vittime per 100mila donne della stessa età); per le violenze sessuali è la classe delle giovani di 14-17 anni (89,1 vittime per 100mila ragazze della stessa età). Sempre nel corso dell'anno 2022 sono state presentate 1.092 denunce per diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, per circa i due terzi (65,8%) da parte di donne. L'incidenza maggiore per le vittime femminili si registra nella classe di età 18-24 anni (9,3 denunce per 100mila donne). Si sono anche raccolte 12 denunce per costrizione o induzione al matrimonio riguardanti donne, di cui 4 minorenni.

I controlli effettuati dalle volanti per casi di presunta violenza domestica sono stati 1.608.

Sempre con riferimento ai "reati spia" il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno fornisce alcuni dati riferiti al quadriennio 2020-2023²³. L'incidenza delle donne sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 75% per gli atti persecutori, all'81% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e con valori che oscillano tra il 91 e il 93% per le violenze sessuali. Per ciò che concerne gli atti persecutori si rileva un forte incremento del numero di reati commessi nel 2021 (18.724 rispetto ai 16.744 del 2020), con un trend che, nel biennio successivo, si mantiene sostanzialmente inalterato. Nel caso dei maltrattamenti contro familiari e conviventi, fino al 2022 si rileva un trend crescente dei reati commessi, che invece decrescono nel 2023 (24.570 nel 2022 rispetto a 24.474 nel 2023).

Secondo l'ultimo rapporto pubblicato da Istat sulle vittime di omicidio²⁴, nel 2023 si sono verificati 334 omicidi (+3,7% rispetto al 2022): 117 donne e 217 uomini. Gli uomini sono uccisi soprattutto da sconosciuti (0,37 per 100mila maschi nel 2023 e nel 2022; 0,27 nel 2021) e le donne nell'ambito della coppia (0,21 per 100mila donne) o da parenti (0,10 per 100mila donne, in diminuzione rispetto a 0,14 nel 2022). Nei casi in cui si è scoperto l'autore, l'88,9% delle donne è vittima di un uomo, mentre nel caso la vittima sia un uomo nell'80,6% dei casi l'omicida è un uomo. Il 74% delle vittime di omicidio è composto da cittadini italiani, il 26% da stranieri. Il 94,3% delle donne italiane è vittima di italiani, il 43,8% delle donne straniere di propri connazionali

In Italia i profili di rischio per età hanno andamenti opposti secondo il genere di appartenenza. Nel caso dei maschi vengono uccisi i giovani con un profilo di rischio crescente fino alla classe di età tra i 25 e i 34 anni (1,63 per 100mila abitanti) per poi decrescere. È pari a 0,84 per 100mila tra i 18 e i 24 anni, 0,91 per i 35-44enni e 0,97 per i 45-54enni. Sono 18 gli uomini

²¹ Per informazioni sul percorso giudiziario: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario> - <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/procedimenti-definiti-in-procura>

²² <https://www.istat.it/it/files/2024/01/Audizione-Istat-Commissione-Femminicidio-23-gennaio-2024.pdf>

²³ <https://www.poliziadistato.it/articolo/il-report-del-servizio-analisi-criminale-sulle-donne-vittime-di-violenza>

²⁴ [Le vittime di omicidio – Anno 2023 – Istat](#)

uccisi nel contesto della criminalità organizzata e di questi il 44,4% aveva meno di 34 anni. La partecipazione in organizzazioni criminali non gioca un ruolo specifico rispetto alle altre fasce di età. Il movente per cui due terzi dei giovani adulti (dai 25 ai 34 anni) è rimasta uccisa nel 2023 è riconducibile a una lite (66,7%) o rimane imprecisato pur essendo stato scoperto l'autore (11,9%). Per le donne, invece, il rischio di restare vittima di omicidio cresce con l'età e raggiunge il suo picco nella classe delle molto anziane (0,67 omicidi per ogni 100mila donne con più di 84 anni), soprattutto per mano di partner o familiari. Questi ultimi motivano l'omicidio spesso con l'idea di mettere fine alla sofferenza della donna, o con segnali di squilibrio psicologico; nel caso delle donne più anziane questi aspetti rappresentano più della metà dei casi di omicidio (55,5%). Il contesto in cui avvengono gli omicidi di donne è prevalentemente quello familiare/affettivo (81% circa) senza differenze significative per età.

La media Ue del tasso di omicidi per 100mila abitanti nell'anno 2022 (ultimo anno disponibile) è 0,9 omicidi per 100mila abitanti. Dei 26 Paesi che rendono disponibili i dati per questo anno, l'Italia è quello che presenta la più bassa diffusione del fenomeno (0,55), dopo Slovenia, Spagna e Polonia (rispettivamente 0,62, 0,69 e 0,72 omicidi per 100mila abitanti). Al polo opposto si trovano i Paesi baltici, Lussemburgo e Malta, con tassi che vanno dal 3,57 della Lettonia all'1,50 omicidi per 100mila abitanti dell'Estonia. In Italia, anche il tasso di omicidi di donne è inferiore alla media europea. Nel 2022, sul totale di 117 donne uccise, si stima che i femminicidi siano 96, con 63 donne uccise da un partner o un ex partner (61 di sesso maschile). Il dato è in linea con quanto rilevato negli ultimi tre anni. Gli "omicidi di genere" rappresentano quindi l'82% degli omicidi di donne.

A livello europeo, i tassi di donne uccise dai partner nel 2022 sono più elevati in Lituania (0,53 per 100mila donne), seguita da Lettonia (0,40), Slovenia (0,38), Ungheria (0,34) e Germania (0,32). Malta raggiunge lo 0,8 per 100mila donne, ma essendo un Paese molto piccolo il dato non è stabile (era pari a zero nel 2021 e 0,4 nel 2020). Anche in questo caso l'Italia si colloca sotto la media (0,20 per 100mila donne).

Tra gli autori denunciati, il 19% non ha avuto alcuna imputazione nel corso del tempo, il 22% è ancora sotto indagine. Nel 4% dei casi la denuncia è stata invece ritirata. Il 40% degli imputati è stato condannato; per il 56% il processo è ancora in corso, mentre nel 2% dei casi è stato assolto. Anche dopo l'imputazione continuano a esserci casi di ritiro della denuncia (l'1%).

A parte la denuncia in ambito penale, è stato chiesto se la donna abbia attivato un procedimento in ambito civile o presso il tribunale dei minorenni a seguito della violenza subita: lo ha fatto complessivamente il 20% circa delle donne, 10,1% presso il tribunale civile e altrettanto nel tribunale per i minorenni. Anche qui va considerato che l'informazione disponibile non è elevata e pari a poco più il 50% dei casi.

Le informazioni riguardanti i provvedimenti emessi da questi tribunali evidenziano come nel 77,9% di questi si sia tenuto conto della violenza emersa nella denuncia o nell'eventuale percorso penale attivato o in via di attivazione, mentre nel 7% circa dei provvedimenti vi sia stata discordanza. Si tratta di 91 provvedimenti relativi alla donna emessi dal Tribunale civile in contrasto con i provvedimenti emessi dal tribunale penale, 65 provvedimenti che riguardano i minori in contrasto con quelli emessi dal tribunale penale, di 58 provvedimenti discordanti sia in ambito di tribunale civile sia per i minorenni. Nel 55,6% dei provvedimenti emessi dal Tribunale Civile e/o per i Minorenni è stata fatta richiesta di valutazione della capacità genitoriale, nella maggior parte dei casi su entrambi i genitori.

Un ultimo *focus* riguarda i dati statistici raccolti in relazione ai detenuti maschi da cui emerge, che nel 2019, i detenuti maschi²⁵ che sono in carcere per avere commesso violenza sessuale

²⁵ I dati sui detenuti presenti nelle strutture penitenziarie per adulti sono rilevati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia.

sono 3.589, per avere commesso maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli sono 3.438, sono 1.329 per *stalking*, 248 per percosse e 217 per tratta e riduzione in schiavitù.

3.5 I Centri per gli uomini autori di violenza (CUAV)

Tra le indagini statistiche condotte, la seconda rilevazione nazionale sui Centri per uomini autori di violenza è stata realizzata dal CNR-IRPPS nel 2023²⁶ e restituisce, a cinque anni di distanza dalla prima rilevazione, una fotografia aggiornata sulla distribuzione e le caratteristiche strutturali e organizzative dei centri *community based*, ovvero accessibili sul territorio dagli uomini che intendono (o sono stati invitati a) frequentare un programma che mira a favorire un cambiamento nei loro atteggiamenti e comportanti, partendo da un'assunzione di responsabilità rispetto alle condotte violente agite nei confronti di partner, ex partner e figli/e.

L'istantanea al 31 dicembre 2022 evidenzia la presenza di 94 CUAV e testimonia il dinamismo di queste realtà, se si considera che cinque anni prima ne erano state mappati 54. Non è raro che i CUAV presentino più sedi (il 29%, a fronte del 71% con una sede), garantendosi in questo modo una maggiore capillarità sul territorio e una maggiore capacità di intercettare e prendere in carico gli uomini: considerando anche le sedi secondarie, la loro presenza risulta nel periodo indicato più che raddoppiata, passando da 69 a 141 punti di accesso totali. I dati evidenziano una migliore copertura territoriale nelle Regioni del nord e ancora a macchia di leopardo nel sud, con l'eccezione della Puglia.

Se le sedi dei CUAV sono raddoppiate, gli uomini presi in carico sono più che triplicati, passando da 1.214 nel 2017 a 4.174 nel 2022. Con riferimento alle modalità di ingresso, l'indagine evidenzia una diminuzione nell'incidenza degli accessi spontanei, passati dal 40% del 2017 al 10% del 2022. Questa diversa proporzione risente dell'incremento totale di prese in carico, a sua volta trainato dall'aumento degli uomini che accedono ai centri su invio dei servizi territoriali (passati dal 56% al 85%). Si sottolinea inoltre un effetto "codice rosso", dal momento che l'incidenza degli uomini con pena sospesa sui nuovi ingressi è incrementata gradualmente, passando dal 19% nel 2019 (anno in cui è entrata in vigore la legge n. 69) al 40% nel 2022. Nella maggior parte dei casi trattati dai CUAV i reati commessi dagli uomini con pena sospesa sono ascrivibili ai maltrattamenti e agli atti persecutori verso le (ex) partner (rispettivamente 86% e 80% dei CUAV), mentre in circa la metà dei centri sono presi in carico uomini che hanno maltrattato i figli (52%) e altri familiari (51%), o si sono resi colpevoli di reati sessuali verso persone adulte (45%).

Come evidenziato dagli studi qualitativi, l'incremento di uomini con pena sospesa o inviati da altri attori territoriali, quali ad esempio i questori, ha imposto agli operatori di modificare la pratica quotidiana, in particolare prevedendo un lavoro preliminare finalizzato a favorire una maggiore adesione agli obiettivi del programma, dal momento che spesso questi uomini sono mossi da una motivazione strumentale.

Le prestazioni erogate più frequentemente dai CUAV sono l'ascolto telefonico (83%) e la consulenza psicologica (73%). Il 64% ha fatto riferimento alla realizzazione di moduli educativi relativi al tema della violenza di genere, il 50% alla psicoterapia individuale, il 46% eroga un sostegno alla responsabilità genitoriale e il 34% psicoterapia di gruppo. Su percentuali superiori al 10% emergono la mediazione linguistico-culturale (16%) e la consulenza legale (12%). Non tutte le prestazioni vengono erogate gratuitamente: tra quelle che più spesso prevedono un corrispettivo economico si segnalano la psicoterapia individuale (a pagamento

²⁶ <https://www.irpps.cnr.it/25-novembre-seconda-indagine-nazionale-sui-centri-per-uomini-autori-di-violenza-cuav/25-novembre> – Seconda indagine nazionale sui centri per uomini autori di violenza (CUAV) – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali A post from Monia Torre on Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (<https://www.irpps.cnr.it>).

nel 26% dei CUAV), la consulenza psicologica (22%), i moduli educativi sui temi connessi alla violenza di genere, la psicoterapia di gruppo (per entrambi 14%) e il sostegno alla responsabilità genitoriale (13%).

A distanza di cinque anni dalla prima indagine, si osserva un incremento dei centri che effettuano la valutazione del rischio (80% contro il 69% del 2017), per lo più riconducibile alla proporzione di coloro che la realizzano mediante un protocollo interno (35% contro il 25% nel 2017). È invece molto simile l'incidenza di quelli che adottano un protocollo riconosciuto a livello internazionale o nazionale (45% nel 2022 e 44% nel 2017). La proporzione di CUAV che realizza una valutazione dell'efficacia dell'intervento realizzato non è variata significativamente, essendosi attestata all'incirca sul 60% in entrambe le rilevazioni. Sebbene si tratti per lo più di autovalutazioni, è più che raddoppiata la quota dei centri che si servono di valutatori esterni (passando dal 6% del 2017 al 15% del 2022), a testimonianza della crescente attenzione verso il tema dell'accountability del lavoro con gli autori di violenza.

Si deve infine sottolineare che la seconda indagine nazionale si è occupata di indagare i programmi *community-based*, sebbene ciò non escluda che i gestori dei CUAV possano attivare collaborazioni per la realizzazione di programmi anche all'interno delle carceri. In attesa di ulteriori indagini interne alla realtà carceraria, appare utile sottolineare che poco meno della metà dei gestori dei CUAV mappati (42, ovvero il 45%) ha attivato collaborazioni con circa 60 istituti penitenziari per la realizzazione di percorsi intramurari. Tra i 38 CUAV che hanno fornito il dato, si conta un totale di 973 detenuti presi in carico nell'ambito di questi programmi.

PARTE II – AREE D’INTERVENTO DEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE 2021-2023

In coerenza con quanto affermato nel Preambolo della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021–2023 ha delineato una strategia di intervento fondata sul riconoscimento della violenza maschile come meccanismo sociale e culturale che riproduce e rafforza le discriminazioni verso le donne. La violenza di genere è, pertanto, inquadrata come un fenomeno strutturale e sistemico che riguarda le donne, in virtù del fatto che affonda le sue radici in una costruzione sociale e culturale che giustifica le disparità di potere tra i sessi, trasversali ad aree geografiche, condizioni socioeconomiche o religiose.

Rispetto ai precedenti cicli di programmazione, il Piano 2021-2023 ha adottato un approccio teorico più compiuto. Oltre a definire la violenza maschile contro le donne come una grave violazione dei diritti umani, esplicitando il quadro normativo di riferimento nazionale e internazionale, ha introdotto un impianto organico e articolato ispirato a principi quali il diritto di vivere libere dalla violenza, la parità di genere, il gender mainstreaming, l’empowerment femminile e le discriminazioni multiple. Inoltre, ponendosi esplicitamente in continuità con la Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021–2026, ha inteso contribuire in modo sinergico al raggiungimento degli obiettivi in materia di uguaglianza sostanziale tra donne e uomini.

Un elemento di continuità sostanziale rispetto alla strategia del triennio precedente è rappresentato dalla struttura in quattro assi tematici (prevenzione, protezione, punizione e assistenza e promozione), ai quali si somma la cooperazione internazionale. Tale articolazione consente di affrontare la complessità del fenomeno in modo organico, promuovendo una governance coordinata. A questo scopo, il Piano 2021-2023 conferma un approccio che è al contempo: multilivello, dal momento che coinvolge attori istituzionali operanti su diversi livelli di governo; multisettoriale, poiché integra politiche, servizi e interventi riconducibili ad ambiti differenti, seppure interconnessi; multi-attoriale, prevedendo il coinvolgimento di una pluralità di soggetti rilevanti.

La logica multi-attore consente di adempiere in maniera compiuta alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, che pone in capo agli Stati firmatari, in tutte le loro articolazioni, il dovere di realizzare interventi di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne e di protezione per queste ultime, nonché l’obbligo di costruire politiche integrate e coordinate tra tutti i livelli di governo. In continuità con la precedente strategia, nella sezione relativa agli impegni, il Piano si definisce quale “strumento per costruire interventi trasversali, organici e coerenti in materia di politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne”, con proposte di intervento che rientrano nella sfera delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e degli Enti Locali, oltre che del partenariato economico e sociale. Inoltre, un apposito capitolo declina le competenze di tutti gli attori deputati all’attuazione degli interventi, ovvero: l’organo con funzione di coordinamento tra soggetti istituzionali, le Amministrazioni centrali, le Regioni, Comuni/Province/Città Metropolitane, il partenariato socioeconomico, le associazioni a rilevanza nazionale e locale e le strutture di governance del Piano a livello politico (Cabina di Regia) e tecnico (Osservatorio nazionale).

Innovative sono, inoltre, la collocazione delle politiche antiviolenza all’interno delle politiche di crescita del Paese e nel più generale quadro strategico di accompagnamento verso la ripresa, promosso anche a livello comunitario, e l’attenzione ai territori in ritardo di sviluppo, alle periferie metropolitane e alle aree ad alto tasso di disoccupazione, dove l’intervento pubblico

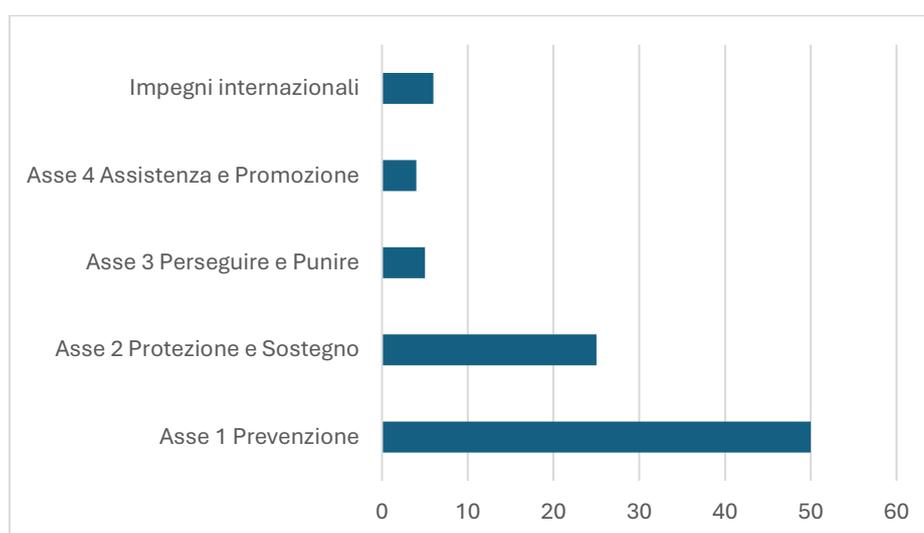
è chiamato a colmare i maggiori divari tra domanda e offerta di opportunità e servizi qualificati per le donne.

A partire dai dati di monitoraggio raccolti, di seguito si illustrano gli interventi realizzati dalle amministrazioni centrali e dalle Regioni con l'obiettivo di fornire elementi utili per l'impostazione della prossima strategia nazionale.

Una lettura sintetica relativa agli interventi realizzati dalle amministrazioni centrali²⁷ consente di individuare, in linea di massima, Assi, Priorità e Azioni su cui si sono concentrati gli sforzi per contrastare la violenza maschile contro le donne nel periodo di vigenza del Piano Strategico 2021-2023.

Complessivamente, si è in presenza di interventi programmati a valere su tutti gli Assi del PSN, con una maggiore incidenza dell'Asse 1 "Prevenzione" e dell'Asse 2 "Protezione e sostegno".

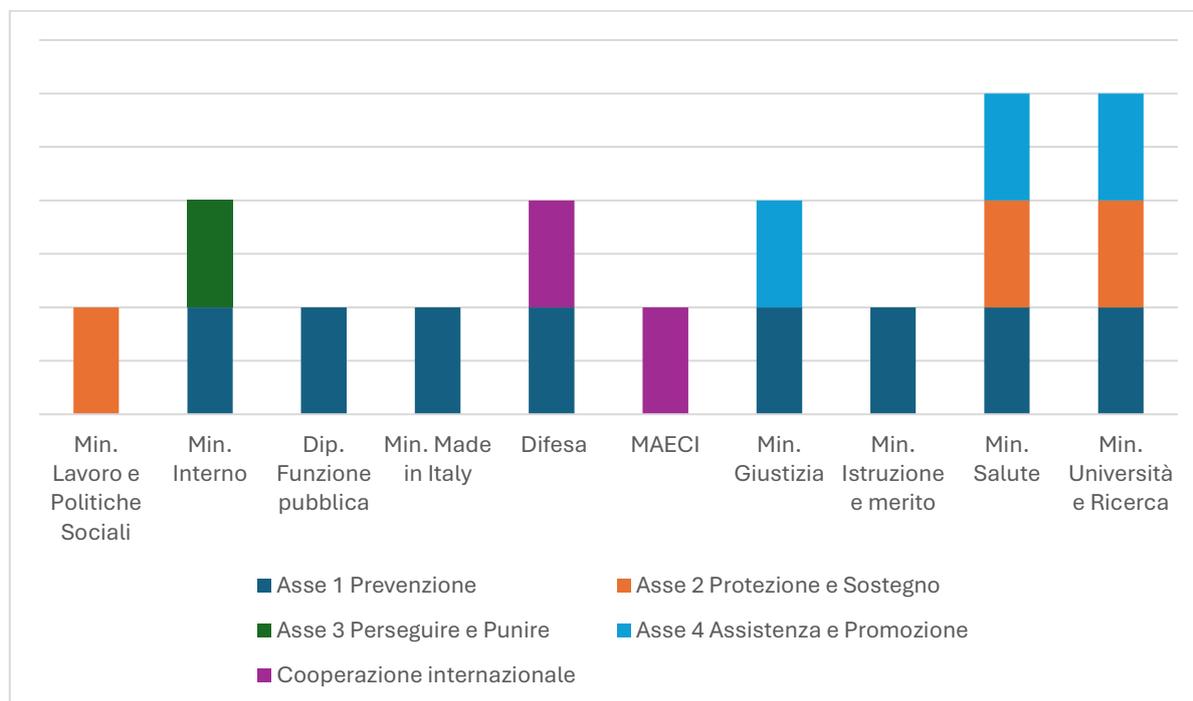
Fig. n. 1 - Interventi amministrazioni centrali sugli Assi del PSN



Alcune Amministrazioni centrali hanno programmato interventi su più Assi e/o su diverse Priorità dello stesso Asse, come nel caso del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa.

²⁷ La fonte delle informazioni è rappresentata dalle relazioni di monitoraggio sull'attuazione del PSN 2021-2023 trasmesse dalle amministrazioni centrali (Ministero dell'interno, Ministero della salute, Ministero dell'istruzione, Ministero dell'università e della ricerca, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero del made in Italy, Ministro per la disabilità, Dipartimento della funzione pubblica).

Fig. n. 2 - Aree di intervento delle amministrazioni centrali rispetto agli Assi del Piano Strategico



Per fornire una lettura più immediata rispetto alla natura degli interventi, si rappresenta come le amministrazioni si siano concentrate su un selezionato gruppo di Priorità che, rispetto alle altre, ha fatto registrare un maggior impegno programmatico e che intercetta i tre primi Assi del PSN, mostrando alcuni tratti distintivi:

- prevalenza di attività nel settore della formazione, finalizzate all'accrescimento delle competenze di operatori impegnati in attività non specificatamente collegate agli interventi con donne vittime di violenza maschile (insegnanti, giornalisti etc.). In questo senso, la lettura del dato evidenzia il ruolo preponderante che le Istituzioni riconoscono ad interventi di prevenzione primaria e secondaria, realizzati attraverso il ricorso ad azioni di sensibilizzazione su questa tematica e sugli argomenti ad essa collegati (uso del linguaggio, ruoli di genere, etc.);
- esigenza di svolgere un'attività di formazione mirata per chi interviene in ogni fase del percorso di fuoriuscita delle donne dalla violenza acquisendo requisiti di professionalità specifici che rendano efficaci strumenti ed azioni.

È possibile, dunque, affermare che la formazione è un'attività trasversale. Pur essendo logicamente afferente all'Asse Prevenzione, contribuisce infatti al conseguimento degli obiettivi previsti dagli altri Assi strategici, assumendo obiettivi e finalità specifiche in relazione ai diversi ambiti e contesti in cui viene erogata.

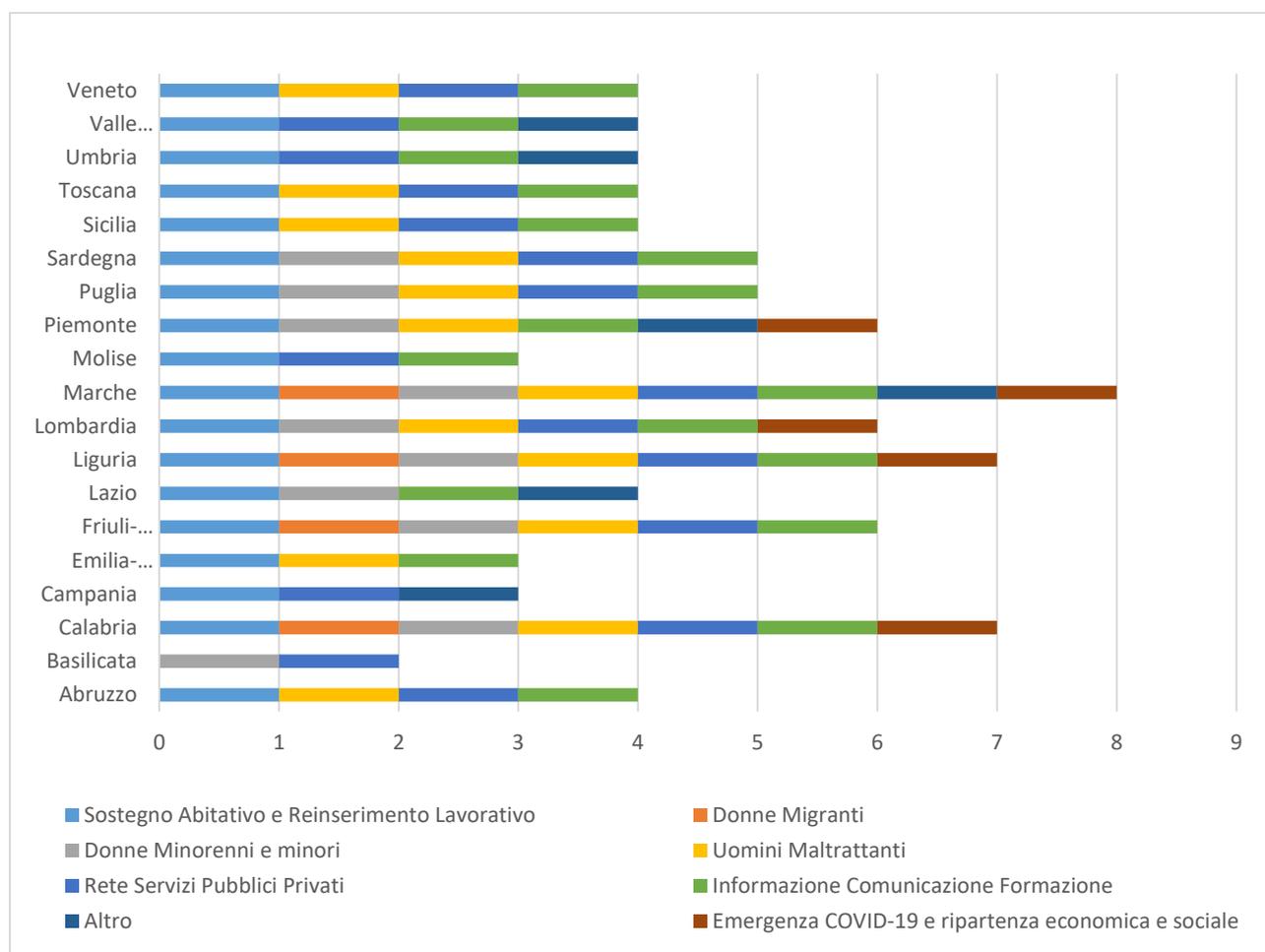
Con riferimento alle Regioni è possibile individuare linee di azione tendenziali attraverso l'analisi delle risultanze del monitoraggio sull'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche

relative ai diritti e alle pari opportunità ripartite annualmente con gli appositi DPCM²⁸ per le annualità 2019-2022.

In relazione agli interventi regionali di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 93 del 2014, lettere a), b), c), e), f), h), i) e l)²⁹, emerge che, con riferimento alle annualità 2019, 2020, 2021 e 2022, gran parte delle Regioni ha realizzato azioni volte (cfr. fig. n. 3) a:

- sostenere il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo (18 Regioni);
- promuovere attività di informazione, comunicazione e formazione (17 Regioni);
- azioni di sviluppo e sostegno alle reti dei servizi pubblici e privati (16 Regioni);
- azioni volte al recupero degli uomini autori di violenza (13 Regioni).

Fig. n 3 - Ambiti di intervento delle Regioni Dpcm 2019-2022 (ex art. 3)



²⁸ Il Dipartimento per le pari opportunità ripartisce annualmente alle Regioni, in attuazione degli articoli 5 e 5 bis del decreto-legge 14 agosto 2013, convertito con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 risorse rivolte a sostenere il:

- finanziamento dei centri antiviolenza e delle case-rifugio (art.2);
- finanziamento degli interventi regionali di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 93 del 2014, lettere a), b), c), e), f), h), i) e l) (art.3).

Nei Dpcm di riparto è specificato che le risorse relative all'art. 3 vengono ripartite alle Regioni coerentemente con gli obiettivi del Piano Strategico Nazionale sulla Violenza maschile contro le donne (prima il 2017-2020 e poi il 2021-2023).

²⁹ Art. 3 Dpcm

Alcune categorie di intervento vanno calate nel contesto temporale per cui sono state pensate; gli interventi a sostegno dell'emergenza Covid-19 hanno trovato attuazione nel 2020 e nel 2021, mentre nel Dpcm 2022 il riferimento al Covid-19 è stato eliminato e anche nella denominazione dell'intervento è rimasta solo la parte riferita al sostegno della ripartenza economico e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito della violenza. Ugualmente, con riferimento agli interventi rivolti al supporto degli uomini autori di violenza si evidenzia che dal Dpcm 2022 tale tipologia, in funzione dei Dpcm emanati ad *hoc*, in attuazione dell'art. 26 bis del decreto-legge n. 34 del 2020, a partire dalla stessa annualità, non è più presente nell'elenco degli interventi ammessi ex art. 3.

Gli interventi realizzati con le risorse ripartite annualmente sono stati in parte cofinanziati anche con risorse regionali:

- sono 11 le Regioni che hanno cofinanziato, unitamente alle risorse di cui ai Dpcm 2019-2022, gli interventi in favore di CAV e CR (cfr. fig. n. 4), mentre 12 Regioni hanno cofinanziato gli interventi regionali coerenti con il Piano strategico Nazionale (cfr. fig. n. 5);
- nella maggior parte dei casi le Regioni hanno cofinanziato entrambe le tipologie di intervento (Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto).

Fig. n. 4 Co-finanziamento interventi CAV e CR – art.2 Dpcm 2019-2022

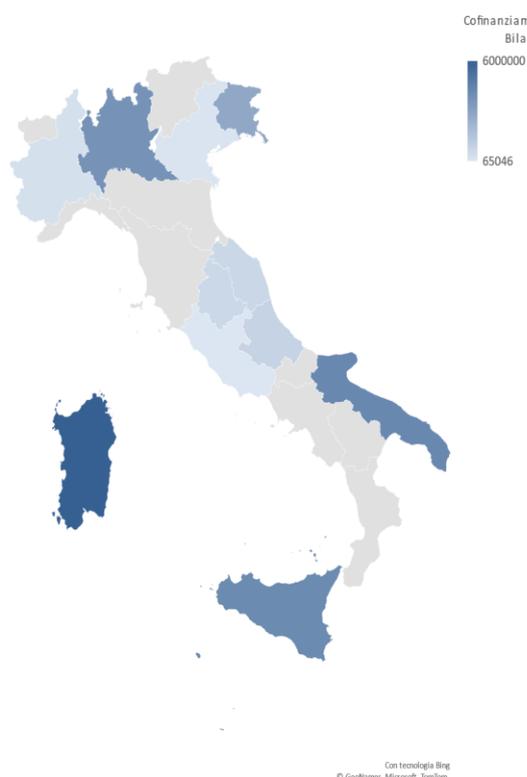
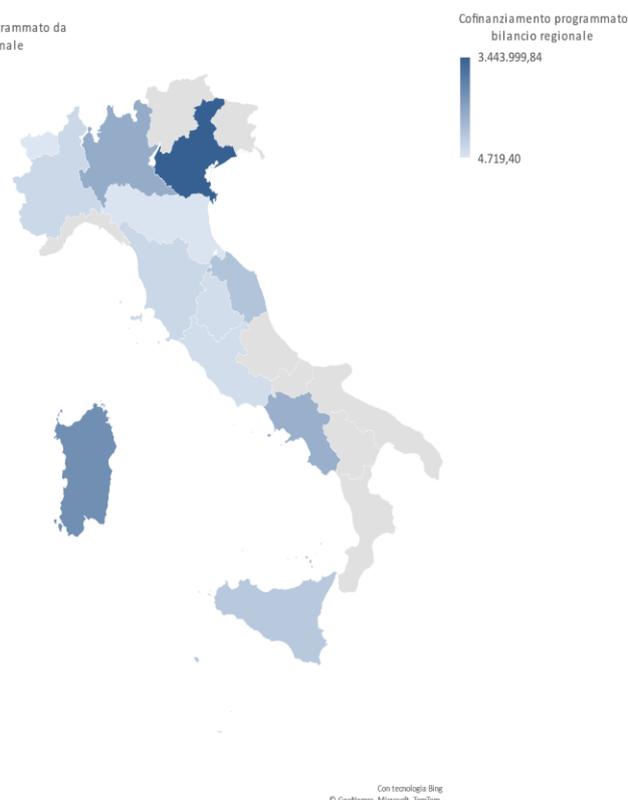


Fig. n. 5 Co-finanziamento interventi regionali – art.3 Dpcm 2019-2022



1. Le aree di intervento e le azioni del Dipartimento per le pari opportunità

Le priorità inserite nell'Asse 4 del Piano Asse "Assistenza e Promozione" hanno visto il Dipartimento per le pari opportunità in primo piano nelle azioni di *Governance*, monitoraggio e coordinamento strategico ed operativo delle azioni poste in essere sia a livello centrale che territoriale. In particolare, a partire dal 2020 è stata notevolmente rafforzata l'attività di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse ripartite annualmente alle Regioni attraverso i DPCM.

Il DPO ha, inoltre, assunto il ruolo chiave come direzione e coordinamento della Cabina di regia interistituzionale e dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, coinvolgendo nella produzione di contenuti sia gli operatori istituzionali sia gli operatori del terzo settore impegnati concretamente nelle azioni di sostegno alle donne vittime di violenza maschile.

In aggiunta alle attività programmate nell'ambito dei Piani di riparto di cui ai decreti annuali attivati a partire dal 2014, per finanziare interventi di potenziamento sia delle strutture sia dei servizi erogati da parte dei CAV e delle CR, si riporta, a titolo esemplificativo, un elenco dei principali interventi posti in essere dal DPO. Si tratta di interventi che si sviluppano nell'ambito di diversi Assi e Priorità del PSN attraverso azioni di finanziamento e di *governance*, come di seguito sinteticamente rappresentate:

- Sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra la Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro della cultura, per la promozione di iniziative congiunte, rivolte al mondo della scuola, in chiave di prevenzione della violenza contro le donne e la violenza domestica. Pubblicazione del bando di concorso "Da uno sguardo", edizioni I e II
- Predisposizione e diffusione di un Libro bianco per la formazione sulla violenza contro le donne, curato dal Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio
- Predisposizione di un Piano di comunicazione integrato, basato sulla differenziazione di contenuti, modalità e mezzi da utilizzare per le campagne di comunicazione in base ai target, ai contenuti, ai canali di diffusione ed ai messaggi che si intendono veicolare
- Avviso pubblico per il finanziamento di progetti di informazione e sensibilizzazione rivolti alla prevenzione della violenza maschile contro le donne e per la promozione di buone pratiche nelle azioni di presa in carico integrata da parte delle reti operative territoriali antiviolenza delle donne vittime di violenza maschile
- Campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della violenza e per la promozione del servizio di prima assistenza 1522
- Rinnovazione del cartello recante il numero 1522, tradotto in 11 lingue

Asse 2

- Introduzione e potenziamento della misura del Reddito di libertà
- Promozione e gestione della misura per il "Microcredito di libertà" in collaborazione con l'Ente nazionale per il microcredito (ENM), l'Associazione bancaria italiana (ABI), la Federazione italiana delle banche di credito cooperativo e casse rurali (Federcasse), e la Caritas italiana
- Iniziative volte a promuovere e sostenere l'*empowerment* delle donne vittime di violenza
- Sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra la Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, l'Associazione bancaria italiana (ABI) e la Fondazione per l'educazione finanziaria e al risparmio (FEduF), per la promozione di iniziative contro la violenza economica

Asse 3

- Promozione di una iniziativa legislativa per il rafforzamento, in chiave preventiva, di alcuni istituti previsti dal codice penale (ddl del Governo, il cui esito è la legge 24 novembre 2023 n. 168, approvata all'unanimità, recante "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica")

Asse 4

- Promozione e supporto del sistema di *governance nazionale delle politiche anti violenza*, composto dalla Cabina di regia interistituzionale e dall'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica
- Intese sui requisiti minimi dei Centri antiviolenza e Case rifugio e dei Centri per uomini autori di violenza
- Accordi di collaborazione DPO – ISTAT e tra DPO – CNR per lo sviluppo di un sistema informativo integrato sulla violenza di genere (ISTAT) e per la realizzazione di attività di studio e ricerca sul fenomeno della violenza di accompagnamento alle policy nazionali (CNR).

1.1 Le azioni del Piano 2021-2023 da proseguire nel triennio 2025-2027

Il quadro che emerge, da ricollegare agli argomenti sviluppati al successivo paragrafo 1.2 “Lezioni apprese e i punti di attenzione per il Piano Strategico Nazionale 2025-2027” mostra alcuni ambiti che richiedono una programmazione mirata al conseguimento degli obiettivi del PSN, sia a carico delle amministrazioni centrali sia di quelle regionali:

- si manifesta la necessità di incrementare le azioni di sistema sia per un rafforzamento generale e settoriale della strumentazione operativa per il contrasto del fenomeno e per la sua presa in carico sia per specifiche misure di potenziamento ed empowerment che non possono che essere sviluppate centralmente per titolarità e competenza;
- emerge, infatti, un tratto di differenziazione tra i territori che, se confermato, richiederebbe azioni di allineamento qualitativo e quantitativo per rendere così il contesto territoriale omogeneamente in grado di governare il fenomeno della violenza maschile contro le donne.

È importante evidenziare che anche le proposte indicate nella parte relativa alla programmazione di nuove azioni da inserire nel Piano si incentrano prevalentemente sull’Asse 1 e sull’Asse 2.

Per ciò che riguarda l’Asse 1 si richiede un’azione di specializzazione dell’azione di prevenzione per la definizione del target e dell’ambito d’intervento. Un esplicito riferimento, ad esempio, è stato proposto in merito ai social e alla rete, per contrastare la diffusione di immagini e messaggi che incitano alla violenza verso le donne e a comportamenti sessisti, nonché al miglioramento del *sentiment*. Un ulteriore stimolo viene dal Documento finale del Gruppo di lavoro sulla questione della violenza contro le donne con disabilità dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, che sottolinea la necessità di utilizzare linguaggi e strumenti specifici per persone con disabilità specifiche come le persone sorde o non vedenti.

All’interno di questa azione di prevenzione “specializzata”, si evidenzia la necessità di mettere a sistema gli interventi che vedono coinvolti il Ministero dell’Istruzione e del Merito e il Ministero dell’Università della Ricerca relativamente alle azioni che coinvolgono i giovani delle scuole e delle università tenendo, comunque, conto dell’età, dei contenuti e degli ambiti all’interno dei quali devono agire.

In questo senso, vengono identificate dalle Regioni come azioni specifiche da prevedere sia quelle a sostegno delle donne vittime di discriminazione multipla, con una particolare attenzione alle donne anziane, sia quelle che vedono come target di riferimento gli uomini, ideando campagne efficaci adatte ad incidere sul loro modo di agire e di pensare al di là degli stereotipi di genere maggiormente diffusi.

Relativamente all’Asse 2, le Regioni vedono l’empowerment, l’autonomia finanziaria ed abitativa al centro delle nuove azioni che si propongono, attraverso il potenziamento della rete territoriale, ma anche con il coinvolgimento delle amministrazioni centrali, fulcro dello sviluppo di una nuova cultura capace di accogliere la donna vittima di violenza ed offrirle una alternativa di vita.

Relativamente all’Asse 3 sono emerse alcune priorità di intervento che possono essere ricondotte principalmente all’esigenza di monitorare le tempistiche delle diverse fasi del procedimento giudiziario fin dal momento in cui si ha notizia della violenza, alla necessità di procedere ad una formazione specifica per tutti gli attori, compresi i magistrati, che intervengono nel percorso giudiziario e nella detenzione per garantire la sicurezza delle donne, nonché al monitoraggio dell’utilizzo e del funzionamento dei dispositivi di protezione (es. braccialetti elettronici).

Relativamente all'Asse 4 e nello specifico per il punto 4.1, l'Istituto nazionale di statistica³⁰ e il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio rendono disponibile un quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia.

Si segnala inoltre che presso l'Istat è stato aperto un tavolo di confronto con il Dipartimento per le pari opportunità, le Regioni e i Centri antiviolenza al fine di condividere le esperienze, costruire un linguaggio il più possibile condiviso, migliorare i flussi informativi esistenti e implementare nuovi flussi al fine di colmare i vuoti informativi.

Si sottolinea pure l'importanza di condurre specifiche rilevazioni sulle persone disabili nonché la necessità di rafforzare il sistema della protezione rispetto alle donne disabili.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla condizione di vulnerabilità economica che caratterizza molte donne che accedono al sistema di protezione. Tale condizione ostacola significativamente i percorsi di fuoriuscita dalla violenza, contribuendo al mantenimento di legami di dipendenza economica con l'autore della violenza. Nel prossimo Piano vanno quindi definite e monitorate misure atte a supportare le donne anche da questo punto di vista.

1.2 Le lezioni apprese e i punti di attenzione per il Piano strategico 2025-2027

La Strategia nazionale contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020, in coerenza con la Convenzione di Istanbul, ha rappresentato un punto di svolta delle politiche nazionali di prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne riconoscendo la natura strutturale e delineando un insieme articolato e coerente di interventi per la protezione delle donne vittime e dei loro figli, per la prevenzione del fenomeno, per la punizione degli autori di violenza e per lo sviluppo di un corpus di conoscenze necessario per contrastare più efficacemente il fenomeno.

Anche il Piano 2021-2023 riflette l'impostazione sopra delineata, adottando un approccio multi-attore, *multistakeholder* e multisetoriale con diversi livelli di governo impegnati nella pianificazione e attuazione delle misure di prevenzione e contrasto della violenza, oltre che nel loro finanziamento, e coinvolgendo attivamente gli stakeholder che operano in tale ambito.

Pertanto, in fase di valutazione del Piano 2021-2023, un'attenzione particolare è stata dedicata alla costruzione di "politiche integrate e coordinate" e quindi ad una governance efficace e all'attivazione di processi che consentano il coordinamento tra tutti i soggetti che contribuiscono ad attuare le policy.

Le analisi svolte nell'esercizio di valutazione hanno evidenziato alcune caratteristiche dell'implementazione del Piano 2021-2023, in parte riconducibili anche alla programmazione strategica triennale precedente, in ragione degli elementi di continuità tra i due cicli di pianificazione. Tali evidenze sono sintetizzate nei seguenti punti:

- gli investimenti realizzati in attuazione dei Piani hanno riguardato in modo prevalente il supporto finanziario di Centri antiviolenza, Case rifugio e altre strutture/luoghi di

³⁰ L'obiettivo del lavoro dell'Istat è fornire informazioni e indicatori di qualità, che permettano una visione di insieme su questo fenomeno, attraverso l'integrazione di dati provenienti da varie fonti quali Istat, Dipartimento per le pari opportunità, Ministeri, Regioni, Centri antiviolenza, Case rifugio ed altri servizi come il servizio nazionale gratuito di pronta assistenza 1522. Vengono messi a disposizione documenti sulle politiche italiane ed europee di contrasto alla violenza, sulla prevenzione, su attività formative nelle scuole e presso gli operatori, oltre che report statistici e di analisi. Alcuni dati sono riscontrabili nelle pagine precedenti. Il sistema deriva dal Piano Nazionale contro la violenza sulle donne e vuole essere un osservatorio privilegiato per permettere agli organi di governo e a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel contrasto alla violenza di genere di monitorare i diversi aspetti del fenomeno e combatterlo con mezzi adeguati al fine di raggiungere gli obiettivi della Convenzione di Istanbul. Relativamente al punto 4.2, è stata emanata la Legge n. 53 rispetto alla misurazione della violenza contro le donne, legge che a tutt'oggi non risulta completamente implementata, soprattutto per quanto riguarda la parte afferenti ai dati giudiziari. Si fa notare che in assenza di dati non è possibile monitorare le leggi definite negli ultimi anni, le misure correnti e speciali prese dai tribunali nei confronti di imputati e condannati.

A tal fine si segnala l'importanza di questo tema, nonché il maggiore coordinamento necessario tra le leggi emanate nell'ambito della violenza di genere e violenza contro le donne.

accoglienza. Sul versante della prevenzione della violenza, oltre alle azioni di formazione dei professionisti del settore pubblico e privato che, a vario titolo, entrano in contatto con le vittime di violenza e con gli autori di dette violenze, sono state sviluppate azioni di sensibilizzazione e di approfondimento in ogni ambito di competenza;

- le indagini ad hoc realizzate dal CNR nell'ambito della valutazione hanno, inoltre, evidenziato che i diversi attori deputati all'attuazione del Piano in molti casi hanno operato in modo principalmente focalizzato sulle proprie missioni e competenze, interpretando le linee guida del Piano in base alle specificità dei rispettivi ambiti di intervento. Tale approccio ha talvolta limitato l'attivazione di sinergie e l'integrazione tra i livelli di governance, evidenziando la necessità di rafforzare il coordinamento sia in senso orizzontale tra settori, sia in senso verticale tra livelli istituzionali;
- le rilevazioni condotte hanno fatto emergere da parte di alcuni *stakeholder* territoriali una generalizzata percezione di “distanza” rispetto alla Strategia nazionale. Tale percezione risulta particolarmente significativa, perché le Regioni, gli Enti locali e gli ambiti territoriali, i Centri antiviolenza e le Case rifugio e, più in generale, i diversi *stakeholder* delle politiche antiviolenza sono direttamente coinvolti nell'attuazione delle misure sui territori e, dunque, si confrontano quotidianamente con criticità concrete e differenziate. Le evidenze raccolte sottolineano la necessità di attivare processi maggiormente partecipativi, strutturati e continuativi, orientati alla valorizzazione dei bisogni e delle esperienze maturate a livello territoriale;
- la finalità generale di garantire un'omogeneità d'azione volta ad assicurare che i diritti delle donne vittime di violenza e dei loro figli siano esigibili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale appare, nella pratica, particolarmente complessa da attuare. Storicamente le politiche antiviolenza, di competenza delle Regioni, si sono evolute a partire dai bisogni specifici che i diversi territori manifestano ed entro cornici normative molto differenti. Anche rispetto all'organizzazione del sistema dei servizi di supporto delle donne vittime di violenza e dei loro figli, sulla quale si è intervenuti fin dal 2014 con l'approvazione dell'Intesa sui requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, i modelli regionali presentano differenze notevoli, soprattutto rispetto alla capacità degli enti gestori di sostenere sotto il profilo finanziario e delle risorse umane tutte le attività richieste dalla normativa, necessarie a garantire adeguati standard qualitativi;
- anche sulle altre azioni del Piano – quali l'empowerment delle donne vittime di violenza, la sensibilizzazione delle comunità locali, la formazione degli operatori, l'educazione nelle scuole, il rafforzamento delle reti territoriali, il sostegno ai minori vittime di violenza assistita, il sostegno alle donne vittime di violenza migranti, con disabilità, con problemi di dipendenza e altre forme di vulnerabilità – si osserva una situazione differenziata per territorio;
- un'ultima caratteristica rilevata riguarda la fattibilità della strategia proposta dal Piano 2021-2023 (come dal Piano 2017-2020), la quale si fonda su un impianto complesso e articolato, una logica multi-settore e *multistakeholder* e una governance multi-livello. Tale complessità richiederebbe risorse umane dedicate e specializzate.

Dalle analisi effettuate emergono alcune aree di miglioramento da tenere in considerazione per l'attuazione del Piano 2025-2027:

- proseguire nel rafforzamento del coordinamento interistituzionale e nell'adozione di strumenti operativi dedicati quali elementi chiave per migliorare l'efficacia e l'impatto delle

politiche antiviolenza, ottimizzando le risorse e promuovendo una maggiore integrazione tra gli attori coinvolti;

- continuare a investire risorse sul potenziamento dei processi di monitoraggio degli interventi, per consentire la piena e costante osservazione dei processi legati agli interventi di contrasto della violenza e di prevenzione. In quest'ottica, si evidenzia la necessità che il sistema di monitoraggio includa anche momenti di confronto tra gli attori coinvolti, così da garantire trasparenza, apprendimento e miglioramento continuo;
- implementare meccanismi di integrazione per favorire il dialogo continuo e garantire un'efficace condivisione delle informazioni tra gli organismi di governance a presidio del Piano e gli altri soggetti istituzionali (es. Parlamento, Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio);
- promuovere un confronto continuo, trasparente e strutturato tra i livelli di governance centrale e regionale, nella prospettiva di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, garantire una maggiore coerenza tra gli interventi e migliorare complessivamente l'efficacia delle azioni di contrasto alla violenza. Infatti, fatti salvi i processi attivati sulle due Intese e i necessari raccordi per la programmazione e attuazione dei decreti di riparto dei fondi della legge 119/2013, ciascuna Regione ha proceduto in maniera autonoma alla realizzazione delle diverse misure di prevenzione e contrasto della violenza nel proprio territorio, seppure nell'ambito degli indirizzi generali del Piano. Occorre anche promuovere una maggiore trasparenza sugli interventi realizzati a livello territoriale, così da evitare duplicazioni e sovrapposizioni;
- Occorre ancora lavorare per potenziare le sinergie tra le politiche antiviolenza – gestite dal Dipartimento per le pari opportunità e dai livelli regionali competenti – e altre politiche settoriali (ad esempio, lavoro, sanità, istruzione). In questa prospettiva, si potrebbero prevedere, anche nell'ambito dell'Osservatorio, tavoli tecnici interministeriali permanenti che coinvolgano i principali *stakeholder* allo scopo di individuare le aree di sovrapposizione, le sinergie possibili e le soluzioni pratiche ai nodi critici;
- ogni ragionamento sull'efficacia e sull'efficienza del sistema di intervento non può prescindere, oltre che da una adeguata dotazione finanziaria, da una adeguata dotazione di risorse umane dedicate sia al coordinamento che all'attuazione delle politiche antiviolenza.

PARTE III – GLI IMPEGNI DEL PIANO

Il Piano strategico nazionale 2025-2027 ha l'obiettivo di creare e, soprattutto, rafforzare, le condizioni affinché le azioni di contrasto della violenza maschile contro le donne producano effetti diffusi e duraturi. Per tali finalità sono mantenuti invariati - rispetto al triennio precedente - i principi di riferimento che si inscrivono nel quadro definito dalla Convenzione di Istanbul e tutti quegli elementi strutturali ritenuti ancora validi e attuali sia in termini di indirizzo strategico sia con riguardo alle linee di azione che si sono rivelate efficaci. Questo impianto consente di concentrare l'attenzione sul rafforzamento dei processi di cooperazione, integrazione e armonizzazione tra le molte esperienze maturate, con l'obiettivo di incidere concretamente sulle condizioni necessarie alla completa affermazione dei diritti delle donne.

In tale ottica, il presente Piano dovrà rappresentare lo strumento per costruire interventi trasversali, organici e coerenti in materia di politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne, rafforzando le responsabilità "istituzionali" e favorendo la programmazione degli interventi, diversificati sia sotto il profilo "tematico" sia "geografico", che rientrano nella sfera delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e degli Enti Locali, oltre che del partenariato economico e sociale. A tal fine, come emerge anche dalle lezioni apprese dal precedente periodo, agli organismi di *governance* e agli strumenti attuativi del Piano viene assegnata una rinnovata importanza, anche sulla base di quanto previsto dalla legge n. 234 del 2021, che potenzia le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio della strategia.

Entro questa stessa cornice si colloca la consultazione degli *stakholder* che, appositamente interpellati in sede di Osservatorio sulla violenza per la definizione delle priorità d'azione del Piano 2025-2027, hanno condiviso la scelta di mantenere invariata la piattaforma strategico-operativa concordata per il 2021-2023, a testimonianza del riconoscimento del valore di un impianto già condiviso e tuttora considerato valido, ferma restando la possibilità di adeguamenti che si rendono necessari alla luce dei bisogni emergenti.

Il Piano riafferma la centralità del tema della prevenzione e del contrasto alla violenza nei confronti delle donne all'interno delle politiche di crescita e di accompagnamento alla piena ripresa del Paese, in coerenza con gli indirizzi promossi a livello europeo. In tale prospettiva, rappresenta un nuovo e ulteriore tassello per il raggiungimento di obiettivi strategici di lungo periodo. Al momento della sua approvazione, la maggior parte dei processi di investimento sono in corso di svolgimento: la strategia e le azioni del Piano possono, infatti, fare pieno affidamento sull'insieme di opportunità offerte dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei e dai programmi a gestione diretta dell'Unione europea per il periodo 2021-2027, nonché sul contributo dell'iniziativa *Next Generation EU* e del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR).

Uno degli elementi qualificanti del Piano è la sua capacità di intervenire sull'intero territorio nazionale, valorizzando le risultanze delle analisi che ne hanno accompagnato l'implementazione nei cicli precedenti. Tali evidenze rendono oggi più agevole l'individuazione delle diverse forme in cui si manifesta il fenomeno della violenza maschile nei confronti delle donne, come anche dei contesti, delle aree e dei territori in cui è prioritario collocare l'attività di prevenzione e contrasto. La pianificazione degli interventi e la loro capillarizzazione appare ancor più indispensabile nelle periferie metropolitane e nelle aree ad alto tasso di disoccupazione, nelle quali la qualità dei servizi per le donne, il loro inserimento nel mondo del lavoro e nella società civile appare molto più difficile.

Entro questa cornice, il sistema del *welfare* locale - nelle sue componenti pubbliche, private e del privato sociale - è chiamato con forza a colmare il divario esistente tra domanda e offerta di opportunità e servizi qualificati per le donne, rafforzando la capacità delle reti territoriali

antiviolenza, intese come fulcro della governance locale, di garantire condizioni di sicurezza e favorire percorsi di fuoriuscita dalla violenza fondati sull'autodeterminazione e sull'empowerment delle donne. In questa stessa prospettiva, il miglioramento nelle fasi di programmazione, attuazione, implementazione e monitoraggio delle politiche previste a vari livelli di responsabilità e competenza, mira a contribuire alla costruzione di una cultura condivisa ed inclusiva delle politiche di contrasto alla violenza maschile nei confronti delle donne³¹.

Al fine di assicurare coerenza e omogeneità alle azioni del Piano, queste saranno sviluppate assumendo le definizioni e le metodologie di intervento declinate nel Libro Bianco sulla formazione illustrato al paragrafo 2.1.

Come già evidenziato, sebbene il Piano si riferisca ad un orizzonte triennale, è stabilito sin d'ora che lo stesso conservi la sua vigenza fino all'adozione del successivo e, ove ritenuto necessario, potrà essere aggiornato e rivisto anche nel corso del triennio di riferimento.

Il presente Piano, inoltre, fatti salvi eventuali ulteriori stanziamenti, sarà attuato con le risorse disponibili a legislazione vigente.

La struttura: Assi, Priorità, Aree di intervento

Il Piano strategico 2025-2027, in continuità con i due precedenti Piani, ripropone l'articolazione per *Assi* ispirata alla Convenzione di Istanbul. Ciascun Asse presenta *Priorità* e specifiche *Aree di intervento* considerate ancora di rilevante interesse nazionale e regionale, ma attualizzate a valle del processo di consultazione partecipata realizzato all'interno dell'Osservatorio nazionale sulla violenza. Nell'ambito dei citati Tavoli di confronto preparatori alla predisposizione del presente documento, è stato previsto il coinvolgimento di Amministrazioni centrali, regionali, esperti del partenariato economico-sociale e delle realtà del Terzo Settore che operano per contrastare il fenomeno della violenza maschile nei confronti delle donne.

Gli Assi descritti di seguito affrontano le principali sfide connesse al contrasto della violenza maschile sulle donne, distinguendo le dimensioni più significative di intervento. A questi si affiancano gli interventi da realizzare in ambito internazionale, sia come rappresentanza che come cooperazione, trattati separatamente in quanto si popolano di contenuti complementari agli assi, ma afferiscono ad un ambito specifico. A seguire, una sezione specifica è dedicata alla Governance del Piano, in considerazione della necessità di introdurre variazioni e rafforzamenti organizzativi che rendano più efficaci i processi di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e valutazione, in coerenza con l'impianto multilivello delineato dalla Strategia e con gli indirizzi normativi recentemente introdotti.

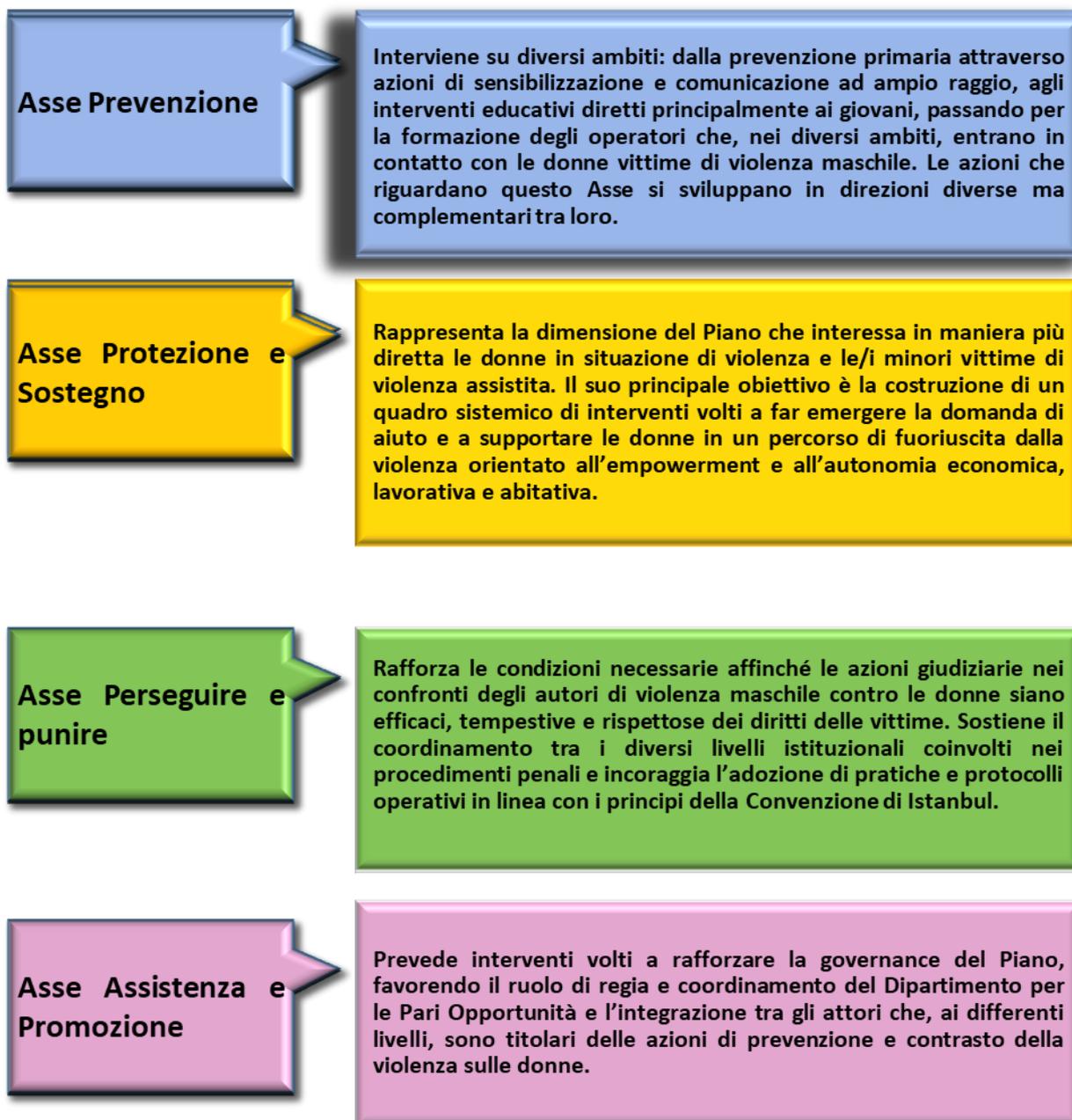
La traduzione operativa del quadro strategico per il 2025-2027 è rappresentata nell'Appendice allegata al Piano, che contiene l'elenco delle prime azioni da realizzare a partire dall'adozione del Piano. Gli interventi esposti riprendono in larghissima parte quelli già individuati nel Piano 2021-2023 e sono costituiti per lo più dall'implementazione di azioni di sistema e azioni positive già attivate. È stato inoltre previsto il potenziamento, anche tramite la reingegnerizzazione procedurale e degli strumenti, di azioni ritenute ancora valide ma da adattare a nuove esigenze, come anche l'introduzione di azioni innovative.

³¹ Questo intento viene perseguito anche attraverso l'inserimento, nelle azioni del Piano, dei contenuti del Documento finale del Gruppo di lavoro sulla questione della violenza contro le donne con disabilità, prodotto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, e di indicazioni presenti nel Report "Il pregiudizio e la violenza contro le donne" del Ministero dell'Interno, Servizio Analisi Criminale, che svolge un focus specifico sulle donne disabili vittime di violenza maschile.

Numerose iniziative si trovano attualmente a stadi di sviluppo differenziati e gli investimenti che discenderanno dal Piano avranno, tra gli altri obiettivi, quello di riallineare e riadattare gli strumenti vigenti, al fine di garantirne una maggiore efficacia ed efficienza.

Come anticipato in più punti del Piano, gli elementi di continuità e di contatto con il Piano 2021-2023 sono molteplici e diffusi, con l'obiettivo di consentire a una strategia complessa e multilivello, di proseguire il suo mandato all'interno di un orizzonte temporale di medio lungo periodo. La programmazione 2025-2027 continua così a prendere in carico le problematiche ancora irrisolte e quelle che tratteggiano nuovi fenomeni, proseguendo nel lavoro di rimozione di stereotipi e atteggiamenti lesivi della dignità e della vita delle donne e dei loro figli, secondo una prospettiva complessa ed integrata che coinvolga tutte le componenti di una società moderna.

Con l'intento di non comprimere le specificità e le diverse sfaccettature che può assumere la fase attuativa, il Piano è caratterizzato da tematiche ricorrenti, dotate di una forte trasversalità (si pensi ad esempio alla formazione). Tali tematiche sono trattate di volta in volta in funzione della specifica finalità dell'Asse, mediante l'attivazione di interventi mirati in funzione dello specifico ambito di riferimento.



1. Asse Prevenzione

È ampiamente riconosciuto che la prevenzione rappresenti uno degli elementi centrali, se non il più importante, nell'ambito delle politiche di contrasto alla violenza nei confronti delle donne. Come detto, sebbene l'Italia possa contare su una legislazione molto avanzata, il fenomeno della violenza continua a manifestarsi in modo diffuso, coinvolgendo anche le giovani generazioni e trovando nuove modalità di espressione anche grazie alle nuove tecnologie della comunicazione

Il Piano 2025-2027, pertanto, continuerà ad investire sull'Asse prevenzione, che costituisce anche elemento di cerniera, in una logica di integrazione, con le politiche per la parità di genere

e *l'empowerment* femminile, leva fondamentale per far sì che le donne possano vivere libere dalla violenza.

Con riferimento a questo Asse, le Priorità rappresentano gli obiettivi collegati ad un'azione di prevenzione sistemica ed integrata, che si articola negli ambiti specifici di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, nonché di formazione. La prevenzione primaria è da intendersi come la programmazione di azioni di sensibilizzazione e comunicazione, nonché di interventi educativi, tesi alla prevenzione del fenomeno della violenza di genere attraverso il contrasto degli stereotipi di genere, la promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna, la stigmatizzazione della violenza verso le donne con particolare riferimento ai modelli sociali. Al fine di massimizzare l'efficacia di tali interventi, sarebbe utile coinvolgere i diversi soggetti operanti a livello territoriale anche mediante azioni di co-progettazione.

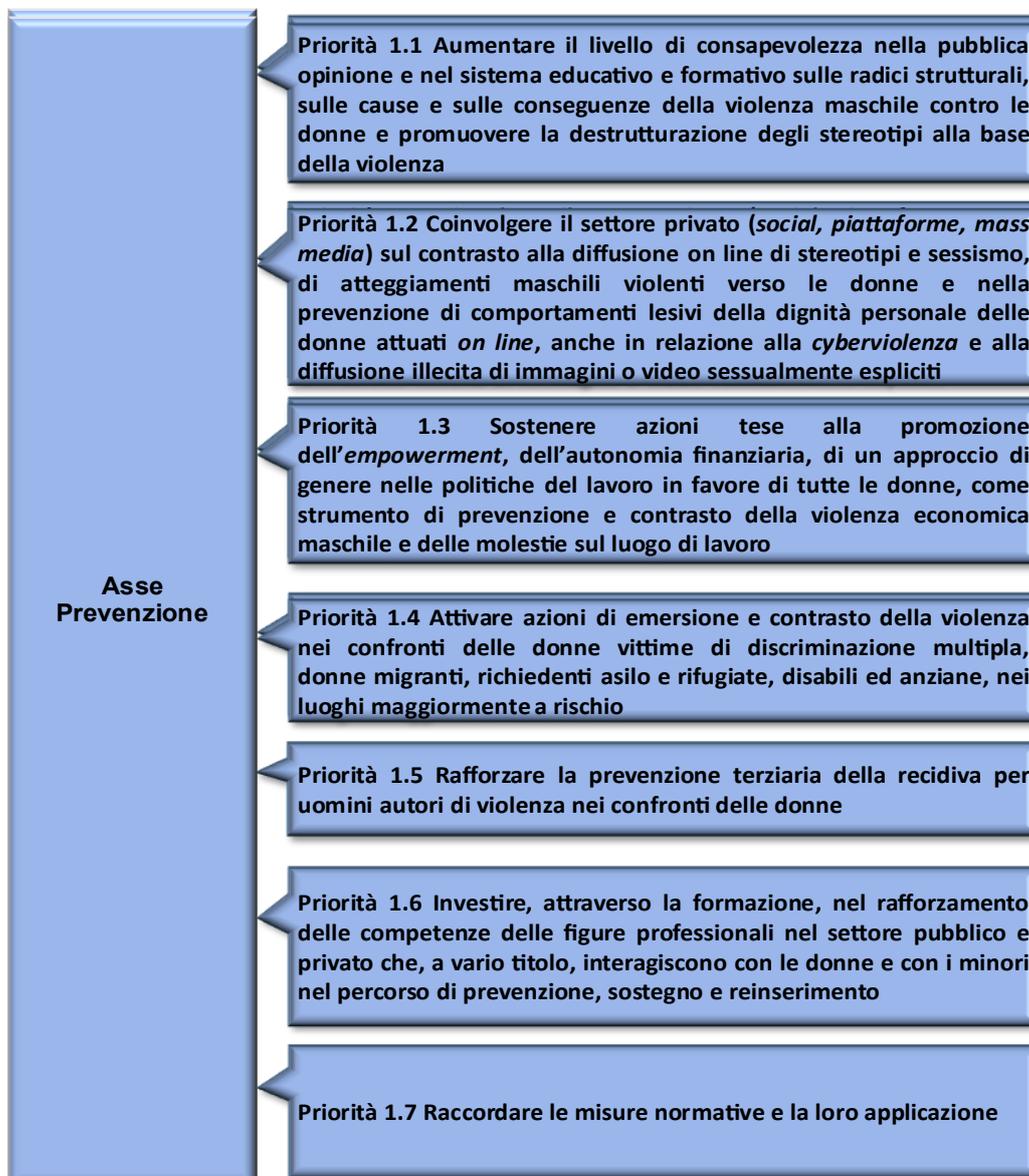
La prevenzione è stato l'ambito di intervento su cui tutte le amministrazioni centrali hanno agito e che ha visto un grande coinvolgimento delle parti sociali ed economiche e delle Regioni. Il *target* della prevenzione primaria è prevalentemente giovanile (scuola, Università, sport) ma va certamente presa in considerazione l'intera popolazione, attraverso la previsione di azioni specifiche rivolte ai diversi settori della società. Con particolare riferimento al target giovanile, questo può essere sostenuto in modo diretto, cioè con interventi svolti da operatori specializzati sui temi della violenza contro le donne, ed indiretto, cioè sostenuto attraverso lo svolgimento di attività di approfondimento culturale tese a proporre modelli di relazione uomo-donna, improntati al rispetto, e di sviluppo sociale.

La prevenzione secondaria è attuata attraverso la predisposizione di forme di intervento che agiscono su ambiti ed ambienti specifici, dove il verificarsi del fenomeno della violenza degli uomini nei confronti delle donne è correlato a maggiori fattori di rischio o dove è maggiormente diffuso.

Lo svolgimento di interventi di prevenzione terziaria, vale a dire azioni connesse alla necessità di intervenire per prevenire comportamenti recidivanti operati da uomini attori, o che presumibilmente potranno divenire tali, o su minori che hanno assistito passivamente a episodi di violenza maschile contro le donne o a femminicidio.

Parallelamente, con il fine di intervenire in modo efficace in ogni fase del percorso di fuoriuscita dalla violenza, fino al reinserimento, la formazione degli operatori e degli educatori ha assunto un ruolo fondamentale nelle azioni di intervento in ogni fase del contrasto della violenza maschile contro le donne.

Tutti gli attori coinvolti, istituzionali, del privato sociale, nonché le parti sociali, peraltro rappresentati nell'Osservatorio violenza, hanno riconosciuto trasversalmente che la formazione è il perno su cui ruota l'efficacia di tutti gli interventi. Sulla base di tale indicazione e in attuazione anche di quanto previsto nel precedente Piano strategico 2021-2023, come detto è stato dato incarico al Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio di predisporre un Libro Bianco sulla formazione, che prende in esame gli ambiti ed i destinatari di ogni azione formativa. Il Libro è stato reso pubblico a novembre 2024, in occasione della Giornata internazionale sulla violenza nei confronti delle donne e costituirà la base per le Linee Guida nazionali sulla formazione previste dall'art. 6 della legge n. 168/2023 sopra richiamata. La specializzazione diventa una qualità senza la quale ogni azione perde di efficacia e la competenza diviene il fulcro su cui ruota l'intero sistema di protezione delle donne. Il duplice obiettivo dell'Asse Prevenzione si articola quindi nelle seguenti priorità:



A partire dalle Priorità sopra indicate, si individuano per ciascuna le relative Aree di intervento e/o le Misure, di seguito descritte.

Priorità 1.1 Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione, nel sistema educativo e formativo sulle radici strutturali, sulle cause e sulle conseguenze della violenza maschile contro le donne e promuovere la destrutturazione degli stereotipi alla base della violenza.

In questo ambito, ricompreso nelle azioni di prevenzione primaria e di formazione del personale, vengono concepiti gli interventi di informazione e sensibilizzazione, poiché per prevenzione primaria si intende l'insieme di azioni mirate a ridurre la probabilità di sviluppare un comportamento o un fenomeno a livello sociale, intervenendo su un *target* generale, vale a dire l'intera popolazione, e non a rischio, seppur tenendo conto degli specifici gruppi bersaglio su cui si intende agire. Per questo motivo, l'informazione e la sensibilizzazione contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo generale dell'Asse partendo da alcune azioni:

- targettizzazione specifica degli interventi e delle campagne che consentano la programmazione di azioni di sensibilizzazione maggiormente efficaci perché rivolte a gruppi specifici di destinatari. Gli interventi diventano, quindi, mirati utilizzando linguaggi, strumenti e messaggi idonei al *target* di riferimento. Diversi attori impegnati nel contrasto della violenza maschile nei confronti delle donne hanno evidenziato la necessità di individuare nuovi modelli e nuovi contenuti specifici, da personalizzare rispetto ai destinatari, per rendere l'attività di informazione adeguata ed efficace rispetto alle realtà sociali su cui intende agire; emerge anche, come prioritaria, la promozione di attività, rivolte ai giovani, di educazione al rispetto e di sensibilizzazione sul tema della violenza nei confronti delle donne, ivi compresi i comportamenti violenti on line (es. *Online teen dating violence*). L'obiettivo è anche quello di approfondire i modelli relazionali e prevenire lo sviluppo di potenziali comportamenti violenti da parte dei minori che hanno assistito a episodi di violenza;
- interventi di formazione specifica rivolta al personale delle Pubbliche amministrazioni, che il Dipartimento della Funzione pubblica sta implementando con continuità e sistematicità attraverso la diffusione del corso formativo on line disponibile sulla Piattaforma Syllabus "Riforma-Mentis – Costruiamo una nuova cultura contro le molestie sul lavoro", al fine di sensibilizzare il mondo del pubblico impiego sui temi inerenti il rispetto delle differenze, la cultura della nonviolenza e il contrasto agli stereotipi.
- campagne di sensibilizzazione, rivolte anche alle famiglie, con il fine specifico di promuovere, con un approccio rispettoso delle differenze, la decostruzione e il superamento degli stereotipi di genere;
- campagne per la diffusione della conoscenza del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza 1522, nonché del cartello dedicato, nelle scuole e nelle Università al fine di accrescere la consapevolezza da parte della popolazione più giovane sulla specificità della violenza contro le donne e sulla strumentazione normativa a disposizione;
- campagne di informazione, comunicazione e accompagnamento in tema di violenza nei confronti delle donne;
- campagne di sensibilizzazione rivolte al *target* maschile, al fine di promuoverne la consapevolezza e l'adozione di comportamenti rispettosi e non violenti;
- utilizzo di strumenti che rendano accessibili i contenuti delle campagne alle donne con disabilità specifiche, come il linguaggio dei segni, la scrittura in Braille o la semplificazione dei messaggi per le donne con disabilità intellettiva;

- condivisione di un documento specifico per svolgere un'azione di prevenzione sistemica che individui i gruppi maggiormente vulnerabili, come le donne anziane e le donne migranti.

Occorre, parallelamente, promuovere la formazione continuativa e permanente in tema di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, utilizzando a tale scopo le risorse stabilite dalla legge di bilancio 2024, in coerenza con la legge n. 168 del 2023.

Fondamentale per svolgere un'azione efficace che lavori sui gruppi bersaglio individuati è la definizione dinamica dei luoghi fisici o virtuali in cui svolgere gli interventi e dove incontrare i destinatari:

- 1) Scuole, dove svolgere un lavoro con il corpo docente e con gli studenti per la prevenzione, intesa come lavoro di analisi e approfondimento sul rapporto tra generi, sul concetto di violenza e sulle sue diverse forme, sugli stereotipi culturali e familiari.
- 2) Università, come luoghi di formazione, di ricerca, di lavoro che operano su più livelli e diversi ambiti diventando contesti determinanti per il contrasto alla violenza di genere, domestica e sessuale e, allo stesso tempo, come luoghi di promozione di modelli virtuosi.
- 3) Luoghi di socializzazione, di accoglienza e di cura del sé, quali i contesti sportivi, in cui svolgere attività di prevenzione generica ma anche in cui agire sulle donne vulnerabili per prevenire le violenze.
- 4) Mondo del lavoro e delle professioni, ambito fondamentale di espressione ed autodeterminazione delle donne, delle loro capacità e competenze associate al fine di prevenire ogni forma di discriminazione, di violenza e di molestie, per contrastare pregiudizi e stereotipi.
- 5) *Media*, nel cui ambito sviluppare azioni per monitorare il *sentiment* che suscitano gli episodi di violenze agiti da uomini verso le donne; formazione sul linguaggio utilizzato anche dagli operatori dell'informazione.
- 6) Industria culturale e dell'intrattenimento, settori in cui promuovere un cambiamento di valori, nei modelli e nei messaggi divulgati;

Società civile, per promuovere campagne di sensibilizzazione e di informazione capaci, da un lato, di orientare positivamente i modelli culturali ed educativi e dall'altro di informare efficacemente sui servizi e sulle emergenze; tali campagne, inoltre, dovranno risultare e sufficientemente accessibili anche per le donne più vulnerabili.

Priorità 1.2 Coinvolgere il settore privato (social, piattaforme, mass media) sul contrasto alla diffusione on line di stereotipi e sessismo, di atteggiamenti maschili violenti verso le donne e nella prevenzione di comportamenti lesivi della dignità personale delle donne, attuati on line, anche in relazione alla cyberviolenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti

I *media*, le piattaforme *on line*, i *social* sono sempre più protagonisti della quotidianità della maggioranza della popolazione. Negli ultimi anni si è assistito al proliferare dello scambio *on line* di immagini intime tra giovani e meno giovani che mette in atto comportamenti molto rischiosi. È diventato prioritario, per questo motivo, svolgere azioni di informazione mirate che evidenzino in modo chiaro le conseguenze che la condivisione *social* di immagini intime può provocare. Prevenzione primaria, rivolta ai fruitori più giovani, e prevenzione secondaria, per intercettare i *target* a rischio e utilizzare ogni strumento di sensibilizzazione e controllo su fenomeni in crescente espansione come il *cyber bullismo*, la derisione *on line* di una persona

per il suo aspetto fisico (*body-shaming*) e la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.

Come evidenziato dall'indagine Istat sui *social*, risulta fondamentale monitorare il *sentiment* sulla violenza contro le donne, cioè un'analisi del linguaggio digitale per determinare se il tono emotivo come reazione ad un messaggio che propone espressioni o immagini sulla violenza verso le donne sia positivo, negativo o neutro, ed individuare strumenti e metodologie efficaci per intervenire.

Si ritiene, quindi, necessario immaginare interventi strutturali in grado di introdurre un'educazione completa e sistematica contro gli stereotipi di genere, all'affettività e al rispetto.

***Priorità 1.3** Sostenere azioni tese alla promozione dell'empowerment, dell'autonomia finanziaria, di un approccio di genere nelle politiche del lavoro in favore di tutte le donne, come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica maschile e delle molestie sul luogo di lavoro*

L'*empowerment* femminile è un processo multidimensionale che accresce l'autostima, l'autoefficacia, l'autodeterminazione e tende a (ri)costruire la propria identità sospingendola verso l'autonomia, opponendosi alla violenza economica agita dagli uomini attraverso il controllo delle risorse economiche e attraverso una subdola svalutazione dell'importanza del lavoro femminile in ambito familiare e lavorativo.

Poiché l'*empowerment* è strettamente collegato all'assertività che le donne pongono nel perseguimento dei propri obiettivi, riappropriandosi in modo consapevole del proprio potenziale per raggiungere la realizzazione personale e professionale, questo si colloca alla base dei concetti di parità, uguaglianza ed emancipazione femminile e rappresenta un potente strumento da utilizzare per combattere la discriminazione di genere. Per avviare e rafforzare questo processo risulta fondamentale lavorare sull'acquisizione della consapevolezza da parte degli uomini, presenti e futuri, del valore delle risorse femminili e sull'importanza che l'identità professionale assume nella formazione dell'identità personale dell'individuo e delle donne, nello specifico. Si ritiene, dunque, prioritario sviluppare percorsi di educazione economico-finanziaria, anche attraverso la diffusione di un vademecum con linguaggio semplice, ma puntuale.

Un focus specifico va poi dedicato all'ambito delle molestie sui luoghi di lavoro, tenuto conto anche della legge 15 gennaio 2021, n. 4, di ratifica della Convenzione OIL n.190, per accrescere la consapevolezza nella popolazione di tale condotta violenta nei confronti delle donne

***Priorità 1.4** Attivare azioni di emersione e contrasto della violenza nei confronti delle donne vittime di discriminazione multipla, donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, disabili ed anziane, nei luoghi maggiormente a rischio*

Appartengono alla categoria delle vittime di discriminazione multipla, le donne che vivono in condizioni di difficoltà e, oltre a ciò, subiscono la violenza maschile. Sono donne in condizioni di fragilità per motivazioni fisiche o psicologiche, nonché anziane e/o disabili, non autosufficienti e donne vulnerabili per condizione, come alcune categorie di donne migranti, donne con dipendenze da sostanze. A causa della eterogeneità degli ambiti su cui è necessario intervenire, le azioni informative e comunicative che si intendono pianificare devono essere mirate, accessibili, orientate per competenze e per tipologia di intervento.

Le donne migranti-economiche, richiedenti asilo e rifugiate, sono particolarmente esposte a violenza prima, durante e dopo il percorso migratorio, ancorché vi siano differenze specifiche

nelle situazioni che si possono manifestare proprio in relazione al loro *status* sulla base delle leggi vigenti, nazionali, europee (Consiglio d'Europa e Unione Europea) e internazionali (sistema ONU, UNHCR).

Come indicato nel Libro Bianco sulla formazione, che dedica parti importanti ad affrontare questa categoria di vittimizzazione, le azioni da prevedere devono essere mirate sia alle diverse realtà in cui le donne si trovano, sia alle condizioni momentanee che possono indurre la discriminazione, sia ad agire su quelle fragilità che le pongono a rischio di violenza.

In tale contesto, le mutilazioni genitali femminili (MGF) costituiscono una grave violazione dei diritti fondamentali che colpisce, a livello globale, bambine, ragazze e donne. Questa pratica lesiva, estremamente dannosa, rimane tuttavia poco visibile e spesso sommersa, difficile da riconoscere sia dalla società in generale sia dagli attori che, in vari ambiti, possono entrare in contatto con chi è a rischio o l'ha già subita. Tra questi, rientrano le scuole di ogni ordine e grado, i servizi sociali e sanitari, le forze dell'ordine, la magistratura, i Centri antiviolenza, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Il DPO svolge, su base normativa, il coordinamento delle attività volte alla prevenzione e all'assistenza alle vittime e all'eliminazione delle pratiche di MGF.

Anche il contesto delle tossicodipendenze eleva la fragilità delle donne dedite all'uso e abuso di sostanze, a rischio di divenire vittime di sfruttamento e altre forme di violenza, non solo subita ma spesso tollerata dalle donne medesime sotto la necessità di sostanze, con oggettificazione femminile e potenziale annullamento identitario.

Per un'azione sistemica rivolta alle donne vittime di discriminazione multipla, è essenziale rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle politiche, qui enunciate, con le azioni contenute nel Piano di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani.

Priorità 1.5 Rafforzare la prevenzione terziaria della recidiva per uomini autori di violenza nei confronti delle donne

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

La legge 19 luglio 2019, n. 69, c.d. Codice Rosso, ha introdotto la possibilità, per gli autori di violenza già condannati, di accedere a importanti benefici di pena a fronte della partecipazione a percorsi rieducativi.

La legge n. 168 del 2023 ha aggiunto un ulteriore requisito, prevedendo, quale condizione per l'accesso al beneficio di pena, il superamento del percorso di recupero. Tale percorso dovrà svolgersi in sinergia con l'UEPE (Ufficio penale di esecuzione esterna), organo che svolge un importante ruolo di controllo in sede di esecuzione della pena. Infatti, l'art. 18 della legge 168/2023 affida ad un decreto interministeriale la determinazione dei criteri e delle modalità per il riconoscimento e l'accreditamento di soggetti (enti o associazioni) abilitati a organizzare percorsi di recupero per gli autori di violenza contro le donne e di violenza domestica e l'adozione di apposite Linee guida.

Il contrasto alla recidiva attraverso percorsi di recupero viene inteso come intervento di prevenzione terziaria individuando alcune azioni specifiche finalizzate alla risoluzione delle problematiche che fino a questo momento hanno caratterizzato una certa diffidenza verso i percorsi di recupero. In tal senso si rende necessaria la pianificazione di interventi comunicativi

tesi ad intervenire in contesti a rischio per prevenire il perpetrarsi di stereotipi e pregiudizi nei confronti delle donne, nonché interventi mirati ai minori vittime di violenza assistita per ostracizzare il paradigma “chi è stato vittima di violenza diventa un violento”. Particolare attenzione verrà rivolta anche ai minori autori di violenza.

Priorità 1.6 Investire, attraverso la formazione, nel rafforzamento delle competenze delle figure professionali nel settore pubblico e privato che, a vario titolo, interagiscono con le donne e con i minori nel percorso di prevenzione, sostegno e reinserimento

La necessità di svolgere interventi tesi ad un incremento quali-quantitativo delle competenze e delle conoscenze da parte delle figure professionali che, a vario titolo e nelle diverse fasi del percorso, entrano in contatto con le donne vittime di violenza, ed eventuali minori coinvolti, è stata presentata da tutti gli attori coinvolti nei Tavoli preparatori del Piano, che hanno espresso la forte esigenza di interventi professionalmente specializzati sulla materia della violenza maschile nei confronti delle donne e la violenza domestica. In questo senso vengono evidenziati due diversi livelli di attenzione: da una parte va considerata la formazione curriculare nei corsi di studi che rilasciano i titoli necessari per svolgere determinate professioni (corsi di laurea, scuole superiori, formazione professionale), dall'altra la specializzazione e l'aggiornamento di coloro che operano quotidianamente nei servizi e sono a contatto con le donne vittime di violenza.

I punti cardine che devono caratterizzare le attività formative previste da questa priorità sono: la multidisciplinarietà, l'accoglienza, la capacità di ascolto, la capacità di riconoscere i segnali della violenza sebbene non siano espressi, gli effetti della violenza su eventuali minori coinvolti. A tal fine, sulla base del citato Libro Bianco sulla formazione, saranno definite le Linee guida, ai sensi della legge 168/2023, che hanno l'obiettivo di favorire una formazione adeguata, non sessista ed omogenea per il supporto alle donne vittime di violenza, incluse le donne con disabilità, da parte di:

- professionisti che possono intervenire direttamente in casi di violenza contro le donne (es. medici, ostetriche, assistenti sociali e socio-sanitari psicologi, avvocati, etc.), anche al fine di prevenire la vittimizzazione secondaria. Si prevedono indicazioni formative già a partire dai corsi universitari che contemplano i suddetti sbocchi professionali, ma anche nella formazione universitaria di base;
- corpo docente, di ogni ordine e grado, sui due temi del contrasto agli stereotipi e della prevenzione della violenza contro le donne;
- giornaliste e giornalisti impegnati sulla reportistica di genere sia in tema di stereotipi di genere sia nei casi di violenza contro le donne;
- figure professionali che entrano in contatto con le donne in gravidanza al fine di aumentare le capacità di riconoscimento dei segnali di violenza, di comunicazione con le donne, di attivazione della rete territoriale;
- magistrati penali, civili e minorili;
- Consulenti Tecnici di Ufficio (CTU).

In tale ambito si prevede anche:

- l'organizzazione di eventi per combattere gli stereotipi a tutti i livelli attraverso l'utilizzo dello strumento della formazione;
- la realizzazione di eventi e campagne per il superamento degli stereotipi di genere attraverso la diffusione di modelli femminili positivi e la promozione di *role model* (progetto “L'Italia delle donne” volto all'individuazione di figure femminili di grande valore che hanno contribuito sia allo sviluppo dei territori nei quali sono state radicate, sia alla storia dell'Italia).

In ogni caso, le Linee guida sulla formazione di cui all'art. 6 della legge 168/2023, le quali dovranno svilupparsi in stretta aderenza al Libro Bianco sopra richiamato, rappresenteranno la cornice di riferimento per tutte le iniziative formative attivate dalle istituzioni, al fine di assicurare il rispetto di standard omogenei, condividendo con ciascuna categoria target e obiettivi. Tra le altre, si presenta la necessità di effettuare formazione congiunta con taglio specifico per le diverse professionalità che interagiscono nei procedimenti avanti l'Autorità Giudiziaria.

Per quanto attiene, nello specifico, i dipendenti pubblici, si prevede di implementare una serie di azioni di promozione e diffusione, nei vari contesti amministrativi di riferimento, della direttiva in materia di “riconoscimento, prevenzione e superamento della violenza contro le donne in tutte le sue forme”, adottata il 19 dicembre 2023 dal Ministro per la pubblica amministrazione finalizzata a promuovere il benessere organizzativo dei dipendenti pubblici. Lo scopo è quello di consolidare un ambiente di lavoro attento al rispetto dei principi di pari opportunità, nonché di fornire ai dipendenti pubblici i necessari strumenti atti a prevenire, contrastare e rimuovere i fenomeni di violenza contro le donne.

Il Greivio, oltre a sottolineare la criticità dell'azione giudiziaria nelle situazioni di affidamento nei casi di violenza, nella sua ultima relazione, suggerisce l'introduzione di un'azione formativa specifica per i magistrati penali, civili e minorili. Pertanto, nell'ambito di questa priorità, è necessario considerare anche l'utilizzo di strumenti di consulenza e supporto psicologico specialistico, che possano affiancare gli operatori giuridici nella valutazione del rischio posto dall'autore della violenza. Tali strumenti devono anche favorire l'individuazione di percorsi terapeutici e misure cautelari restrittive, orientate a ridurre concretamente il rischio attraverso l'intervento di professionisti con competenze adeguate.

La Scuola Superiore della Magistratura offre ogni anno un programma formativo solido sul tema, a livello sia permanente che decentrato, e tale formazione dovrebbe essere resa obbligatoria per tutti i magistrati.

È cruciale, inoltre, instaurare una collaborazione stretta con il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di inviare questionari agli uffici giudiziari per raccogliere e analizzare le buone prassi in atto, con l'obiettivo di garantire una maggiore omogeneizzazione delle pratiche su tutto il territorio nazionale.

Priorità 1.7 Raccordare le misure normative e la loro applicazione

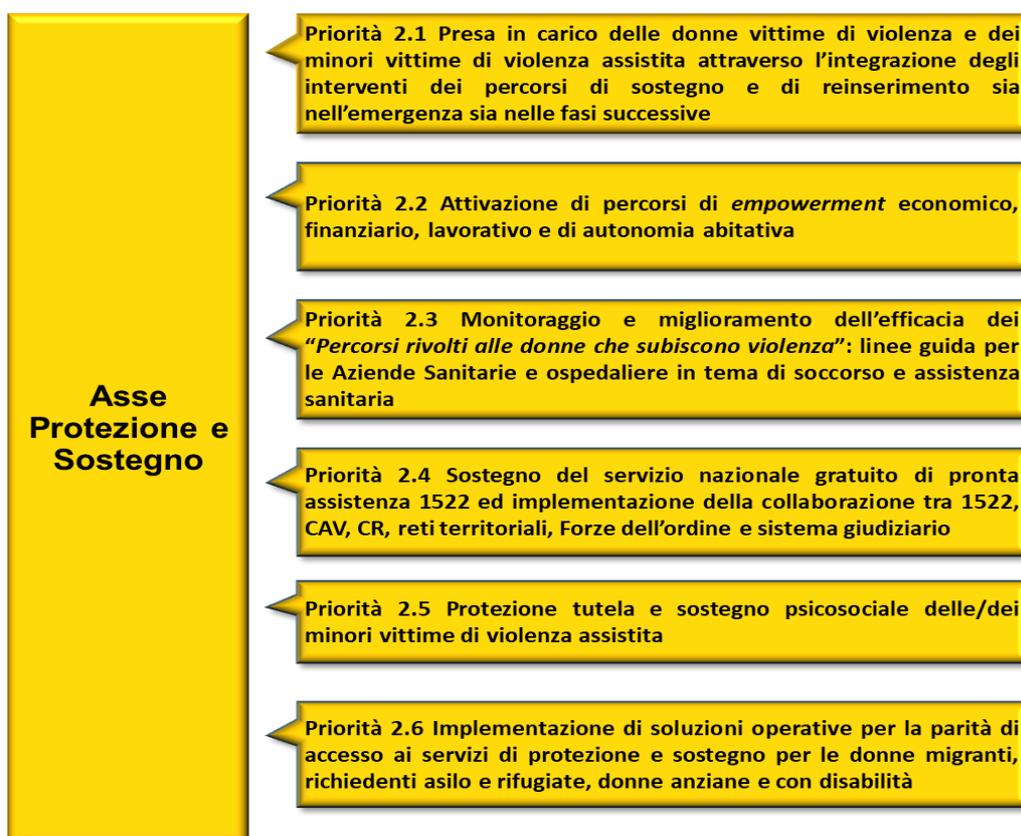
Gli ultimi interventi normativi hanno rafforzato le misure a protezione della vittima in ottica di prevenzione, interessando anche gli aspetti della tempestività e velocità nell'assunzione delle informazioni da parte della stessa vittima di reato. Ciò si pone anche in coerenza con quanto previsto dalla Direttiva UE 2024/1385, in fase di recepimento, che fornisce, per la prima volta a livello europeo, un quadro giuridico generale sul tema del contrasto della violenza contro le donne. In coerenza con tale Direttiva, verrà posta particolare attenzione al contrasto della manipolazione delle immagini di donne e minori attraverso l'IA, anche sul piano sanzionatorio.

In un quadro normativo complesso ed articolato, quale quello che caratterizza l'Italia, viene da più parti percepita come opportuna l'adozione di una iniziativa di analisi, sistematizzazione e semplificazione di tutta la normativa sul tema. Un'azione di questo tipo, infatti, da un lato consentirebbe di facilitare l'individuazione degli ambiti che presentano ancora criticità, dall'altro consentirebbe di disporre di uno strumento normativo agevole, sia a supporto delle donne vittime di violenza, sia nell'ottica delle azioni di informazione e sensibilizzazione che sono parte centrale di questo Piano.

2. Asse Protezione e Sostegno

Gli ambiti che rientrano in questo Asse si basano sulle indicazioni del Capitolo IV della Convenzione di Istanbul, integrati ed arricchiti dalle esperienze e dai risultati emersi dal confronto con Amministrazioni centrali e regionali, realtà territoriali, enti, associazioni, parti sociali e datoriali. L'Asse ha il fine di prevedere gli strumenti necessari ad accogliere la donna vittima di violenza maschile ed accompagnarla insieme agli eventuali minori che assistono alla violenza intra familiare nel percorso di uscita dalla violenza. In questo percorso, la fase cruciale è quella iniziale, in cui la donna deve prendere consapevolezza del fatto che essere vittima non è una condizione di normalità e deve considerare la propria salvezza e quella dei minori che assistono alla violenza come prioritaria. Il momento dell'emersione della violenza è da tutti gli operatori considerato fondamentale per introdurre la donna vittima nel percorso di fuoriuscita. Si tratta di un Asse al quale è assegnato un ruolo molto importante con riferimento agli investimenti infrastrutturali materiali e immateriali, per garantire la presa in carico, sostenere il processo di ricostruzione della persona e, attraverso un percorso di *empowerment*, restituirle una piena dignità ed autodeterminazione. Nodi cruciali della protezione e del sostegno prendono forma nelle Priorità in cui si articola l'Asse in un *continuum* che ha come *incipit* la fase di riconoscimento della violenza e, come termine, il momento dell'affrancamento dal sostegno che si traduce in reinserimento ed autonomia.

In questo Asse, dovranno trovare spazio due obiettivi trasversali, richiamati anche nel corso dei Tavoli tecnici dedicati al Piano, ai quali saranno ispirate le diverse azioni: omogenizzazione e armonizzazione degli strumenti e dei percorsi a disposizione delle donne, anche a partire dalle numerose buone prassi esistenti a livello nazionale, e promozione della piena attuazione della normativa, che deve anche essere adeguatamente monitorata.



***Priorità 2.1** Presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita attraverso l'integrazione degli interventi dei percorsi di sostegno e di reinserimento, sia nell'emergenza sia nelle fasi successive*

La presa in carico delle donne vittime di violenza e degli eventuali minori coinvolti deve basarsi sull'affermazione della centralità della vittima negli interventi da parte di tutti i servizi e gli enti che si attivano durante il percorso di tutela, sostegno e uscita dalla violenza; tale centralità richiede la condivisione di una visione d'insieme, di linguaggi, di modelli e procedure operative, di diversità che si integrano senza rinunciare alla specificità dei diversi ruoli, mantenendo un obiettivo comune: accompagnare la donna e i minori ad attraversare la fase di emergenza e a costruire condizioni di vita autonome e libere dalla violenza. Fondamentale, quindi, risulta la previsione di un approccio individualizzato, empatico e non giudicante, che consenta di riconoscere il vissuto delle donne vittime e le competenze da loro possedute per poter effettuare in modo consapevole scelte e percorsi adeguati.

La rete territoriale assume, in questo approccio, un ruolo rilevante sia perché rappresenta il primo punto di contatto per la donna, sia perché, essendo organizzata capillarmente, consente di costruire interventi a 360 gradi che si muovono in diverse direzioni. Si tratta di una rete a maglie strette che si declina a livello territoriale, attraverso il ruolo degli enti locali in linea con gli orientamenti regionali e il coinvolgimento attivo anche dei soggetti dell'intermediazione pubblica e privata.

In questo quadro un ruolo centrale è svolto dai Centri antiviolenza e dalle Case rifugio, che necessitano di un ulteriore potenziamento per rispondere ai diversi bisogni emergenti. Le attività dei CAV e delle Case rifugio, così come quelle affidate ai diversi servizi territoriali che concorrono alla presa in carico delle donne e degli eventuali minori, devono essere svolte con competenza e conoscenza adeguate, e devono prevedere un'applicazione e condivisione rigorosa, pur nella diversità dei ruoli, delle metodologie di lavoro anche attraverso la coprogettazione. Diviene sostanziale, soprattutto in questa priorità, salvaguardare l'approccio di genere, l'equilibrio tra la formalizzazione delle reti e la standardizzazione di pratiche comuni. La gestione dell'emergenza, il recupero della persona e la pianificazione del percorso di ricostruzione, che passa anche per l'autonomia economica ed abitativa, sono passaggi che richiedono il coinvolgimento di tutti i soggetti che rivestono un ruolo determinante.

Si tratta, quindi, di mettere insieme le esperienze e le buone prassi delle realtà consolidate che si occupano di violenza e che nel tempo hanno messo a punto una vera e propria metodologia, con esperienze di più recente specializzazione, le quali devono comunque intraprendere percorsi formativi specialistici adeguati, fondati sulle indicazioni del Libro Bianco sulla formazione sopra richiamato

Per rispondere a tali esigenze, tenuto conto del grado di maturità delle esperienze acquisite dai Centri antiviolenza e dalle Case rifugio, si ritiene opportuno procedere ad un'analisi dei costi minimi di tali strutture, nell'ottica di conseguire un miglioramento degli *standard* di qualità, anche alla luce dei requisiti individuati dall'Intesa del 14 settembre 2022.

Al contempo, proseguirà con impegno l'azione di supporto al funzionamento dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio, che vede impegnati sia il livello centrale, che le amministrazioni territoriali, anche nell'ottica di un ulteriore incremento dell'offerta sul territorio

Priorità 2.2 Attivazione di percorsi di empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa

Il tema dell'*empowerment* economico, finanziario, lavorativo è un elemento di rilievo sia nella fase di emersione della violenza che nell'accompagnamento verso l'autonomia della donna. In questo ambito è bene evidenziare l'emersione della violenza economica che rappresenta lo strumento nel mantenimento del rapporto di dipendenza, rafforzata dagli stereotipi patriarcali, uno degli elementi che sono alla base del rapporto patologico tra vittima e uomo violento. Per tali ragioni, l'*empowerment* deve essere considerato un pilastro fondamentale nel processo di inserimento e reinserimento sociale e lavorativo nonché dell'autonomia abitativa. In tale ottica è importante promuovere l'uniformità sul territorio nazionale dei relativi interventi.

La focalizzazione sull'*empowerment* economico-finanziario è quindi funzionale ad accelerare il processo di inclusione per le donne che escono da situazioni di violenza e che vogliono tornare ad essere protagoniste della propria vita, riappropriandosi di una dimensione sociale e professionale, includendo le donne in fuoriuscita da percorsi di violenza nella platea destinataria delle politiche attive del lavoro promosse a livello nazionale (es. Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, Programma nazionale Giovani, donne lavoro). Collateralmente, occorre valutare la possibilità di introdurre criteri di priorità per l'accesso ai servizi educativi pubblici per la prima infanzia a favore di figlie e figli di donne in fuoriuscita dalla violenza, oppure di promuovere strumenti economici alternativi per garantire l'accesso a tali servizi nei territori privi di un'offerta pubblica adeguata.

È importante evidenziare che strumenti quali il reddito di libertà, il microcredito di libertà, l'estensione degli ammortizzatori sociali (Naspi), i congedi parentali dedicati alle donne vittime di violenza, vengono ritenuti dagli *stakeholder* strumenti necessari, soprattutto nella prima fase di reinserimento. Emerge quindi come necessaria, la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione rivolte alle donne, anche nei luoghi di lavoro, e anche per il tramite dei soggetti che compongono le reti antiviolenza, sulle opportunità offerte da tali strumenti.

Orientare le azioni formative professionali verso le realtà produttive trainanti del territorio in cui si svolge l'intervento è stato ritenuto un passaggio fondamentale da chi opera per promuovere l'autonomia delle donne.

Un dato significativo riguarda lo stato delle infrastrutture sociali nel nostro Paese e le profonde differenze territoriali che emergono. Per questo motivo, si ritiene necessario ridefinire e implementare le infrastrutture sociali al fine di liberare le donne dai vincoli legati alle responsabilità di cura, che ostacolano la piena realizzazione professionale ed economica nonché rafforzare un settore occupazionale che rimane ancora ancora prevalentemente femminile.

Priorità 2.3 Monitoraggio e miglioramento dell'efficacia dei "Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza": Linee guida per le Aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sanitaria

Le Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza sono state emanate con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 novembre 2017, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 30 gennaio 2018, con l'obiettivo di creare un percorso dedicato alle donne che hanno subito violenza, a figlie/figli minori eventuali testimoni e/o vittime di violenza assistita che accedono al Pronto Soccorso insieme alla madre.

Si riconosce l'importanza del ruolo del sistema sanitario nell'attuazione di strategie di prevenzione e intervento contro la violenza sulle donne. Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce la violenza contro le donne come un grave problema di salute pubblica e uno dei principali fattori di rischio per la morbilità e mortalità prematura per donne e ragazze.

Al fine di assicurare l'omogenea applicazione delle Linee guida nazionali, è importante promuovere e potenziare l'attività di monitoraggio delle Aziende sanitarie che applicano le citate Linee guida. Inoltre, per consentire l'adeguamento delle Linee guida alle istanze sociali di recente emersione, si potrebbero prevedere proposte di revisione e integrazione delle stesse, anche con riferimento all'utilizzo e agli effetti delle sostanze psicotrope nei casi di violenza sessuale facilitata dalla droga.

Il Libro Bianco per la formazione riconosce l'importanza della fase di accesso ai Pronto Soccorso e alle strutture sanitarie, definendo il percorso a cui operatori sanitari e Forze dell'ordine devono attenersi nella fase di accoglienza della vittima e dei minori che la accompagnano, indicando puntualmente strumenti, accorgimenti, procedure in virtù delle diverse fasi che la vittima di violenza attraversa solitamente per la fuoriuscita dalla violenza. In tale direzione il Libro Bianco indica gli orientamenti delle azioni da implementare al fine di imporre un significativo cambiamento culturale, oltre che in ambito professionale.

***Priorità 2.4** Sostegno del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza 1522 ed implementazione della collaborazione tra 1522, CAV, CR, reti territoriali, forze dell'ordine e sistema giudiziario*

L'efficacia dell'intervento del servizio 1522 dipende, soprattutto nelle situazioni di emergenza, dalla reale disponibilità di strumenti e di procedure informative chiare, nonché dalla possibilità di assicurare tempestivamente un punto di contatto istituzionale e competente prossimo alla donna, con o senza figli, in grado di sostenerla nell'immediato, ovunque nel Paese. Il collegamento con le reti territoriali e con le Forze dell'ordine è indispensabile per garantire l'efficacia degli interventi di emergenza e l'implementazione di strumenti che rendono possibile la tempestività degli interventi è prioritaria.

Come evidenziato nel "Documento finale del Gruppo di lavoro sulla questione della violenza contro le donne con disabilità" è indispensabile un intervento teso a rendere facilmente e pienamente fruibile il servizio per le donne con disabilità. Il documento propone di ampliare le modalità di utilizzo del 1522, per consentire un accesso facilitato che non sia svolto esclusivamente attraverso la forma scritta ma anche attraverso la lingua LIS in videochiamata o mediante i segni della comunicazione aumentativa alternativa (CAA).

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

Come prevede la Convenzione di Istanbul, è fondamentale considerare, nelle politiche di contrasto alla violenza contro le donne, i bisogni dei minori testimoni degli episodi di violenza (cd violenza assistita), prevedendo percorsi dedicati di supporto e prendendo a riferimento l'interesse superiore del minore nella definizione degli stessi. Sebbene la Convenzione di Istanbul includa esplicitamente nella definizione di 'donne' anche i minori (di età inferiore a 18 anni), si sottolinea come le specifiche e ulteriori vulnerabilità di tale popolazione, analogamente a quelle che caratterizzano le persone con disabilità, richiedano una risposta che includa considerazioni mirate a livello programmatico, con riferimento particolare all'età adolescenziale, fase critica sia per il rischio di violenza sia per il bisogno di supporto.

Analizzare i fattori di rischio, condurre approfondimenti per migliorare la presa in carico dei minori, nonché coordinare i sistemi di risposta per le donne con quelli dei minori sopravvissuti alla violenza consentirà di sviluppare strategie più efficaci. È essenziale, quindi, che nell'accoglienza e nella presa in carico delle madri con figli minori venga attivata un'integrazione efficace tra servizi sociali, sanitari e Centri antiviolenza.

Particolare, attenzione, in questo quadro, dovrà essere inoltre riservata alla protezione e al sostegno degli orfani di femminicidio, al fine di migliorarne ulteriormente la presa in carico da parte delle istituzioni.

Priorità 2.6 Implementazione di soluzioni operative per la parità di accesso ai servizi di protezione e sostegno per le donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, donne anziane e con disabilità

Emerge in maniera chiara che, per far fronte alle barriere culturali e linguistiche che limitano l'accesso ai servizi, è fondamentale assicurare la presenza stabile di mediatori linguistico-culturali specializzati su temi connessi alla violenza di genere all'interno dei servizi di presa in carico. Per promuovere la conoscenza dei servizi esistenti e del meccanismo di invio ed accesso agli stessi, è strumentale la mappatura dei servizi, il collegamento con la rilevazione offerta con il SIOSS (Sistema informativo unitario dell'offerta dei servizi sociali) e l'identificazione delle buone pratiche sviluppate di servizi accessibili da donne e ragazze migranti e rifugiate, da replicare su ampia scala. Allo stesso modo deve essere prioritario il potenziamento di campagne di informazione multilingue che tengano in considerazione il diverso *background* culturale di donne e ragazze migranti e rifugiate e che puntino a favorire la conoscenza e le modalità di accesso ai servizi di risposta alla violenza di genere, incluso il servizio nazionale gratuito di pronta assistenza 1522, con un'attenzione specifica al *target* delle giovani donne. È necessario potenziare trasversalmente un approccio multidisciplinare e interculturale, con l'obiettivo di non escludere le donne straniere dalle opportunità di tutela e supporto offerte dalle reti locali. Emerge anche la necessità di introdurre una lettura del fenomeno della violenza contro le donne all'interno di un contesto culturale e sociale diverso da quello nazionale, in grado di individuare la disparità di potere e controllo nonché i meccanismi di dominazione che sottostanno a questa tipologia di reato. Per sviluppare tali azioni occorre reclutare e formare professionalità con strumenti di lettura idonei a orientamenti culturali diversi.

È fondamentale, dunque, assicurare sul piano attuativo, il coordinamento e l'integrazione degli interventi con le azioni del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, per fronteggiare le esigenze e le peculiarità di donne, per la maggior parte straniere o di seconda generazione, potenziando gli strumenti di contrasto alla violenza e alle discriminazioni multiple.

Le richieste di aiuto delle donne vittime di violenza con più di 65 anni di età sono in aumento. Si tratta di donne fragili, spesso sole e dipendenti dal marito o dai figli. Tuttavia, il fenomeno è ancora sommerso, in quanto le donne anziane trovano più difficoltà a denunciare la violenza per diverse ragioni: l'impossibilità di chiedere aiuto per via di una disabilità o dell'isolamento, il timore di essere allontanate dalla famiglia, il bisogno di venire accudite dal partner, che spesso è l'unico *caregiver*. Si tratta di donne appartenenti ad una generazione cresciuta con una divisione dei ruoli molto tradizionale, che affidava all'uomo il compito di lavorare e alla donna quello della cura dei familiari. Inoltre, per le donne anziane lasciare la casa, entrare in una struttura protetta e convivere con altre persone può essere particolarmente difficile e faticoso.

La violenza che colpisce le donne con disabilità è una violenza subdola e frequente; peraltro, esse sono più spesso vittime di violenza sessuale, hanno più difficoltà ad essere credute, hanno meno risorse e strumenti a disposizione per proteggere loro stesse.

Per tali donne si richiede programmazione e attuazione di misure dedicate in relazione alle specificità dei *target* di riferimento. Entrano in gioco, infatti, oltre agli operatori con competenze specifiche che si attivano per la presa in carico, professionisti in possesso di un patrimonio di competenze maturate in contesti in cui si svolgono le relazioni e si mettono in atto strumenti di intervento declinati appositamente sulla base dei relativi fabbisogni.

La priorità richiama anche l'esigenza di promuovere iniziative volte al miglioramento dell'accessibilità dei servizi sia con riferimento al servizio 1522 e alle strutture CAV e CR, sia all'inclusività degli strumenti disponibili negli aspetti dell'accoglienza, della tutela e della salvaguardia.

Con riferimento all'accoglienza presso le strutture dedicate alla protezione e al sostegno delle vittime, è opportuno approfondire le casistiche che riguardano le donne con figli con disabilità e le donne con più di 65 anni, che, come detto, si inseriscono in un quadro già complesso come target fragile da analizzare e prendere in carico adeguatamente. Analoga attenzione va riservata, infine, al tema dell'accoglienza delle donne straniere e con dipendenze, la cui presa in carico si rivela particolarmente complessa, soprattutto in presenza di minori.

3. Asse Perseguire e Punire

Le donne che subiscono violenza hanno il diritto di sentirsi tutelate e di ottenere giustizia nei tribunali in tempi rapidi, e ciò comporta un impegno congiunto delle Forze dell'ordine e della magistratura.

Il Piano strategico nazionale 2021-2023 aveva già espresso la necessità di introdurre le misure per tutelare le donne dagli autori di violenza, di prevenire, riconoscere e gestire il rischio di reiterazione di comportamenti violenti e di realizzare azioni volte a garantire l'affermazione dei diritti della vittima, nelle diverse fasi del procedimento penale e civile, nonché nell'ambito della giustizia minorile, facendo particolare attenzione a garantire la rapidità dei procedimenti.

Per questo Asse resta rilevante il tema della tempestiva attivazione delle istituzioni preposte alla protezione delle vittime di violenza e delle azioni da avviare nella fase iniziale immediatamente successiva alla denuncia. In questo senso hanno agito gli interventi normativi che si sono succeduti in questi ultimi anni con il fine di mettere in sicurezza la vittima, evitare il ripetersi delle violenze, prevenire ulteriori episodi che possano mettere a rischio la vita e la salute delle donne. Il tempo è il fattore da tenere presente per affrontare il contrasto del fenomeno della violenza sulle donne.

I più recenti interventi normativi, a partire dalla legge 168 del 24 novembre 2023, hanno interessato soprattutto gli aspetti di tempestività e velocità nell'assunzione delle informazioni sulle quali si è concentrato l'impegno del legislatore, in particolare:

- la possibilità per il Procuratore della Repubblica di revocare l'assegnazione per la trattazione del procedimento di violenza di genere nel caso in cui il magistrato non rispetti le prescrizioni che prevedono l'assunzione di informazioni da parte della vittima entro tre giorni;
- la funzione di monitoraggio assegnata alla Procura generale della Corte d'Appello che, con scadenza trimestrale, acquisisce dalla Procura della Repubblica i dati sul rispetto del termine entro il quale devono essere assunte le informazioni da parte della vittima e invia alla Procura generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno semestrale;
- le modifiche sulla formazione dei ruoli di udienza e sulla trattazione dei processi;
- la definizione di un tempo per la formulazione da parte del pubblico ministero della richiesta di misura cautelare.

Relativamente alla sicurezza della vittima e alla prevenzione, è stata estesa la possibilità di applicare la misura dell'ammonimento a tutti i fatti, anche tentati, di violenza privata, minaccia aggravata, atti persecutori, diffusione di immagini sessualmente esplicite, violazione di domicilio, danneggiamento, i cosiddetti reati spia, con il fine di anticipare il più possibile l'intervento ed evitare spirali di violenza. Inoltre, è previsto un aumento di pena fino ad un terzo per i colpevoli già sottoposti ad ammonimento, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui protezione è stato emesso il provvedimento.

Il legislatore ha inteso porre i reati di violenza domestica e di genere sullo stesso piano di quelli ritenuti più pericolosi e di difficile contrasto, ovvero i reati di criminalità organizzata, anche per la complessità delle indagini da svolgere sui reati di violenza domestica e di genere e la difficoltà di comprendere i sintomi del disagio dell'animo umano che possono sfociare in episodi di violenza.

Relativamente alle esigenze di protezione e al sostegno, è previsto l'obbligo di informare la vittima sull'esistenza nel territorio di un Centro antiviolenza, evidenziandosi così l'importanza di attivare la collaborazione tra gli attori delle Reti territoriali, implementare la sinergia con i soggetti istituzionali e le loro diramazioni territoriali.

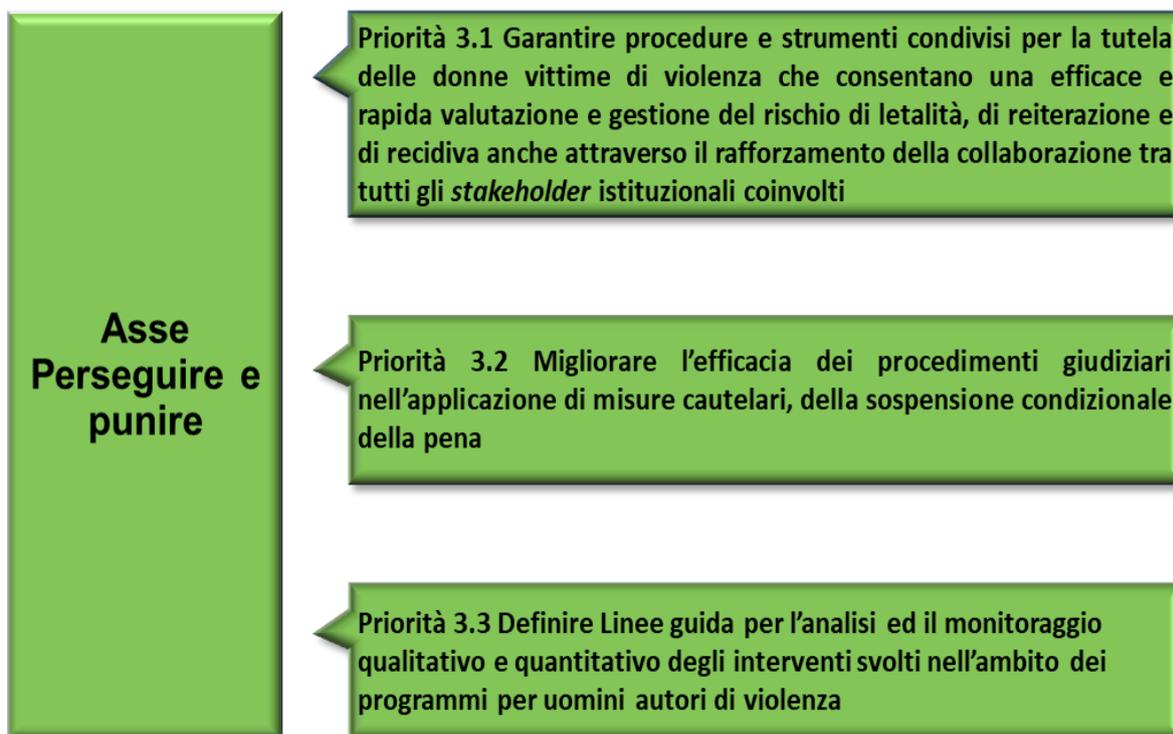
Infine, è importante notare come il processo civile e quello penale si intersechino e come al giudice civile sia consentito, con immediatezza, di attuare misure di sicurezza nei confronti di minori disponendo di un bagaglio informativo collegato, non soltanto agli elementi che emergono dal giudizio civile, ma anche a ciò che attiene al profilo di personalità dei soggetti nei confronti dei quali c'è stata allegazione di violenza. L'utilizzo del termine "allegazione" non è casuale e significa che non è necessaria la prova per far scattare l'accertamento sommario volto alla tutela dell'ambito familiare anche da parte del giudice che, pur non occupandosi di accertare la responsabilità penale del soggetto, può intervenire per mettere in sicurezza i minori e gestire la relazione con la controparte.

Da un punto di vista degli interventi, le Forze dell'ordine hanno sviluppato dispositivi specifici che consentono il reperimento e la condivisione di dati in tempo reale, utili per lo svolgimento delle indagini in particolare:

- l'applicazione interforze "Scudo", finalizzata a ricostruire e collegare i diversi episodi che coinvolgono presunti autori e vittime, nonché ad effettuare il monitoraggio delle attività di pronto intervento a livello nazionale, consente di verificare le informazioni utili acquisite nei precedenti interventi effettuati dalle Forze di polizia presso il medesimo indirizzo, per poter così pianificare e meglio calibrare l'operatività e il supporto alle vittime;
- l'app Youpol, che è ad accesso gratuito e che si può scaricare sugli *smartphone*, permette di inviare segnalazioni, anche in forma anonima, da parte delle donne vittime di violenza con la possibilità di allegare video, audio, immagini e testo.

Si tratta di strumenti d'avanguardia sviluppati ed implementati con il fine di rendere efficaci gli interventi a protezione delle donne vittime di violenza e monitorare gli uomini autori.

Pur riconoscendo la rilevanza e l'efficacia degli interventi introdotti, il lavoro da svolgere per mettere in sicurezza le donne vittime e intercettare nel minor tempo possibile episodi che possono sfociare in violenza deve essere portato avanti secondo le seguenti priorità:



***Priorità 3.1** Garantire procedure e strumenti condivisi per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano un'efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva anche attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutti gli stakeholder istituzionali coinvolti*

Nonostante il quadro normativo del nostro Paese stia progressivamente affinando le misure contro la violenza maschile sulle donne e la prevenzione del femminicidio, persistono diverse criticità nell'applicazione pratica delle normative. È essenziale, quindi, comprendere le modalità di attuazione delle leggi e identificare gli aspetti da migliorare per garantirne una maggiore efficacia.

Occorre, inoltre, focalizzarsi sulle aree in cui si registrano maggiori difficoltà, in particolare quando si affrontano episodi di violenza o femminicidi, tenendo presente che tali crimini nascono da dinamiche relazionali complesse, nonché individuare misure efficaci per il riconoscimento della violenza domestica. Ciò rende difficile per le istituzioni intercettare tempestivamente intenzioni omicide e valutare adeguatamente la pericolosità di determinate situazioni familiari.

Uno degli ostacoli principali riguarda la scarsa conoscenza e la difficile interazione tra le reti di supporto esistenti. Seppur esistano realtà locali virtuose, queste non sono sempre adeguatamente conosciute o promosse. Sarebbe utile sensibilizzare maggiormente il pubblico su queste risorse, che possono fornire indicazioni su quando denunciare o come individuare segnali di un comportamento che potrebbe evolversi in violenza.

La comunicazione e la sensibilizzazione rappresentano, pertanto, aspetti cruciali. È fondamentale diffondere le esperienze di successo di progetti già implementati per ispirare i territori a adottare metodi e approcci omogenei, in modo da garantire una risposta più coordinata e uniforme su tutto il territorio nazionale.

***Priorità 3.2** Migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari nell'applicazione di misure cautelari, della sospensione condizionale della pena*

Questa priorità nasce dall'esigenza di rafforzare l'applicazione effettiva della normativa in vigore, a fronte di un continuo perfezionamento del quadro regolamentare.

È fondamentale concentrarsi sul contesto decisionale delle indagini e dell'udienza preliminare, che rappresentano uno dei momenti cruciali in cui avvengono i primi contatti istituzionali con le persone accusate di atti di violenza. Si tratta di un contesto particolarmente delicato, poiché la magistratura è chiamata a svolgere funzioni di controllo sulle indagini, a disporre misure cautelari quando necessario e a valutare la solidità degli elementi contro l'indagato per decidere il rinvio a giudizio.

Il Grevio, come anticipato nell'asse Prevenzione, alla priorità 1.6, nella sua ultima relazione, suggerisce l'introduzione di un'azione formativa specifica. Infatti, la formazione obbligatoria per i magistrati che trattano casi di violenza maschile contro le donne è imprescindibile, in considerazione del ruolo fondamentale che questi rivestono nel prevenire la violenza e nell'evitare la reiterazione.

Occorre, poi, concentrarsi sui programmi di trattamento all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minorenni.

Le problematiche emerse suggeriscono un rafforzamento nell'applicazione delle misure cautelari anche attraverso un attento monitoraggio sull'uso dei braccialetti elettronici, applicati agli autori di violenza o di reati collegati. Questi dispositivi sono strumenti cruciali per il controllo delle misure cautelari, ma è indispensabile che il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno si adoperino per garantire il loro funzionamento efficace al fine di limitare i rischi derivanti dalla mancata comunicazione tempestiva alla vittima in caso di violazione dei divieti di avvicinamento. Parallelamente, è necessario ridurre i tempi di rilascio dei braccialetti, per evitare che le misure protettive siano inefficaci o inutilmente ritardate.

***Priorità 3.3** Definire Linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini autori di violenza*

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

È, pertanto, rilevante che i programmi per uomini maltrattanti siano realizzati non strumentalmente ai fini della riduzione della pena, ma indipendentemente dalla pena da scontare, autenticamente motivati, assicurando in tal modo sia la punizione dei soggetti violenti, sia la possibilità, da parte di questi, di accedere a percorsi di cambiamento e di riduzione del rischio, che siano a beneficio delle possibili vittime, della comunità e del soggetto stesso che ne usufruisce. È fondamentale che, a conclusione delle misure detentive, l'autore di violenza non rappresenti un fattore di rischio determinando la necessità che i percorsi trattamentali siano ritagliati sulle esigenze e sulle caratteristiche specifiche di ogni soggetto violento, da valutare e comprendere con il ricorso a metodologie e prassi sperimentate scientificamente a livello nazionale e internazionale e nei quali emerga la pratica clinica. A tal fine, il trattamento deve essere impostato sulla base delle risultanze di una procedura di valutazione e gestione strutturata del rischio di violenza.

In ogni caso, è necessario che gli interventi svolti nell'ambito dei programmi per gli autori di violenza si svolgano con la garanzia di totale separazione di luoghi, metodologie e operatori, rispetto ai CAV, in coerenza con i principi della Convenzione di Istanbul.

Per poter assicurare servizi di elevata qualità e specializzazione sul tema è altresì importante dare attuazione al decreto 22 gennaio 2025 del Ministro della Giustizia e della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità che, ai sensi dell'art. 6 della citata legge 168 del 2023, ha determinato i criteri e le modalità per il riconoscimento e l'accreditamento di soggetti (enti o associazioni) abilitati a organizzare percorsi di recupero per gli autori di violenza contro le donne e di violenza domestica e l'adozione di apposite Linee guida.

4. Asse Assistenza e Promozione

In continuità con quanto definito nel precedente triennio, l'Asse Assistenza e Promozione ha un carattere di supporto rispetto ai tre Assi (Prevenzione, Protezione e Sostegno e Perseguire e Punire) a partire dalle attività di monitoraggio e valutazione del Piano stesso, funzionali a rafforzare la conoscenza del fenomeno, indirizzare più efficacemente l'azione di contrasto alla violenza maschile sulle donne e promuovere iniziative e strumenti delle politiche dedicate alla prevenzione e al contrasto della violenza nei confronti delle donne.

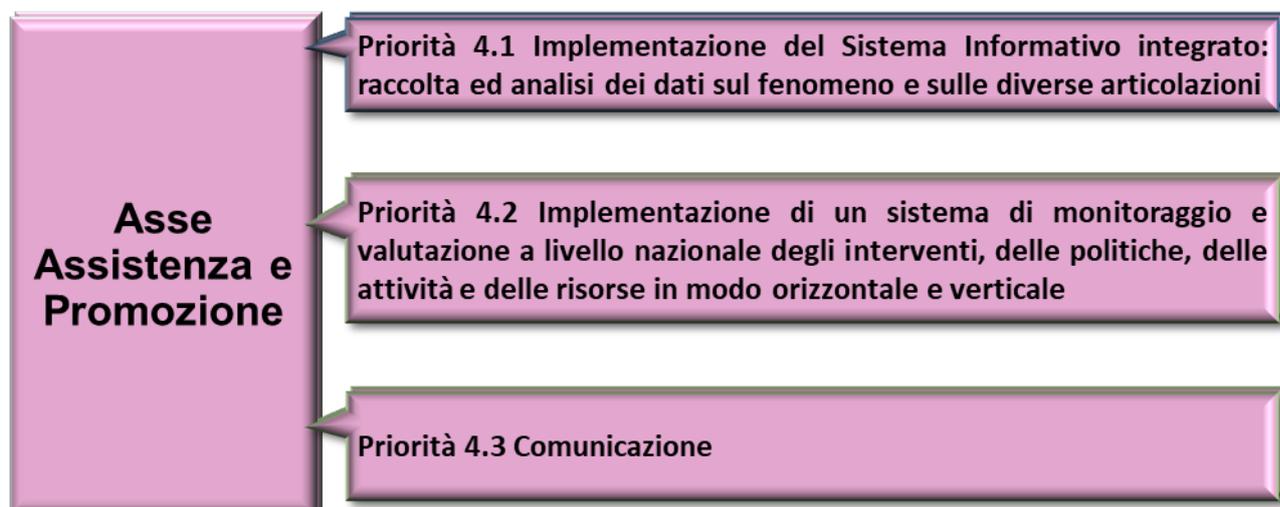
L'assistenza, quindi, presuppone un lavoro che, oltre all'individuazione, in corso d'opera, delle misure necessarie a rendere il Piano efficace e alla scelta degli strumenti idonei al rafforzamento della capacità di lettura, di analisi e di gestione delle specificità dei fenomeni, effettui una costante attività di monitoraggio dell'attuazione delle Priorità descritte.

La matrice di questa funzione dell'Asse ha una duplice valenza: da una parte, la predisposizione di strumenti idonei allo studio dell'andamento dei fenomeni affrontati dal Piano e delle tendenze che a livello sociale, culturale, politico nazionale e internazionale si manifestano; dall'altra parte, la realizzazione del monitoraggio e della valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle misure su cui gli interventi vengono costruiti. In questo senso, è opportuno definire l'entità e la natura delle attività che la struttura di supporto all'Autorità politica delegata alle pari opportunità, nello specifico il Dipartimento per le pari opportunità, è chiamato ad attuare.

La funzione di coordinamento orizzontale e verticale di quanto contemplato nel Piano con gli altri soggetti istituzionali e del privato sociale, coinvolti nei processi, per la definizione dei contenuti e della modalità con cui le misure sono attuate, riveste un ruolo centrale nell'operato dello stesso Dipartimento per le pari opportunità.

Parallelamente, alle attività di attuazione degli interventi e realizzazione di azioni specifiche nonché alla *governance* dei processi, il Dipartimento per le pari opportunità è chiamato a realizzare un sistema continuo di raccolta dati e informazioni, utile all'analisi del fenomeno della violenza nelle sue diverse declinazioni e al monitoraggio quali-quantitativo delle misure attuate e delle risorse impegnate.

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



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

La collaborazione con Istat ha consentito al Dipartimento per le pari opportunità di disporre di dati significativi ed indispensabili per lo svolgimento del precedente Piano, attraverso la progressiva implementazione di un Sistema informativo integrato condiviso con i diversi attori coinvolti nella prevenzione e nel contrasto della violenza maschile contro le donne.

In tal senso, il Dipartimento per le pari opportunità proseguirà ad avvalersi dell'Istat per dare attuazione alla presente Priorità che mira a monitorare il fenomeno della violenza maschile sulle donne, definendo gli strumenti idonei alla raccolta dei dati, alla loro lettura ed interpretazione ed alla loro diffusione ragionata.

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

Priorità 4.2 Implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello nazionale degli interventi, delle politiche, delle attività e delle risorse in modo orizzontale e verticale

Per una piena e completa attuazione del Piano 2025-2027, è imprescindibile lo svolgimento di una funzione valutativa avanzata che analizzi il raggiungimento degli obiettivi istituzionali, nonché il raggiungimento delle finalità previste dalle azioni, in termini di efficacia ed efficienza. In quest'ottica si tratta di tenere sotto osservazione i risultati attesi, i processi/fasi/attività, così come le funzioni e le competenze attribuite ai soggetti coinvolti.

Rispetto alle attività di monitoraggio, e di valutazione poi, sia in itinere sia ex post (anche in relazione ai singoli Assi, Priorità e misure) delle politiche rivolte al contrasto della violenza maschile sulle donne, permane l'obiettivo di verificare l'andamento e i risultati del complesso degli interventi avviati e, quindi, il soddisfacimento degli obiettivi di *policy* fissati.

In tale direzione, il Piano sarà accompagnato da un solido sistema di monitoraggio strutturato sulla base di una batteria di indicatori che ne misurino costantemente l'andamento, sia da un punto di vista della realizzazione delle azioni (stato delle procedure), sia da un punto di vista

dei risultati (efficacia ed efficienza), anche al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza e responsabilità pubblica (*accountability*).

In particolare, il Dipartimento per le pari opportunità garantirà un'azione centrale e trasversale di monitoraggio, con cadenza semestrale, anche in seno all'Osservatorio, con il coinvolgimento attivo delle Regioni, che attuano a livello locale le politiche del Piano con le risorse ripartite annualmente e con fondi propri (regionali ed europei), al fine di avere un quadro costantemente aggiornato degli interventi realizzati sull'intero territorio nazionale.

A tal fine potranno essere sviluppati strumenti di monitoraggio dedicati.

Priorità 4.3 Comunicazione dell'Asse Assistenza e Promozione

Durante i lavori dei Tavoli tematici, costituiti per l'elaborazione del Piano, è stata sottolineata con forza la centralità della comunicazione quale snodo per l'attuazione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti delle donne. In particolare, sono state evidenziate buone prassi e anche disfunzionalità comunicative tra i soggetti deputati alla programmazione e attuazione delle misure. Per il superamento di tali criticità, estendere gli obblighi di comunicazione a tutti i soggetti, pubblici e privati, che sono chiamati ad attuare il Piano, potrebbe risultare un'azione efficace.

5. La Cooperazione internazionale

Il Piano, in continuità con la precedente programmazione strategica, contempla una sezione dedicata agli impegni che l'Italia assumerà nell'ambito della Cooperazione italiana allo sviluppo con riferimento al contesto internazionale e nazionale, sia in ambito multilaterale che nei rapporti bilaterali con i Paesi terzi.

Le attività della Cooperazione italiana allo sviluppo in tale ambito mirano a creare nei Paesi partner un contesto favorevole al potenziamento dei diritti delle donne attraverso interventi che ne potenziano le dimensioni sociali, culturali e giuridiche e a rafforzare le capacità amministrative dei Governi locali. Parimenti, sono promosse attività volte a favorire l'emancipazione delle donne attraverso azioni per il loro inserimento nei contesti educativi e lavorativi locali.

In continuità con il Piano precedente, l'obiettivo principale permane quello di potenziare l'impegno dell'Italia nel contrasto alla violenza maschile contro le donne in ambito internazionale, sia attraverso misure dirette sia nelle attività di rappresentanza istituzionale. Di seguito, le misure di riferimento che costituiranno la base per la strategia di intervento 2025-2027:

- promuovere sul piano internazionale i diritti delle donne, la lotta contro ogni forma di discriminazione e violenza, operando a tal fine sia nei fori multilaterali pertinenti (Consiglio diritti umani e Terza Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Unione europea, Consiglio d'Europa, etc.), che nelle relazioni bilaterali con gli altri Stati, oltre che attraverso i programmi di Cooperazione allo sviluppo;
- promuovere, da parte della Cooperazione allo sviluppo, programmi di sviluppo e assistenza umanitaria a favore dell'eguaglianza di genere, dell'*empowerment* delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza, molestia, abuso e sfruttamento sessuale contro le donne e le bambine, in particolare rispetto a pratiche tradizionali dannose quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci e forzati;
- tenere conto delle Linee guida sull'integrazione di interventi sulla violenza di genere nei contesti umanitari, del Comitato permanente interagenzia delle Nazioni Unite, con lo scopo di supportare gli attori umanitari e le comunità colpite da emergenze nel coordinare, pianificare, attuare e monitorare azioni essenziali per la prevenzione e la mitigazione del rischio di violenza di genere in tutti settori della risposta umanitaria;
- dedicare alle politiche per la parità di genere e per le pari opportunità, da parte della Cooperazione italiana, un'attenzione trasversale (*gender mainstreaming*) anche in tutte le iniziative non specificamente legate a questo settore, in linea con quanto previsto dall'Agenda 2030.

PARTE IV – IL MODELLO DI GOVERNANCE

Le politiche di contrasto alla violenza maschile sulle donne toccano molteplici aspetti e si estendono trasversalmente su più livelli di governo, abbracciando vari ambiti di competenza riconducibili alla titolarità dello Stato, per il tramite delle Amministrazioni centrali, chiamate a esercitare le funzioni articolate per “tematiche settoriali” (ad es. lavoro, istruzione, salute, etc.), delle Regioni e degli Enti territoriali, vale a dire gli Enti che in via diretta fronteggiano le problematiche legate alla violenza di genere. È possibile trovare, anche per il periodo 2025-2027, un indirizzo unitario tramite la strategia articolata per le finalità e le azioni del presente Piano.

Il sistema di governo del Piano, pertanto, non può che assumere alcuni *principi guida* che possano contribuire a rafforzare i processi necessari per consentire a tutte le forze coinvolte di operare efficacemente e così raggiungere risultati concreti e significativi:

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

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

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

- Organo con funzione di coordinamento tra soggetti istituzionali: l’Autorità politica con delega alle pari opportunità, per il tramite del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di favorire il dialogo tra gli attori istituzionali e fra soggetti pubblici e del privato-sociale;
- Amministrazioni centrali competenti nell’attuazione delle “politiche settoriali” (sanità, istruzione, formazione universitaria, lavoro, ambiti sociali, etc.), che partecipano alla condivisione del Piano ed all’attuazione di specifiche linee di intervento, a titolarità esclusiva, ai quali viene comunque richiesto di attivare canali ordinari di comunicazione con gli altri soggetti istituzionali, anche locali, soprattutto per ciò che concerne i modelli e gli standard di presa- in carico e di gestione nelle diverse situazioni in cui il fenomeno si manifesta;
- Regioni, nella duplice veste di programmatori di politiche per gli ambiti cui è loro assegnata piena titolarità dalla Carta costituzionale e di co-attori nell’indirizzo e pianificazione e cofinanziamento degli obiettivi strategici nazionali e territoriali, per garantire anche una ricaduta coordinata degli investimenti che - sui territori - convergeranno per effetto dei molteplici strumenti di sviluppo per il rilancio

socioeconomico del Paese di cui proprio le Regioni rappresentano un attore chiave. A loro, in ragione delle competenze costituzionali e/o concorrenti, anche il compito di garantire il compimento di azioni di sistema e dirette per un innalzamento generalizzato degli standard di servizio e che riequilibrino le differenze territoriali;

- Comuni/Province/Città Metropolitane e quindi anche ANCI ed UPI, per imprimere alle politiche di contrasto alla violenza di genere una caratteristica di organicità complessiva, considerando anche la loro competenza in materia di politiche sociali e della “vicinanza” con le realtà più esposte al rischio di azioni di violenza di genere e non solo. In particolare, i Comuni svolgono un ruolo di coordinamento strategico - oltre che di continuo aggiornamento e formazione - di tutti i soggetti che operano sui territori nell'ambito della prevenzione e il contrasto alla violenza (forze di polizia, magistratura, ordini professionali, servizi comunali, uffici scolastici etc.), finanziando con risorse proprie molte linee di attività;
- Associazioni, a valenza nazionale e locale, quali organismi di presidio e sostegno delle donne vittime di violenza sui territori (ma non solo), in grado grazie anche a consolidate Reti di appartenenza - di alimentare la conoscenza del fenomeno, di segnalare alle istituzioni le esigenze di adeguamento della strumentazione normativa e giuridica per il contrasto dei fenomeni di violenza, di attuatori degli interventi diretti alla presa in carico e al supporto per una risposta “completa e multidisciplinare” finalizzata all’uscita dai percorsi di violenza;
- Partenariato socioeconomico, in rappresentanza delle organizzazioni, anche internazionali, per il loro ruolo di promotori di interventi migliorativi nei settori di riferimento, come sostegno nell’individuazione di soluzioni a valenza generale, per il ruolo di mediazione nel raggiungere obiettivi comuni e di interesse generale nel contrasto al fenomeno, come osservatori partecipanti nei luoghi di confronto sugli effetti delle politiche di intervento.

Per la *governance* del Piano, incluso il monitoraggio dell’attuazione per il conseguimento degli obiettivi/Priorità, si conferma una struttura che si compone di 3 livelli, da considerarsi integrati fra loro: 1) Cabina di regia nazionale con funzione di indirizzo strategico politico; 2) Osservatorio, con funzione di natura specialistica; 3) *Governance* territoriale, con funzione di raccordo tra governo centrale e locale e coordinamento delle reti territoriali attive sui temi previsti nel Piano.

La legge 30 dicembre 2021, n. 234, all’art. 1, comma 149 (legge di bilancio 2022) ha modificato l’art. 5 del decreto-legge n. 93 inserendo il comma 2-bis e prevedendo un sistema di *governance* che si compone di una Cabina di regia interistituzionale (organismo di indirizzo politico) e di un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica.

Entrambi gli organismi sono stati costituiti con decreto dell’Autorità delegata alle pari opportunità *pro tempore*: la Cabina di regia, organismo con funzioni di indirizzo politico, è stata costituita con decreto 29 marzo 2022 e l’Osservatorio con decreto del 12 aprile 2022 (entrambi pubblicati nella Gazzetta ufficiale del 13 maggio 2022).

Con particolare riferimento all’Osservatorio, questo è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall’Autorità politica delegata per le pari opportunità ed è composto da tre organi: il Presidente, l’Assemblea, il Comitato tecnico-scientifico.

L’Osservatorio svolge funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta, anche ai fini dell’elaborazione e attuazione del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. L’Assemblea dell’Osservatorio nel periodo 2023-2024 si è riunita 5 volte in sessione plenaria e 4 volte in occasione dei Tavoli di lavoro per la predisposizione del nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

Sono organi dell'Osservatorio:

- il Presidente, (Presidente del Consiglio dei ministri o Autorità politica delegata alle pari opportunità;
- l'Assemblea, che è composta da rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità e da ciascuna Autorità politica componente la Cabina di regia inter-istituzionale, a questi vanno aggiunti i componenti designati in rappresentanza degli enti territoriali, della società civile impegnata nella prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti delle donne, di enti di ricerca quali ISTAT e CNR, organizzazioni sociali;
- il Comitato tecnico scientifico è composto dal Capo Dipartimento per le pari opportunità e da alcune esperte, tra le quali la coordinatrice, di elevata e comprovata professionalità negli ambiti tematici di interesse dell'Osservatorio. Ha il compito di indirizzare e programmare le attività dell'Osservatorio stesso, supportandolo da un punto di vista contenutistico, di competenze e conoscenze.

L'Osservatorio interviene in tre fasi distinte: in primo luogo nella fase di predisposizione del Piano stesso, attraverso un'attività di ricerca e di analisi tese all'elaborazione di nuove proposte e priorità dalla conoscenza approfondita di nuove esigenze e nuovi fenomeni collegati alla violenza contro le donne. In secondo luogo, gli viene riconosciuta una funzione di monitoraggio, nel periodo di vigenza del Piano, relativamente all'attuazione degli interventi/azioni previsti da parte delle Istituzioni Nazionali e Territoriali che operano in materia di violenza nei confronti delle donne. In ultimo gli viene attribuita la capacità di promuovere attività di analisi e di ricerca, studio e documentazione su tematiche affrontate nel Piano al fine di arricchire le competenze e le conoscenze dei suoi contenuti.

La *governance* territoriale assicura la piena integrazione e il coordinamento delle politiche regionali a sostegno delle donne vittime di violenza, nonché la più ampia condivisione di obiettivi, interventi ed azioni con tutte le istanze rilevanti attraverso la costituzione di Cabine di regia interistituzionali, tavoli inter-assessoriali o altri organismi costituiti *ad hoc* che coinvolgono anche le Reti.

Il processo decisionale e le modalità di collaborazione

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

- rappresentare le visioni e gli impulsi provenienti dal Dipartimento per le pari opportunità, maturati in virtù delle esperienze realizzate e dei risultati raggiunti, nonché frutto di una visione complessiva proveniente dal livello strategico condotto come emergenti dalle riunioni e discussioni in seno all'Osservatorio sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica;
- integrare i contributi forniti dagli stakeholder e dal partenariato socioeconomico, soggetti che possono rappresentare efficacemente le istanze dei soggetti interessati e che sono in grado di fornire una lettura consapevole e capillare sul fenomeno della violenza, con la possibilità di supportare le Amministrazioni centrali e locali nella definizione della strategia che sottende il Piano;

- accogliere le proposte e gli indirizzi provenienti dagli organismi di *governance* costituita a livello nazionale e dagli organismi territoriali, nonché rispetto alle osservazioni e proposte formulate nell'ambito dei tavoli tematici.

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

Il livello della *governance* territoriale, ove possibile in simmetria con quella nazionale, assicura a livello politico la piena integrazione e coordinamento delle politiche regionali a sostegno delle donne vittime di violenza, nonché la più ampia condivisione di obiettivi, di interventi e di azioni promananti da tutte le istanze rilevanti a livello territoriale in un processo *button up*.

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

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

PARTE V – ATTUAZIONE DEL PIANO

Il Quadro operativo delle azioni programmate per l'attuazione del Piano 2025-2027

Il presente Piano è stato elaborato anche sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato dal Dipartimento per le pari opportunità sulle azioni realizzate nell'ambito del precedente Piano, seguendo modalità ampiamente partecipative che hanno visto il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* istituzionali e del partenariato economico e sociale, che compongono l'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica.

Sono stati attivati appositi Tavoli tecnici tematici nell'ambito dell'Osservatorio, articolati sulla base degli Assi "Prevenzione", "Protezione e sostegno", "Perseguire e punire" e "Assistenza e promozione", che si sono riuniti nei mesi di ottobre e novembre 2024 e gennaio 2025, con l'obiettivo di individuare, in vista della stesura del presente Piano, priorità e misure attuative utili ad affrontare i diversi aspetti del fenomeno in un'ottica di crescita, perfezionamento e adeguamento all'evoluzione del contesto generale. Il Piano è stato quindi sottoposto all'attenzione della Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere previsto dalla normativa, per poi essere adottato dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità

Al fine di dare immediata attuazione al Piano 2025-2027, contestualmente, è stato predisposto un Quadro operativo delle azioni programmate dalle Amministrazioni coinvolte. Il quadro operativo reca, per ciascun Asse e Priorità, il complesso delle misure individuate, da attuare a partire dal 2025, indicando, per ogni misura, le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione.

Tale quadro operativo, che per il biennio 2025-2026 viene presentato e approvato assieme al Piano 2025-2027, sarà aggiornato con cadenza periodica dal Dipartimento per le pari opportunità, con il supporto dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica e in accordo con l'Autorità politica, su base annuale, con ulteriori azioni e risorse dedicate, in relazione alle priorità ed esigenze che emergeranno sulla base dell'attuazione del Piano stesso e dal confronto con gli attori coinvolti ai diversi livelli della *governance* (Cabina di regia e Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, Tavoli e gruppi di lavoro tematici, Cabina di regia del PNRR, reti territoriali, etc.).