



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di
violenza di genere**

AUDIZIONE DELLA PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARI
OPPORTUNITÀ ANCI E CONSIGLIERA COMUNALE DI
BOLOGNA, DOTTORESSA SIMONA LEMBI, E DELLA
ASSESSORA PER LE PARI OPPORTUNITÀ DEL COMUNE DI
PISA, DOTTORESSA MARIA LUISA CHIOFALO

8^a seduta: mercoledì 14 giugno 2017

Presidenza della Presidente PUGLISI

I N D I C E

**Audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI
e consigliera comunale di bologna, dottoressa Simona Lembi, e della
assessora per le pari opportunità del Comune di Pisa, dottoressa
Maria Luisa Chiofalo**

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>	LEMBI	Pag. 4, 14, 17
DALLA ZUANNA (PD)	10, 17	CHIOFALO	8, 13
RIZZOTTI (FI-PdL XVII)	11		
PADUA (PD)	12		

Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia: GAL (DI, GS, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-Ipl; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

Intervengono la presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dottoressa Simona Lembi, e la assessora per le pari opportunità del Comune di Pisa, dottoressa Maria Luisa Chiofalo, accompagnate dal dottor Antonio Ragonesi, responsabile dell'area pari opportunità dell'ANCI, dalla dottoressa Carmen Castelluccio, responsabile dell'ufficio pari opportunità dell'ANCI, e dalla dottoressa Angela Gallo, componente dell'ufficio stampa dell'ANCI. È presente l'avvocata Francesca Tugnoli, collaboratrice ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

I lavori hanno inizio alle ore 13,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

Avverto inoltre che le audite e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati. Preciso che, ai sensi del Regolamento interno, sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dottoressa Simona Lembi, e della assessora per le pari opportunità del Comune di Pisa, dottoressa Maria Luisa Chiofalo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno di oggi reca l'audizione dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) rappresentati dalla dottoressa Simona Lembi, presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, e dalla dottoressa Maria Luisa Chiofalo, assessora per le pari opportunità del Comune di Pisa, accompagnate dal dottor Antonio Ragonesi, responsabile area pari opportunità ANCI, dalla dottoressa Carmen Castelluccio, responsabile dell'ufficio pari opportunità dell'ANCI, e dalla dottoressa Angela Gallo, componente dell'ufficio stampa dell'ANCI.

Do la parola alla dottoressa Lembi per il suo intervento introduttivo.

LEMBI. Signora Presidente, la ringrazio anzitutto per la sua presentazione.

Vorrei precisare che della delegazione qui presente avrebbero dovuto far parte anche la nostra collega Bottalico, assessora al *welfare* nel Comune di Bari, che purtroppo non può essere presente ai lavori odierni della Commissione perché il suo volo è stato annullato proprio stamattina, e la delegata dell'ANCI alle pari opportunità De Paulis la cui assenza oggi è da tutti comprensibile essendo appena diventata mamma.

Desidero ringraziare la Commissione per l'invito che ci ha rivolto ed esprimere un apprezzamento per la sua istituzione che per noi Comuni, quali istituzioni che rappresentano la Repubblica in questo Paese, è di particolare importanza perché, dopo numerose altre Commissioni d'inchiesta istituite dal 1945 ad oggi, finalmente ora ne esiste una che si occupa del rilevante tema del femminicidio.

Auguriamo pertanto a tutti voi buon lavoro perché sappiamo quanto sia preziosa e faticosa la vostra attività.

Tutti noi, rappresentanti delle istituzioni, uomini e donne che vivono nelle comunità, sappiamo che, anche se la Commissione si è insediata in questa annualità, la violenza di genere su donne e minori esiste da sempre. La vera novità è che negli ultimi anni (potremmo dire da qualche decennio) tale violenza è diventata oggetto di dibattito pubblico e, entrando a far parte dell'agenda politica, anche di nuove e recentissime leggi.

Oggi finalmente sul tema esiste – ripeto – anche una Commissione d'inchiesta la cui istituzione è successiva alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Istanbul, ed è una Commissione che si rivela particolarmente preziosa per i Comuni d'Italia abituati a misurarsi concretamente con i problemi che i cittadini manifestano nelle rispettive comunità.

Vorrei far presente che da circa trent'anni i Comuni si occupano concretamente di azioni di contrasto alla violenza sulle donne. I primi centri antiviolenza nascono in Italia tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta. È esattamente da quell'epoca che i Comuni d'Italia si occupano del sostegno economico ai centri, facendo fronte alle evoluzioni che nel corso degli ultimi trent'anni il fenomeno e le attività dei centri stessi hanno fatto registrare.

L'attività dei Comuni in questi decenni si è sviluppata su due filoni e vorrei spiegare molto brevemente perché insisto su questo punto. Il primo filone è stato quello di un intervento pionieristico, nella quasi assenza di una sponda nazionale o perlomeno di un intervento organico nazionale, sostenendo direttamente i centri antiviolenza con pratiche molto precise sviluppate da associazioni di donne che hanno individuato non tanto un bisogno che già esisteva già da molto tempo quanto l'incapacità di tutte le istituzioni pubbliche di far fronte ad un fenomeno che stava ormai emergendo.

Tengo molto a sottolineare questi due aspetti perché sono stati al centro del parere che ANCI ha voluto esprimere al Governo in merito al re-

cente piano antiviolenza triennale. Ricordo che il nostro parere è stato sostanzialmente positivo in quanto il piano conteneva molte novità nel contrasto alla violenza nei confronti delle donne, preziose per l'attività istituzionale che si svolge sull'intero territorio nazionale. Una di tali novità è, per esempio, la creazione di una cabina di regia che per la prima volta, vede riunite allo stesso tavolo istituzioni diverse, quali Ministeri, Regioni e Comuni, chiamati a discutere congiuntamente di azioni di contrasto alla violenza contro le donne. Questo non era mai accaduto negli ultimi trent'anni.

Molto positivo è anche l'impegno che il nuovo piano triennale ha voluto manifestare nella raccolta – condotta anche insieme all'ISTAT – dei dati relativi al fenomeno che, come ho detto prima e ribadisco ora, non è affatto recente ma è storicamente radicato nelle nostre società, evolute o meno evolute, e che riguarda l'intero Pianeta.

Aggiungo però che, in base all'esperienza maturata da ANCI e dai Comuni in questi trent'anni e proprio in virtù del principio della territorialità dei centri antiviolenza, abbiamo voluto evidenziare che la *governance* dell'intero sistema debba essere mantenuta vicina al luogo in cui il servizio viene erogato: è infatti riconosciuto che un'azione è tanto più efficace ed efficiente quanto più viene erogata e finanziata dal soggetto istituzionale più vicino ai cittadini e alle cittadine, e questo non vale solo per le azioni di contrasto alla violenza. Sono pertanto convinta che le risorse finanziarie debbano essere assegnate direttamente ai Comuni, lasciando alle Regioni l'azione di programmazione da svolgere d'intesa con le amministrazioni comunali secondo criteri condivisi all'origine. Questo sistema deve però essere reso più efficace e più efficiente di quanto non lo sia stato finora.

Il secondo aspetto su cui abbiamo posto la nostra attenzione è la valorizzazione dei centri antiviolenza e la necessità di sostenerli con una certa decisione. Nell'ultimo decennio, da quando cioè il fenomeno ha assunto maggiore notorietà, molte sono state le esperienze in tutta Italia che, riportando l'etichetta «azioni di contrasto alla violenza sulle donne», hanno promosso diverse iniziative. C'è un aspetto positivo in tutto ciò perché questa molteplicità di esperienze indica che c'è una consapevolezza diffusa e che le azioni sono maggiormente radicate sul territorio. Insieme però sul fatto che la quantità dei servizi erogati non può andare a scapito della qualità dell'azione di contrasto alla violenza che si svolge sul territorio nazionale. In altre parole, sosteniamo con forza anche la necessità di un sistema di accreditamenti e di controlli costanti sulle azioni che vengono messe in atto sul territorio perché accogliere una donna che ha subito violenza e accogliere anche i suoi figli è un servizio diverso da altri che sono certamente preziosi ma che non hanno la stessa forza e la stessa capacità di affrontare il problema.

L'attività svolta dai Comuni negli ultimi trent'anni ha seguito tre filoni principali. Il primo è consistito nella promozione di interventi rivolti immediatamente alle donne che avevano subito violenza e ai minori: quindi sostegno ai centri antiviolenza e alle case rifugio, apertura di spor-

telli d'ascolto, apertura – più recente – dei cosiddetti codici rosa, chiamati negli ultimi decenni pronto soccorso unificati, cioè presidi presso gli ospedali dedicati esclusivamente alla raccolta delle denunce di violenza da parte di donne e minori abusati e maltrattati. Più recentemente, inoltre, sono stati aperti anche centri per uomini maltrattanti; si tratta di esperienze non ancora diffuse in tutti i Comuni ma che comunque non rappresentano più una eccezione. Nel Nord Europa esistono ormai da un ventennio, mentre sul territorio nazionale rappresentano gli interventi più recenti che i Comuni hanno scelto di sostenere nell'ambito della promozione dei servizi cui le vittime possono accedere immediatamente, ottenendo difesa, protezione e accoglienza.

Esiste poi una serie di attività che potremmo definire culturali. Non so se questa sia la connotazione più giusta, ma si tratta certamente di azioni che hanno voluto promuovere una cultura di tolleranza zero nei confronti della violenza contro le donne. Mi riferisco alle tante azioni che i Comuni hanno promosso nelle scuole italiane di ogni ordine e grado. Posso raccontarvi esperienze che i Comuni d'Italia hanno promosso nei nidi, cioè quelle strutture scolastiche che accolgono i bambini tra zero e tre anni; si tratta di interventi molto delicati che utilizzano un linguaggio particolare ma che nonostante tutto vengono realizzati.

D'intesa con le Regioni abbiamo inoltre sostenuto molte altre attività per la formazione e iniziative pubbliche rivolte a tutta la popolazione.

Nel corso dell'ultimo decennio si è anche cercato di promuovere una serie di attività in occasione del 25 novembre, la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne che rappresenta motivo ed occasione per sostenere con forza e dare più evidenza all'azione di contrasto.

Vorrei inoltre rilevare che, in particolare nel corso degli ultimi dieci anni, i Comuni sono stati spesso promotori di azioni di rete o di sistema: hanno cioè avviato protocolli d'intesa con prefetture, Forze dell'ordine, scuole, istituzioni locali, quindi con molti attori sociali presenti sul territorio, per ribadire, ancora una volta, che il fenomeno è così radicato e diffuso da richiedere, perché sia affrontato al meglio, azioni di rete suddivise in base alle competenze.

Anche per tali ragioni sostengo con forza che questa attività può essere considerata efficace e a tale proposito abbiamo preparato una documentazione che consegneremo agli atti in modo da renderla disponibile per tutti i membri della Commissione. Non misuro tale efficacia in base a una mia opinione; certo, io rappresento i Comuni d'Italia e difendo e sostengo fino in fondo il loro buon operato, ma l'efficacia della loro azione risulta da un raffronto tra le due principali ricerche nazionali condotte dall'ISTAT sulla violenza contro le donne. La prima ricerca risale al 2006, successiva ad una indagine più ristretta condotta negli anni precedenti che non si basava su un campione nazionale, ma su timidi approfondimenti che avevano richiesto anche una certa forzatura nelle interviste degli uomini e delle donne chiamati ad esprimersi su temi così delicati e particolari. La ricerca del 2006 ha offerto un quadro molto preciso met-

tendo in evidenza alcune tendenze: 7 volte su 10 la vittima conosceva bene chi usava violenza; 7 volte su 10 la violenza avveniva all'interno delle mura domestiche; appena il 9 per cento delle donne denunciava la violenza subita. Tutto il resto era sommerso.

Se raffrontiamo la ricerca del 2006 con quella condotta sempre da ISTAT nel 2015, si rileva invece un aumento del numero delle denunce e una maggiore consapevolezza del fenomeno tra gli uomini ma, soprattutto, tra le donne. Ciò dimostra che le azioni istituzionali sviluppate nel corso del tempo sono state efficaci e capaci di produrre un cambiamento positivo e questo è stato possibile grazie al forte sostegno ai centri antiviolenza e ad una maggiore diffusione dell'attività di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale volta a promuovere un clima di tolleranza zero nei confronti della violenza contro le donne.

Mi soffermo ora su alcuni aspetti più specifici inerenti l'esperienza dei Comuni nel corso degli ultimi trent'anni.

In ordine al codice rosa e al pronto soccorso, apprezziamo tutte le esperienze che stanno fiorendo sul territorio nazionale perché sono di grande importanza. È però necessario innanzitutto che non si tratti di presidi generici perché è fondamentale che la vittima possa raccontare una sola volta l'episodio di violenza, senza essere costretta a ripetere il proprio racconto solo perché, ad esempio, in ospedale c'è un cambio turno oppure perché deve confrontarsi con attori diversi tra operatori sociosanitari e esponenti delle Forze dell'ordine. È quindi importante la presenza di un presidio dedicato che richieda quindi un solo racconto.

È poi fondamentale stipulare protocolli d'intesa tra i vari soggetti istituzionali coinvolti in base ai quali le prove della violenza raccolte possano essere utilizzate in qualsiasi momento e soprattutto in un eventuale procedimento giudiziario e in una fase dibattimentale. So che intese di questo tipo già esistenti hanno coinvolto anche gli istituti di medicina legale delle università.

Consideriamo inoltre molto prezioso e importante il lavoro svolto nel campo della formazione. Sono maggiormente note le procedure di formazione – che noi sosteniamo con forza – rivolte ad insegnanti di ogni ordine e grado e ad esponenti delle Forze dell'ordine. Aggiungiamo che la formazione deve coinvolgere anche l'Ordine dei giornalisti: non è infatti di secondaria importanza la capacità di chi, attraverso i mezzi di comunicazione, è chiamato a raccontare ciò che accade nel nostro Paese e, a maggior ragione, fenomeni come quello della violenza sulle donne e la loro diffusione sul territorio nazionale.

Ci piacerebbe avere un confronto con la Commissione anche su un ulteriore aspetto. Così come consideriamo prezioso nell'ambito del tavolo promosso dal Governo per il nuovo piano antiviolenza il confronto costante tra le diverse istituzioni, siamo convinti che sia altrettanto prezioso che i lavori di questa Commissione siano aperti alle istituzioni nazionali e locali perché sia possibile continuare con costanza il lavoro di intreccio, di consolidamento e di rafforzamento delle nostre reciproche competenze.

In conclusione del mio intervento, vorrei sottolineare l'importanza di osservare il fenomeno della violenza sulle donne con uno sguardo storico. È questo un aspetto che mi appassiona molto, ma non è una questione di gusti: ritengo infatti che quando si ha contezza della storicità di un fenomeno si abbia anche la capacità di promuovere azioni che non partano sempre da zero, come se non esistessero esperienze pregresse, ma che, forti di queste, possano rivelarsi più efficaci.

Sulla scorta, quindi, della storicità del fenomeno, le studiose hanno sempre sostenuto che l'anno 1996 ha rappresentato uno spartiacque nella storia della violenza di genere. È in quell'anno, infatti, che la violenza sessuale ha smesso di essere un reato contro la morale ed è diventata reato contro la persona, colmando così una lacuna legislativa che persisteva nel nostro Paese dal 1930, cioè dall'entrata in vigore del codice Rocco.

Non so dire se anche il 2017 potrà essere un anno spartiacque, ma ne riconosco già molte caratteristiche. Considero, ad esempio, molto importante l'istituzione di questa Commissione d'inchiesta, così come determinante è la normativa emanata negli anni più recenti: la legge sullo *stalking* e la ratifica della Convenzione di Istanbul rappresentano i nuovi passi che il Paese sta compiendo in materia di violenza contro le donne.

Consideriamo molto importante che questo lavoro possa essere condiviso e che ci sia un confronto costante tra istituzioni nazionali e locali e auspichiamo davvero che il 2017 possa essere un anno di svolta per migliorare le azioni di contrasto alla violenza contro le donne e contro i minori.

CHIOFALO. Signora Presidente, ringrazio anch'io la Commissione per l'invito a partecipare all'audizione odierna che costituisce un momento di confronto che auspichiamo possa continuare anche in futuro.

Benché rimanga poco da aggiungere a quanto illustrato dalla presidente Lembi, vorrei condividere e approfondire soltanto due aspetti: la *governance* dei processi e le azioni che nello specifico devono essere messe in campo per affrontare e ridimensionare un problema molto complesso come la violenza di genere e il femminicidio.

In relazione alla *governance*, è già stato ricordato dalla presidente Lembi che i Comuni rivestono un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza sul territorio e attraverso essi passano molte delle competenze necessarie per affrontare il fenomeno.

In virtù di questi due assunti è assolutamente necessario che il processo che parte dalla pianificazione – quindi, in questo caso il piano nazionale antiviolenza – e procede attraverso la programmazione delle azioni e l'individuazione e la destinazione delle risorse coinvolga direttamente i Comuni.

È del tutto evidente che anche il ruolo delle Regioni è estremamente importante, soprattutto sul fronte sanitario e educativo. Molto spesso, però, i Comuni di tutta Italia sono costretti a fare fronte a problemi di carenza di risorse finanziarie necessarie per attivare i percorsi di uscita dalla violenza.

Risulta che in alcune Regioni il sistema dei centri antiviolenza è estremamente sviluppato e le azioni istituzionali sono ben codificate; in altre, invece, il sistema è più carente. In tutti i casi, però, è comunque necessario mantenere la centralità del ruolo dei Comuni in ordine alla destinazione e all'arrivo delle risorse finanziarie perché occorre certezza della disponibilità dei fondi, ma anche tempi rapidi nella loro erogazione.

Il ruolo delle Regioni è sicuramente assai rilevante sul fronte della programmazione che auspichiamo avvenga a un livello condiviso in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per condividere i criteri di ripartizione delle risorse e tutti i processi relativi alla definizione e al controllo della qualità dei percorsi di uscita dalla violenza. In funzione delle ragioni storiche illustrate dalla presidente Lembi sappiamo infatti che l'Italia è lunga e larga anche su questo aspetto, mentre abbiamo bisogno di un'azione coordinata e coerente per aumentare l'efficacia di questi interventi.

Sempre sul fronte della *governance*, riteniamo importante anche una piena condivisione del problema quantomeno a livello di dati. Una questione tanto complessa, infatti, si affronta almeno in quattro ambiti: la rilevazione del fenomeno (essenziale per individuare le soluzioni e programmare le politiche), la formazione, la sensibilizzazione e la prevenzione (quindi l'intero settore culturale), i percorsi assistenziali.

Per quanto attiene al fronte dei dati, nonostante siano disponibili quelli più recenti, è anche vero che vi è una grande frammentazione che poi corrisponde precisamente a quella territoriale italiana nell'affrontare il problema: molti dati, infatti, sono in possesso dei centri antiviolenza o di quei soggetti che – in maniera non ancora organica, per i motivi precedentemente esposti – li hanno inevitabilmente raccolti perché costituiscono i punti d'accesso per i percorsi di uscita dalla violenza. Riteniamo invece assolutamente necessario individuare forme di condivisione delle analisi e del cruscotto dei dati iniziali perché in assenza di essa è poi difficile ragionare sulle politiche da attuare.

Non mi soffermerò sul fronte della formazione, materia già sviscerata dalla presidente Lembi. Mi limito però ad aggiungere che siamo in attesa dell'emanazione delle linee guida attuative della legge n. 107 del 2015 per la parte relativa all'educazione al rispetto delle differenze di genere. Si è trattato di un grande risultato, innanzitutto sotto il profilo culturale, che ora andrà alimentato in maniera costante e organica in quanto le scuole e i luoghi di educazione e apprendimento sono i primi nei quali è essenziale svolgere l'azione culturale e questo vale per qualsiasi età, quindi non solo per gli studenti e le studentesse, ma anche per i docenti e i genitori, inevitabilmente coinvolti.

A tale proposito, torno all'aspetto relativo alle azioni di prevenzione e di sensibilizzazione. Ricordo che qualche anno fa l'ANCI ha sottoscritto un protocollo d'intesa con l'IAP (Istituto per l'autodisciplina pubblicitaria) volto a fronteggiare la pubblicità sessista nelle affissioni pubblicitarie che per noi ha rappresentato uno strumento importante, da consolidare ed estendere. Molto meglio sarebbe un nuovo intervento organico a livello

nazionale che ci consenta di mettere insieme la libertà di espressione e l'attenzione alla maniera generalista con cui vengono diffusi i messaggi pubblicitari transitando attraverso l'autodisciplina. A tale proposito esiste poi l'ulteriore emergente questione dei *social network*, sulla quale riteniamo possa essere esercitato un altro tipo d'azione, sempre di carattere legislativo. Un aspetto estremamente interessante di quel protocollo d'intesa è che sono gli stessi soggetti che producono la pubblicità ad autodisciplinarsi: ciò mette nelle condizioni di ottenere interventi molto rapidi ed efficaci che si aggiungono al lavoro che si può iniziare a fare sin dall'asilo nido, tramite gli insegnanti, e a tutte le campagne di sensibilizzazione che possono essere pensate e condivise. Questo lavoro culturale è assolutamente essenziale.

In conclusione, con riferimento alla questione dei percorsi di uscita dalla violenza, ribadisco a mia volta, come ha fatto la presidente Lembi, la centralità dell'esperienza dei centri antiviolenza sotto il profilo della definizione dei requisiti di qualità dei percorsi stessi e del loro livello di integrazione. Credo occorra compiere un lavoro aggiuntivo in merito, nel tentativo di valorizzare al meglio questa esperienza e renderla non solo estendibile e omogenea su tutto il territorio nazionale, ma anche sostenibile dal punto di vista istituzionale.

PRESIDENTE. Ringrazio le nostre audite per la loro preziosa relazione.

Dalla relazione della Corte dei conti – particolarmente interessante – emerge che i Governi che si sono succeduti in questa legislatura, dal 2013 al 2016, hanno già stanziato ed erogato 70 milioni di euro alle Regioni: di queste risorse, purtroppo, ben poco è arrivato ai centri antiviolenza.

A proposito di raccolta dati, vorrei sapere se l'ANCI possiede una mappatura delle risorse ricevute dai Comuni, con specifica indicazione di quanto è stato erogato e poi trasferito ai centri antiviolenza.

Altra accusa pesante mossa dalla Corte dei conti riguarda la polverizzazione del sistema dei centri antiviolenza che non costituisce più una rete consolidata – che invece è sicuramente da estendere e ampliare soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno – ma prevede anche la presenza di non meglio identificati punti di protezione e di ascolto delle donne di cui però si chiede, ovviamente, una precisa qualificazione da sottoporre a controllo. L'ANCI possiede anche una mappatura dei centri antiviolenza e delle strutture di protezione per le donne presenti sul territorio nazionale associati ai vari Comuni?

Do ora la parola ai colleghi per le eventuali domande.

DALLA ZUANNA (PD). Sono assolutamente convinto del ruolo centrale degli enti locali, in particolare perché, esercitando la delega in materia di servizi sociali, per certe tipologie di problemi vengono identificati dalla popolazione come *front office*. Poiché quindi problemi di natura sociale si riversano sull'ente locale come fosse un imbuto, è fondamentale che questo riesca a svolgere un ruolo di sintesi e di coordinamento.

Se però questo è realizzabile in modo abbastanza pratico in un ente locale sufficientemente grande, cosa succede nei piccoli Comuni, dove a volte non vi è nemmeno la possibilità di un'interlocuzione diretta con un assistente sociale? Esistono realtà di consorzio? Come si fa a garantire omogeneità di azione in considerazione delle dimensioni dei Comuni?

Mi rallegro molto dell'accoglimento dell'idea di una cabina di regia e dell'avvio di tavoli sul tema. Si tratta di un elemento innovativo, identificato recentemente dal Governo tramite il Dipartimento per le pari opportunità, e di una scommessa che si vince solo se da parte di tutti gli interlocutori – voi per primi – vi sono volontà e desiderio di collaborare.

Ho poi avuto l'occasione di lavorare personalmente sui dati: una delle grandi difficoltà, come avete chiaramente esposto, sta nella disomogeneità dei dati provenienti dai centri antiviolenza. Come sapete bene, l'I-STAT si è fatto carico della questione nel tentativo di elaborare una scheda omogenea da sottoporre a tutti i centri antiviolenza che renda possibile la trasmissione dei dati individuali direttamente all'Istituto in modo da disporre finalmente di un processo su scala nazionale. Diversamente, ogni centro stila le proprie piccole statistiche, relative a poche decine di persone, dal significato molto relativo e non confrontabili con altre.

È quindi fondamentale una spinta anche da parte dei Comuni nella direzione di tale omogeneizzazione.

Vorrei poi porre un'altra domanda più diretta. In Italia alcuni Comuni – ma non sono tanti – svolgono direttamente il ruolo di centro antiviolenza: ho presente il caso di Venezia, ma vi sono anche altri Comuni in Emilia-Romagna che agiscono nello stesso modo. Vorrei conoscere la vostra opinione su questo tipo di esperienza. È possibile che sul territorio sia presente anche un centro antiviolenza, ma negli esempi che ho citato è il personale del Comune ad essere direttamente impegnato nella gestione della materia. Desidero quindi conoscere la vostra valutazione in merito al livello di efficienza e di efficacia di questo tipo di intervento messo in atto da alcuni enti locali.

RIZZOTTI (FI-PdL XVII). La settimana scorsa in Sicilia ho avuto modo di interessarmi direttamente alla situazione di una donna da collocare in un centro antiviolenza in previsione dell'uscita del marito dal carcere. So che i centri antiviolenza della Sicilia, nonostante siano solo cinque (di cui uno a Palermo e uno a Catania), sono tra i primi nel nostro Paese ad essere nati dotati di certe caratteristiche.

Dal confronto con le rappresentanti della Consulta delle elette e delle Commissioni pari opportunità di Comuni e Regione emerge che tra di loro non c'è assolutamente dialogo, nonostante si occupino di una varietà di problemi che vanno dai disturbi del comportamento alimentare alla violenza di genere. Come è possibile creare una rete organizzativa tale da consentire un lavoro corale da parte di tutte queste entità che si occupano delle stesse tematiche, anche per quanto concerne l'elaborazione dei dati, aspetto già ricordato dal senatore Dalla Zuanna?

Occupandomi del caso che ho prima citato, ho appreso anche che i centri antiviolenza non accettano persone che assumono psicofarmaci, informazione che mi riservo comunque di verificare. La cosa mi è sembrata abbastanza incredibile perché una persona vittima di violenza versa in uno stato psicologico tale che può anche necessitare di una terapia farmacologica. Vorrei verificare questo aspetto con voi, le prime alle quali rivolgo questa domanda. Corrisponde al vero quanto ho appena riferito oppure simili decisioni rientrano nella discrezionalità di ogni singolo centro?

PADUA (PD). Signora Presidente, desidero anzitutto ringraziare la dottoressa Lembi e la dottoressa Chiofalo per le loro relazioni. Apprezzo molto quanto è stato riferito soprattutto in ordine alla necessità di lavorare insieme, in sinergia, e di fare rete. Dagli interventi svolti si evince che, evidentemente, continua a permanere una certa carenza in questo senso.

La senatrice Rizzotti ha poc'anzi parlato delle commissioni pari opportunità che non dialogano fra loro, io faccio notare che in molte Regioni queste commissioni nemmeno esistono. Non so se la presidente Lembi ricorda che quindici anni fa ho lottato perché il consiglio provinciale di Ragusa – in cui ero l'unica rappresentante femminile – istituisse una Commissione pari opportunità. Nonostante le lotte e malgrado abbia sollevato la questione di fronte all'allora ministro Prestigiacomo, la Commissione non è mai nata. C'è un enorme lavoro culturale da fare nel nostro Paese.

Mi rivolgo pertanto ai membri della nostra Commissione, istituita proprio per questo, e a voi, che siete il tessuto connettivo del Paese: insieme possiamo fare cose molto importanti, perché esistono buone prassi in meravigliose Regioni del nostro Paese e anche piccole luci in quel Meridione che è tanto bisognoso.

Esiste, quindi, innanzitutto una grandissima necessità di tipo culturale. Ma come si può dialogare con realtà che neanche esistono? Mancano proprio gli strumenti di base.

La domanda che mi faccio e che vi rivolgo accuratamente è quindi cosa possiamo fare insieme e come agire nella massima accortezza. Mi riferisco anche a quanto ha ricordato la presidente Puglisi: come ben rilevato dalla Corte dei conti, le risorse finanziarie sono parcellizzate, non si sa come vengono spese e non arrivano agli enti locali. Quali sono i sistemi di controllo di qualità del personale impiegato? Pensiamo, ad esempio, ai centri di accoglienza per i minori e i migranti, che nascono in gran quantità: chi verifica il livello di qualità della preparazione e della professionalità di quegli operatori? La stessa necessità si pone per i bisogni delle donne e dei bambini che hanno vissuto un'esperienza di violenza.

Capisco che è difficile, però questa è un'occasione preziosissima per lavorare insieme e valutare cosa si può fare in maniera strutturale e non *una tantum* solo di fronte ad una emergenza; come abbiamo visto, infatti, l'emergenza è soltanto la punta dell'*iceberg*, è il caso che arriva sulla stampa, mentre il processo è molto più diffuso di quello di cui si ha consapevolezza.

PRESIDENTE. Ringrazio i senatori per le domande poste e do ora la parola alla dottoressa Chiofalo.

CHIOFALO. Signora Presidente, onorevoli senatori, il senatore Dalla Zuanna si è soffermato sul ruolo degli enti locali e sulla questione dei piccoli Comuni.

Certamente si tratta di un problema importante in molti territori, che comporta anche alcune implicazioni di carattere istituzionale di cui parlerò tra poco.

Sicuramente in diverse zone d'Italia viene effettuato il tipo di lavoro cui ha fatto riferimento la presidente Lembi: mi riferisco all'attivazione di reti e protocolli d'intesa, anche estesi, che prevedono il coinvolgimento di Comuni, Commissioni pari opportunità o Consigli cittadini per le pari opportunità e Forze dell'ordine, a volte coordinati dalla prefettura a volte operanti autonomamente (in alcuni casi vengono coinvolte le procure e le strutture sanitarie).

In questi casi solitamente le reti sono di carattere sovracomunale e la tendenza è quella di far corrispondere la dimensione della rete a quella della zona socio-sanitaria di riferimento. A volte però la rete copre anche una zona più ampia, come accadeva in passato quando operavano le reti provinciali, ma ora che le Province esistono solo sotto il profilo istituzionale, il loro ambito e la loro capacità di intervento sono estremamente limitati: infatti, la competenza in materia di pari opportunità, che è quella su cui tipicamente, per questioni storico-culturali, si connettono e si instaurano i nodi di tenuta della rete, è rimasta alle Province sulla carta e tale situazione ha fatto in modo che il sistema della rete andasse a morire anche laddove funzionava. Anche questo è un aspetto su cui è estremamente importante intervenire dal punto di vista normativo. A tale proposito, posso testimoniare la situazione di Pisa, la mia città di provenienza, anche se naturalmente non è così dappertutto: è chiaro che esistono realtà in cui i livelli di intervento sono ottimali se si considera anche l'azione dei soggetti socio-sanitari e socio-educativi che trattano tutta la parte di prevenzione e di educazione. Ad ogni modo, gli ambiti territoriali ottimali sono quelli che ho appena citato.

Non ritorno sulla questione della disomogeneità dei dati, in quanto il problema è chiarissimo.

L'esperienza dei Comuni che agiscono direttamente come centri anti-violenza sarebbe molto interessante. Ricordo però che un piano di assunzioni nelle amministrazioni comunali è stato varato solo qualche mese fa: dal 2009 ad oggi la situazione degli organici dei Comuni versa in grave difficoltà dal punto di vista sia quantitativo che – in alcuni casi – qualitativo, in quanto con il blocco del *turnover* è venuto a mancare il personale più esperto. Pertanto, anche se si volesse procedere sul modello dei Comuni che operano come centri anti-violenza, probabilmente una simile azione si rivelerebbe inefficace perché, nonostante gli strumenti di gestione delle diverse azioni siano già previsti anche a livello istituzionale,

dovremmo aspettare molto tempo prima che le amministrazioni locali possano riprendere fiato e disporre di personale adeguato.

I rilievi posti dalla Corte dei conti in merito alle risorse finanziarie gestite dalle Regioni rafforzano il nostro convincimento che ci debbano essere condivisione e formalizzazione delle regole, con particolare riguardo ai criteri di ripartizione delle risorse e alla condivisione dei criteri di qualità e dei meccanismi di controllo, e con questo rispondo anche alla questione posta dalla senatrice Padua.

Quindi, è assolutamente importante che tutti questi aspetti siano definiti a livello nazionale, in maniera tale da declinarli poi a livello locale anche in maniera diversa, dal momento che ogni territorio e ogni comunità ha le proprie specialità e particolarità: in alcune comunità opera un privato sociale più attento e più presente quantitativamente e qualitativamente, in altre, invece, sono più forti le relazioni istituzionali, altre ancora presentano entrambe le dinamiche. È però chiaro che, al di là della specificità con cui ciascuno mette in pratica questi percorsi, è necessario chiarirsi sulle regole del gioco.

Per quanto riguarda poi il dialogo tra gli organismi che si occupano di pari opportunità, faccio presente che in Italia questi soggetti istituzionali versano in una grave crisi un po' ovunque. In alcune comunità locali vengono mantenuti anche a dispetto delle evoluzioni culturali, o meglio delle involuzioni culturali, purtroppo, che sono all'ordine del giorno e di cui abbiamo contezza soprattutto dai *social network* che fanno da megafono di ciò che si dice per strada o al bar e rappresentano la cartina di tornasole della situazione culturale del nostro Paese. In un Comune vicino Pisa la Commissione pari opportunità è stata addirittura soppressa. Il problema, quindi, esiste ed è evidente e riguarda soprattutto le funzioni. Le commissioni e le consulte delle elette hanno compiti consultivi e propositivi certamente molto importanti, ma molto dipende dai livelli locali. Non so se disponiamo di una mappatura della situazione. Forse in merito può rispondere più compiutamente la dottoressa Lembi.

LEMBI. Signora Presidente, onorevoli senatori, sarò brevissima anche perché so che i lavori della Commissione devono terminare a breve.

Risponderò alle domande su cui la mia collega non si è soffermata, anche se la sua risposta è stata molto ampia.

La dottoressa Chiofalo ha già illustrato la situazione dei piccoli Comuni. Aggiungo soltanto che per questi è molto difficoltoso sostenere e finanziare con forza le azioni di contrasto alla violenza di genere. Diciamocelo chiaramente: sono sostanzialmente i Comuni capoluogo quelli che hanno in carico il sostegno principale dei centri antiviolenza e gli interventi più importanti in materia.

Ribadisco poi che siamo ancora impegnati a promuovere azioni di rete sul territorio nazionale. Ad esempio, alcuni Comuni sottoscrivono protocolli d'intesa che coinvolgono Comune capoluogo, Città metropolitana e tutti i Comuni limitrofi nell'area circostante affinché ogni amministrazione comunale possa avere una posta in bilancio dedicata ad azioni di

contrasto alla violenza contro le donne, calcolata in base non all'attenzione del sindaco o della sindaca del momento, ma al numero degli abitanti. Certo, ci favorirebbe avere un piano e un'azione complessiva non tanto per garantire omogeneità sul territorio nazionale (perché ogni Comune è a sé stante) quanto per rendere più diffuse e capillari le azioni di contrasto alla violenza di genere.

Quanto alla scheda omogenea da sottoporre a tutti i centri antiviolenza a livello nazionale, penso si tratti di un tema molto delicato. Io ho una mia opinione in merito. Raccogliere dati con omogeneità è una questione serissima e centrale nel racconto di questo fenomeno. Lo è da tempo e non da oggi. Auspico che si possa trovare un punto di mediazione tra l'esigenza dell'ISTAT o di qualsiasi altro istituto di ricerca di raccogliere in un determinato modo i dati e il dovere – a mio parere, da tutelare e sostenere – dei centri antiviolenza di difendere l'anonimato delle persone che si rivolgono a loro e di tutelare i loro dati personali. So che questo è un punto di scontro, ma io sono sempre convinta che si debba trovare una mediazione, perché penso che la politica debba fare dei passi in avanti e non indietro. So che i centri antiviolenza non faranno mai passi indietro su questa loro caratteristica perché è proprio su di essa che si fonda la loro pratica. Spero quindi che si possa trovare un punto di intesa tra il rigore della ricerca condotta in un certo modo e la tutela dei dati personali.

Esistono alcune esperienze di centri gestiti direttamente da enti locali. Io conosco quelle di Venezia e di Forlì. In prevalenza, però, gli enti locali ci comunicano che non dispongono di personale e di fondi a sufficienza e, quindi, delegano tali compiti a chi ha maturato un'esperienza positiva nel settore, quindi generalmente ai centri antiviolenza e alle case rifugio. Ad ogni modo, ogni Comune ha seguito una propria via e ha maturato una propria scelta per affrontare il fenomeno. In definitiva, riteniamo che sia importante che la loro azione sia il più possibile radicata.

Per quanto riguarda la relazione della Corte dei conti sui centri antiviolenza, l'ANCI dispone di mappature parziali, più precise in ordine ai fondi, ma meno precise con riferimento ai sistemi che si occupano di violenza di genere sul territorio e che, come ha detto bene poc'anzi la Presidente, non presentano livelli qualitativi omogenei. Abbiamo trasmesso questi dati al Dipartimento per le pari opportunità e li trasmetteremo volentieri anche a questa Commissione.

Tengo a ribadire che, a quanto ricordo, la relazione della Corte dei conti ha evidenziato la difficoltà di far pervenire le risorse finanziarie previste dal piano nazionale non solo ai centri antiviolenza ma anche ai Comuni. Lo stesso Dipartimento sostiene che il meccanismo di erogazione dei fondi è farraginoso e va semplificato. Quindi, sosteniamo con forza che in questa filiera istituzionale i Comuni debbano essere maggiormente protagonisti, per tutte le ragioni che la mia collega ha esposto in modo molto netto e che pertanto non ripeterò.

Come ho provato a dire in apertura e voglio ora ribadire, sono assolutamente d'accordo con la Presidente sul fatto che sono molte le espe-

rienze nate per svolgere in maniera generica l'azione di contrasto alla violenza contro le donne, ma non tutte presentano alti livelli qualitativi. Per questo motivo i Comuni sostengono – e lo hanno evidenziato anche nel parere fornito al Governo – che la quantità dei servizi erogati non può andare a discapito della qualità dei servizi stessi. Insistiamo sul fatto che le metodologie che vengono promosse per contrastare la violenza debbano tutte rifarsi a quelle adottate dai centri antiviolenza, quindi devono essere improntate ad una pratica relazionale tra le donne tale che possa agire da strumento per rafforzare la donna che chiede aiuto, per valorizzare le sue risorse, per ricostruire gli spazi di autonomia esteriore ed interiore, perché tutto il processo deve essere incentrato ad orientare la donna verso l'uscita dalla violenza.

Certamente questi percorsi possono essere realizzati anche in luoghi diversi dalle associazioni di sole donne; ci sembra però importante e doveroso continuare anche oggi ad ispirarsi a questi principi che sono stati i primi, trent'anni fa, capaci di rispondere a un fenomeno così complesso.

Rispondendo alla domanda della senatrice Rizzotti, non ci risulta che l'assunzione di psicofarmaci sia ostativa all'accoglienza delle donne nei centri antiviolenza e questo sulla base dei controlli e delle verifiche che i Comuni effettuano costantemente sull'attività dei centri stessi. Immagino però che le rappresentanti della rete dei centri antiviolenza DIRE o di altre esperienze del settore, che questa Commissione ha già avuto modo di audire, possano essere più puntuali nel rispondere a questa domanda di quanto non possa esserlo io. A noi, comunque, non risulta una pratica di questo tipo.

Condivido poi tutto ciò che la mia collega ha riferito in merito agli istituti volti a garantire la parità di genere che nascono in Italia alla fine del secolo scorso. Non mi dilungherò sulle ragioni che ne sono all'origine e non intendo argomentare inoltre sul tema. Mi limito però a dire che queste esperienze hanno sedimentato a lungo e certamente oggi, a vent'anni dalla loro nascita, sarebbe importante provare a fare su di essi una sorta di tagliando, così come si fa con le automobili, per capire in cosa funzionano, in cosa non funzionano e perché. La maggior parte di essi non sono più finanziati o ricevono scarsissime risorse; sulla carta mantengono obiettivi importanti di parità, anche nel lavoro, ma poi spesso non vengono applicati perché non ci sono fondi che consentono loro di funzionare al meglio. È quindi giusto, a mio parere, per ragioni di efficacia e di efficienza, riflettere sulla funzione che tali istituti svolgono oggi.

Sostengo con forza che c'è molto bisogno di dialogo tra istituzioni diverse. Abbiamo particolarmente apprezzato il fatto, ad esempio, che al tavolo interistituzionale abbiano potuto confrontarsi sulla violenza Ministeri, Regioni e Comuni. Penso che questa trasversalità possa essere replicata anche in altri contesti.

Sarebbe altresì prezioso ipotizzare lo svolgimento da parte di questa Commissione di audizioni anche di rappresentanti delle Regioni.

PRESIDENTE. Faccio presente che i Regolamenti interni delle Commissioni d'inchiesta sono molto rigidi, al punto che non è possibile neanche sostituire i senatori e le senatrici assenti, come accade invece normalmente nelle Commissioni permanenti, proprio per la delicatezza dei poteri di tali organismi.

Le audizioni rappresentano lo strumento con cui riusciamo a lavorare insieme ai tanti attori coinvolti nel fenomeno oggetto di indagine, quindi in questo caso nel femminicidio e nella violenza di genere. Creeremo pertanto occasioni pubbliche più aperte rispetto ad una sede come questa per continuare lo scambio tra i vari soggetti istituzionali.

LEMBI. Capisco molto bene il problema perché anche le commissioni consiliari sul territorio, che comunque non presentano lo stesso grado di riservatezza di una Commissione parlamentare d'inchiesta, non sono ancora riuscite ad avere la possibilità di dialogare a livello istituzionale con i vari enti, mentre questa sarebbe una pratica che tutti dovremmo estendere con più forza.

Prima di concludere, vorrei sollevare un'ultima questione. Nel confronto che abbiamo avuto durante questa audizione abbiamo sempre avuto in mente l'idea della violenza di genere per come la conosciamo e per come le nostre leggi la definiscono: dal palpeggiamento allo stupro e al femminicidio. Dobbiamo sempre ricordare, però, che la violenza è principalmente l'effetto della disparità di potere economico, sociale e politico tra uomini e donne. È quindi sulle cause di quella disparità che bisogna incidere con più forza, anche per affrontare il problema della violenza di genere. Per questa ragione abbiamo molto insistito con il Governo, e lo facciamo anche con voi, sulla necessità di avviare azioni trasversali tra i Ministeri e all'interno delle Giunte comunali che prestino un'attenzione particolare alle questioni del lavoro che è l'ambito che dà vera autonomia alle persone.

Mi sento di concludere con questo invito, sperando di avere risposto puntualmente, insieme alla mia collega, alle vostre domande.

Rinnovo gli auguri di buon lavoro alla Commissione.

DALLA ZUANNA (PD). Intervengo soltanto per evidenziare che l'ISTAT ha una grandissima esperienza di raccolta di dati riservati. Basti pensare, a titolo d'esempio, che ormai da quarant'anni si raccolgono dati individuali sugli aborti volontari e non c'è mai stato un caso in cui si sia venuti a conoscenza da una delle schede ISTAT dell'identità della donna che ha praticato l'interruzione di gravidanza. Inoltre, tutte le rilevazioni che l'ISTAT compie sono sottoposte ad un rigido regolamento e a un rigido meccanismo autorizzatorio anche del Garante della *privacy* ed è proprio per questo che si è voluto conferire un incarico di questo tipo a tale Istituto. Pertanto sono perfettamente tranquillo su questo aspetto. Certamente ci aspettiamo di avervi al nostro fianco nella spinta agli enti locali affinché si riesca ad ottenere questo risultato.

PRESIDENTE. Ringrazio molto le nostre ospiti per il loro contributo e restiamo in attesa che ci trasmettano, come da accordo, i dati sulla mappatura territoriale dei centri e dei relativi finanziamenti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 14,15.

