



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 25

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

AUDIZIONE DELLA DOTTORESSA LINDA LAURA SABBADINI,  
DIRIGENTE DEL DIPARTIMENTO PER LA PRODUZIONE STA-  
TISTICA, IN RAPPRESENTANZA DELL'ISTITUTO NAZIONALE  
DI STATISTICA (ISTAT)

AUDIZIONE DELLA PROFESSORESSA MAURA MISITI, RICER-  
CATRICE DELL'ISTITUTO DI RICERCHE SULLA POPOLA-  
ZIONE E LE POLITICHE SOCIALI DEL CONSIGLIO NAZIO-  
NALE DELLE RICERCHE (IRPPS-CNR)

31<sup>a</sup> seduta: martedì 19 novembre 2019

Presidenza della Presidente VALENTE

**I N D I C E****Audizione della dottoressa Linda Laura Sabbadini, dirigente del Dipartimento per la produzione statistica, in rappresentanza dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 10	<i>SABBADINI</i> . . . . .	Pag. 5, 9, 12 e <i>passim</i>
GINETTI (IV-PSI) . . . . .	10	<i>MURATORE</i> . . . . .	15
DE LUCIA (M5S) . . . . .	13		

**Audizione della professoressa Maura Misiti, ricercatrice dell'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (IRPPS-CNR)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 15, 17, 19 e <i>passim</i>	<i>MISITI</i> . . . . .	Pag. 15, 17, 18 e <i>passim</i>
GINETTI (IV-PSI) . . . . .	24		

*Intervengono la dottoressa Linda Laura Sabbadini, dirigente del Dipartimento per la produzione statistica, accompagnata dalla dottoressa Sabrina Prati e dalla dottoressa Giuseppina Muratore, della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione, nonché dalla dottoressa Elisabetta Segre, dell'Ufficio di Presidenza dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), e la professoressa Maura Misiti, ricercatrice dell'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (IRPPS-CNR).*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,25.*

#### *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.

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.

Ai sensi del Regolamento interno, preciso che sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione della dottoressa Linda Laura Sabbadini, dirigente del Dipartimento per la produzione statistica, in rappresentanza dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Linda Laura Sabbadini, dirigente del Dipartimento per la produzione statistica, in rappresentanza dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), a cui diamo il benvenuto e che ringraziamo per la sua presenza.

Desidero innanzi tutto rivolgere un ringraziamento particolare all'Istat, convinta che, nello specifico, tutta la Commissione d'inchiesta debba salutare con favore il fatto che l'Istituto abbia delegato a seguire la materia una persona – a noi cara e con la quale collaboriamo già per un'altra serie di ragioni – che ne capisce più di chiunque altro, non solo all'interno dell'Istat, ma in generale, e soprattutto il fatto che sia stata rinominata direttrice generale. Ritengo si tratti di una conquista di tutte le donne, non

soltanto di questa Commissione, perché è preziosa per noi, per il lavoro che dobbiamo fare e per quello che chiederemo all'Istat. Chiederemo di più di quanto avremmo chiesto prima, con la consapevolezza di poter ottenere qualcosa in più. Si tratta quindi di un'audizione che parte davvero sotto i migliori auspici e che per noi è particolarmente preziosa e utile, perché abbiamo tante cose da chiedere, come abbiamo già fatto in una lettera che abbiamo inviato all'Istat.

Ringraziamo quindi nuovamente Linda Laura Sabbadini – che tutte conoscete, pertanto non devo presentarvela – per quanto ci vorrà dire e per l'importante delegazione che la accompagna, composta dalle dottoresse Sabrina Prati e Giuseppina Muratore, della direzione centrale statistica sociale e censimento della popolazione, e dalla dottoressa Elisabetta Segre, dell'Ufficio di presidenza dell'Istat.

Abbiamo chiesto all'Istat un'audizione molto concentrata su alcune questioni e alcuni aspetti, perché – lo ricordiamo a noi stesse e a tutte – avendo alle nostre spalle l'importante lavoro svolto dalla precedente Commissione, non ripeteremo le audizioni di carattere generale e generico. Oggi quindi non chiederemo all'Istat come si è evoluto in questi anni il quadro sul fenomeno della violenza, anche perché poche settimane fa ha reso disponibili gli ultimi dati disponibili in suo possesso. Chiediamo qualcosa in più: visto che anche nel corso delle sentenze che riguardano processi per violenza e per separazione ci sono rilevazioni che l'Istat compie, chiediamo di accendere un faro su di essi e sui dati relativi.

Vorremmo sapere questo, quindi, se siamo già in grado di farlo oggi; altrimenti, possiamo fare qualcosa per rilevare quei dati? Visto il lavoro che stiamo conducendo come Commissione, vogliamo avere una particolare attenzione sul tema che proviamo ad indagare, ossia l'affido dei minori in caso di separazione quando c'è violenza (storia che arriva all'alienazione parentale, ma che viene prima dell'indagine in materia, che non potrebbe essere oggetto di questa specifica ricerca): chiediamo di avere i dati sulle separazioni, per capire quante sono quelle giudiziali con figli minori e in quanti casi possiamo approfondire la violenza e il tipo di relazione che c'è stato tra i *partner*; un approfondimento particolare che chiediamo all'Istat è la sua disponibilità a costruire un campione – con noi o comunque in assoluta autonomia, ma sotto nostra sollecitazione – che ci consenta di indagare in maniera più specifica quanto accade nelle dinamiche processuali, aprendo quindi singoli fascicoli. Come comprenderete, non potremo farlo a tappeto per tutti i tribunali, ma dovremo costruire il campione di un determinato periodo.

Rispetto a questo tipo di ricerca, chiediamo all'Istat qual è lo stato dell'arte e se vi è la disponibilità ad aiutarci, rilevando qualcosa rispetto a quanto fatto sino a questo momento. Come sapete, il tema della raccolta dati è sullo sfondo, però con quest'audizione proviamo a fare un altro pezzetto di percorso insieme.

Abbiamo già girato le domande all'Istat, quindi immagino che siano nella disponibilità della dottoressa Sabbadini, alla quale passo immediatamente la parola. Se è d'accordo, le proporrei di svolgere una relazione di

una ventina di minuti, per poi aprire a eventuali domande mie e della Commissione.

*SABBADINI.* Signor Presidente, innanzi tutto la ringrazio, perché sono molto contenta di essere qui e anche per gli auguri che mi avete fatto.

Abbiamo cercato di approfondire e dare risposta alle vostre domande in senso lato: da una parte, riporterò alcuni dati che già possono essere desunti sugli aspetti e sui quesiti che ci avete posto; dall'altra, possiamo riflettere insieme sulle ulteriori sfide da portare avanti.

Il primo aspetto da cui voglio partire è l'instabilità coniugale, che sappiamo essere in crescita da molti anni nel nostro Paese, anche se i livelli dell'Italia sono più bassi di quelli degli altri Paesi, soprattutto al Sud e nel complesso del Mezzogiorno, piuttosto che per il resto del Paese e per il Centro Nord, che si avvicina ai livelli europei. Negli ultimi anni alcune leggi hanno provocato particolari incrementi nelle separazioni e, ancor più, nei divorzi: il cosiddetto divorzio breve ha fatto sì che, tra il 2014 e il 2015, siamo passati da 40.000 a 90.000, con un incremento molto accentuato, che poi si è assestato, dopo i primissimi anni, mentre quello delle separazioni è stato molto più basso (circa del 5,8 per cento). Il dato però è che andiamo verso un incremento continuo, come in tutti i Paesi occidentali.

Il problema delle separazioni consensuali e giudiziali si condensa in questo elemento: il dato è stabile nella composizione; le separazioni giudiziali – che sono quelle in cui si esprime maggior conflitto – si attestano intorno al 16 per cento del totale e in più del 70 per cento dei casi (circa il 73) sono le donne a richiederla. Questo è un primo dato importante, perché è evidente che proprio dietro queste tipologie di separazione possono nascondersi situazioni più critiche, a cui la Commissione può essere interessata. Ciò non vuol dire che, siccome le donne la richiedono, necessariamente ci sia violenza contro di loro nell'ambito di queste separazioni, ma si tratta certo di situazioni potenzialmente più a rischio, su cui si può indagare di più e andare più a fondo.

Nel 53 per cento dei casi di queste separazioni giudiziali ci sono minori e, nella maggioranza dei casi, l'affido è condiviso; alla fine, nel 12,3 per cento dei casi viene dato solo alla madre, nel 2 per cento al padre e nel 2 ad altri. Questa è una percentuale interna a quella delle separazioni giudiziali (mi riferisco a quel 16 per cento di cui sopra).

Ciò significa sostanzialmente che l'affido condiviso è generalizzato sia nelle separazioni giudiziali sia in quelle consensuali, anche se è meno diffuso tra le prime, in cui sono maggiormente presenti sia quello esclusivo alla madre sia quello ad altri. Emerge una situazione particolare nella zona del Nord-Ovest, dove c'è un picco maggiore sia per l'affido esclusivo alla madre sia per quello ad altri, dato che va tenuto presente.

Adesso dobbiamo indagare, perché si tratta di una percentuale piccola (stiamo parlando del 2 per cento delle separazioni giudiziali), però c'è un segnale maggiore. È una percentuale piccola, ma c'è un segnale maggiore.

Ovviamente l'affido ad altri nelle separazioni giudiziali è un fenomeno molto residuale, ma sta al pari dell'affido al padre. Il picco è l'affido esclusivo alla madre. Se le separazioni giudiziali sono più di 16.000 (questo è l'ordine di grandezza), più del 70 per cento sono richieste dalle donne e 2.300 finiscono con addebito al marito. Questo non significa necessariamente che ci sia stata violenza, ma nella stragrande maggioranza dei casi vi è un addebito proprio per insostenibilità della convivenza: alla fine questo è quello che emerge.

La maggioranza delle separazioni giudiziali con addebito sono di coppie con bambini. Ci troviamo con 1.579 separazioni giudiziali in un anno richieste dalle mogli con addebito ai mariti in famiglie in cui ci sono bambini. Sono quindi bambini che si trovano in una situazione conflittuale pesante: 1.679 bambini in un anno. Siccome questo è un dato sostanzialmente stabile negli anni, è un elemento a cui far riferimento.

Le coppie che ricorrono a separazioni giudiziali con figli, presentano un titolo di studio più basso delle altre. C'è differenza tra le coppie che ricorrono alla separazione consensuale e quelle che ricorrono alla separazione giudiziale: l'estrazione sociale di quelle che ricorrono alle giudiziali è più bassa di quelle che richiedono separazioni consensuali. Questo aspetto è ancora più accentuato se consideriamo le separazioni che finiscono con affido esclusivo alla madre e quelle che finiscono con affido ad altri. Queste ultime, che come abbiamo visto sono molto limitate, denotano per una percentuale del 55 per cento un titolo di studio molto basso dei coniugi: esprimono quindi una situazione di forte marginalità sociale.

È importante analizzare questi dati. Se la Commissione ha bisogno di approfondirli ulteriormente c'è la disponibilità dell'ISTAT a ragionare su ulteriori elaborazioni, perché dietro a queste situazioni si possono nascondere delle criticità. Non sembra essere molto diffusa la pratica di audire il bambino; voi avete chiesto un'elaborazione particolare su questo aspetto, ma purtroppo la risposta a questa domanda non è stata mai diffusa dall'ISTAT, perché i tribunali, nel 40 per cento dei casi, non l'hanno fornita per scarsa collaborazione. L'ISTAT l'ha inserita nel modello di rilevazione delle separazioni, ma molti tribunali non hanno risposto. Quelli che hanno risposto, nella stragrande maggioranza dei casi (più del 95 per cento), non hanno audito il bambino; quindi pensiamo che non sia una pratica particolarmente diffusa. Certo è che qui si pone un problema serio, vista la grande difficoltà di recepire informazioni di qualità da parte dei tribunali, che non sempre sono disponibili su questo fronte. Il ruolo della Commissione in questo può essere fondamentale. Per fare statistiche che servano alle politiche, abbiamo bisogno che ci sia una collaborazione seria, che al momento riusciamo ad ottenere con grande difficoltà. È quindi fondamentale un intervento della Commissione di sensibilizzazione per far capire quanto sia importante, per le politiche contro la violenza, avere dati tempestivi, di qualità e soprattutto completi.

Perché è importante? Abbiamo cercato di approfondire – come ci avete chiesto – anche la situazione dal punto di vista delle donne separate

e divorziate e della loro esperienza di violenza da parte del *partner* o dell'ex all'interno della coppia. Lo abbiamo fatto non soltanto per le donne separate e divorziate, ma per tutte le donne che hanno avuto esperienza di relazione e hanno dovuto fare i conti con esperienze di violenza. I dati sono veramente pesanti: dall'ultima indagine fatta dall'ISTAT, che rileva anche il sommerso della violenza, emerge che le donne che hanno interrotto una relazione, anche senza convivenza (quindi anche di fidanzamento), in cui subivano violenza fisica, sessuale o psicologica, sono 3,7 milioni. Questo è il dato del numero di donne che hanno sperimentato violenza nel corso della vita. Possono averla sperimentata l'anno scorso, come cinque o dieci anni fa; si tratta di donne attualmente viventi che nella loro vita hanno sperimentato violenza. Di queste donne, un milione sono attualmente separate o divorziate. Più di due milioni di queste 3.700.000 donne hanno subito violenza fisica o sessuale; le restanti, le altre 1.700.000, solo la violenza psicologica, ma non è che la violenza psicologica sia da considerarsi leggera, perché a volte è anche molto pesante. Di questi 2 milioni di donne, 600.000 erano separate o divorziate.

Quello che si evidenzia di molto interessante è che, se consideriamo le separate e divorziate, è un segmento di donne particolarmente a rischio di violenza fisica o sessuale. Dall'indagine emerge infatti che il 36,6 per cento delle separate o divorziate è stata vittima di violenza fisica o sessuale da parte del coniuge o del convivente da cui si sono poi separate. Questo vuol dire che, quando facciamo i conti con l'esperienza di separazione, sappiamo che quasi il 40 per cento delle donne ha vissuto un'esperienza di violenza: è un numero enorme. Per questo mi è parso molto acuto e giusto che la Commissione prendesse come punto di riferimento per un approfondimento proprio la questione delle donne separate e divorziate, perché lì c'è un nodo cruciale. Tenete conto che in media le donne che hanno subito dal proprio *partner* violenza sono il 18 per cento; se sono separate, il 36,6 per cento, quindi il doppio. Sono donne particolarmente a rischio; negli ultimi cinque anni più di mezzo milione di donne.

Quindi, mentre quello di cui vi ho detto prima riguarda la storia della vita delle donne che abbiamo intervistato, cioè il fatto che nel corso della vita il 36,6 per cento di queste aveva subito violenza, se consideriamo gli ultimi cinque anni arriviamo a più di mezzo milione di donne. È importante sottolineare che il 65 per cento delle separate e divorziate aveva figli minori nel momento in cui subiva violenza. Nella stragrande maggioranza dei casi, i figli minori avevano assistito alla violenza e nel 25 per cento dei casi avevano subito loro stessi la violenza come figli da parte del padre. Quindi, una situazione molto critica. Va detto che queste donne non denunciano: nel 24 per cento dei casi si recano alla polizia, ma poi solo poco più della metà di queste denuncia perché, una volta al commissariato, non firmano il verbale di denuncia. Lo firmano nel 60 per cento dei casi, quindi alla fine avremo un 15 per cento circa di donne separate o divorziate che denunciano la violenza che hanno subito dal *partner*. Questo significa che al momento della separazione, quindi anche al momento della separazione giudiziale, le donne non fanno emergere la vio-

lenza. Emerge solo *a posteriori*, se facciamo l'indagine in cui si scava e si mettono le donne in condizione di rispondere.

La cosa grave è che le violenze che queste donne hanno subito vengono definite «gravi» nel 90 per cento dei casi; nel 45 per cento hanno subito ferite e una percentuale molto alta ha avuto paura per la propria vita o per quella dei figli nel 53 per cento dei casi. Ciò vuol dire che questo segmento di donne non solo è stato più esposto al rischio di violenza ma è stato più esposto a un rischio di violenza più dura, più grave delle altre, perché i livelli sono assolutamente più alti. Altro elemento interessante è sapere quante donne che vivevano con il *partner* convivente violento hanno interrotto la relazione. Ebbene, emerge che un 37 per cento di donne ha interrotto la relazione, anche se solo temporaneamente, quindi non la maggioranza. Di queste, però, la metà ritorna con il compagno. La cosa interessante sono le motivazioni per cui ritorna: non motivazioni economiche ma la volontà di dare al *partner* un'altra *chance*. Le frasi che ripetono maggiormente sono: «Lo amavo» o «Il *partner* mi aveva promesso di cambiare» e – nel 25 per cento dei casi – «Lo faccio per i miei figli». Quindi, c'è un problema profondissimo di non riconoscimento della violenza, però – attenzione! – la cosa grave è che questo avviene nel segmento più esposto alla violenza più dura.

Se non si riesce ad agire sulle questioni di fondo, che sono di natura culturale, si hanno non pochi problemi perché si espone seriamente queste donne al rischio di femminicidio.

Quello che sta succedendo in questi anni è che stiamo assistendo ad una diminuzione delle violenze nel complesso, in particolare delle violenze più lievi, ma a un aumento dell'indurimento e dell'incattivimento della violenza. Quindi, paradossalmente, nel momento in cui sta diminuendo la diffusione della violenza, sta aumentando il rischio di femminicidio perché aumenta il numero di violenze più gravi. Ciò avviene anche per una scarsa capacità delle donne di riconoscere la violenza.

Questi sono i dati che non avevamo elaborato prima e che mettiamo a disposizione della Commissione. Per ora abbiamo lasciato un testo agli atti; vi manderemo anche un allegato di tabelle più approfondito.

A breve uscirà una statistica *report* dell'ISTAT sugli stereotipi rispetto alla violenza, e questo è un dato fondamentale a proposito degli aspetti culturali. Vi preannuncio tre numeri per dirvi quanto sono gravi; stereotipi in generale ma anche immagine della violenza nella popolazione, quindi, mi soffermo più sull'immagine della violenza, ma anche gli stereotipi sono interessanti.

Un quarto della popolazione ritiene accettabile sempre, o almeno in alcune circostanze, la violenza o il controllo nella coppia: la giustifica, e parliamo di un quarto della popolazione, quindi non è cosa da poco. Ancora, le donne hanno la possibilità di sottrarsi a un rapporto sessuale quando non lo vogliono (nel 39,3 per cento dei casi). Ciò vuol dire che, in qualche modo, se queste donne volessero sottrarsi al rapporto, potrebbero non essere violentate, per esempio. Per quanto concerne il modo di vestire, un quarto dice che le donne possono provocare la violenza ses-

suale con il loro modo di agire. Questo ci dice che siamo lontanissimi dall'obiettivo: c'è un lavoro da fare, da un punto di vista culturale, a tappeto, fortissimo, che riguarda la scuola e la formazione in senso lato, attraverso campagne di comunicazione e così via.

È inutile che lo dica a voi che siete le prime a doverci lavorare, però, ecco, questi sono solo alcuni dati, ce ne saranno altri; ci si potrà lavorare molto.

Arrivo agli ultimi dati che suscitano talune riflessioni rispetto a situazioni sulle quali bisognerebbe intervenire per migliorare la misurazione del fenomeno della violenza.

Troverete nei documenti che lasciamo agli atti il grosso del lavoro che l'ISTAT ha fatto in questi anni; un lavoro importante grazie a una forte interazione con tutti i Ministri delle pari opportunità che si sono susseguiti. È stata una grande alleanza perché ha permesso, anche con finanziamenti, di migliorare l'informazione statistica. Tuttavia, ci sono ancora molti ostacoli.

Il primo ostacolo che vi sottopongo è che da anni sia l'Istat sia il Dipartimento per le pari opportunità richiedono ad alcuni Ministeri – e, in particolare, a quelli dell'interno e della giustizia – di inserire nei loro archivi la relazione autore-vittima, per tutti quei reati nei quali possa esprimersi violenza. Ho guidato addirittura una *task force* governativa che era stata realizzata quando governava il ministro Idem: a quell'epoca era stata fatta una lista di reati rispetto ai quali era necessario introdurre tale variabile.

PRESIDENTE. Non pensiamo solo ai reati *standard* come il maltrattamento o lo *stalking*, ma per esempio anche all'omicidio-femminicidio, che non c'è.

SABBADINI. Esatto, ma neppure in quelli c'è la relazione autore-vittima, quindi se il coniuge non è tale lo sappiamo con riferimento ai femminicidi (e agli omicidi), perché il Ministero dell'interno lo rileva, dato che sono pochi (poco più di cento); sugli altri reati, però, non viene fatto. Perché? Nel *database* fondamentale, in cui vengono inserite le informazioni, non è stato inserito un campo obbligatorio che riguarda la relazione autore-vittima. Qui la Commissione deve imporre che sia obbligatorio per i Ministeri garantire l'informazione su questo aspetto: altrimenti, è vero che quelli sono solo i reati denunciati, quindi non hanno niente a che fare con tutto il sommerso, che è molto ampio, però, se non abbiamo i dati neanche su quelli, sarebbe impossibile arrivare al resto.

La seconda cosa che avete chiesto è la disponibilità dell'Istat a fare un campione dei tribunali per operare un'analisi qualitativa sulle sentenze più di dettaglio. L'Istat è disponibilissimo: per la distribuzione per tribunale delle separazioni giudiziali con figli – che immagino sia il dato che vi interessa – che sono 16.000, distribuite nei vari tribunali, si tratterà di estrarre un campione di tribunali tenendo conto della quantità di separa-

zioni giudiziali che tratta ognuno. Su questo l'Istat è assolutamente disponibile.

Siamo disponibili anche a vedere insieme se ci sono ulteriori informazioni che per voi possono essere utili all'interno del modello delle separazioni. Ora, però, a tale proposito vi segnalo una cosa, che troverete più approfondita nel testo: come vi dicevo prima, c'è un problema di risposta da parte dei tribunali, una percentuale dei quali – non piccola – non risponde. Come abbiamo visto, nel caso dell'audizione di un bambino, un 40 per cento di tribunali non ha risposto. Possiamo pure inserire qualche quesito in più, anche se con molta attenzione – perché più sovraccarichiamo il modello, più aumentano le probabilità che venga mal completato, quindi dobbiamo fare insieme una valutazione del rapporto costi-benefici – però, nello stesso tempo, abbiamo bisogno dell'aiuto della Commissione per ottenere una maggiore collaborazione da parte dei tribunali su questo fronte. Per ora mi taccio.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

GINETTI (*IV-PSI*). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare la dottoressa Sabbadini per questa relazione importantissima, che di fatto ci fornisce i dati che attendevamo per sviluppare riflessioni e ulteriori analisi.

Rispetto alle percentuali che avete rilevato dalla popolazione e che quindi descrivono e testimoniano l'*humus culturale* più generale da cui possono scaturire violenza e maltrattamento, sono molto interessata a capire dove sta il confine di una cultura del rispetto che, secondo me, è la base: se viene a mancare, poi si hanno manifestazioni di questo genere.

I dati sono riferiti alla popolazione in generale. La mia preoccupazione è se, rispetto alla popolazione generale, avete dati più specifici sulle domande che riguardano i giovani. Rispetto a una fascia di giovani dai quindici ai trent'anni, un quarto dei quali presenta un atteggiamento tale per cui accetta la violenza quasi come normalità nella coppia o sostiene che le donne con il loro comportamento contribuiscano ai maltrattamenti, avete lo stesso dato diviso per fasce di età per poter lavorare in maniera più specifica su un segmento della popolazione (quello recuperabile, che è il mondo dell'educazione)? Se si tratta dei giovani, significa che c'è una carenza nel mondo della scuola, oltreché familiare e sociale: si tratta di un fenomeno sociologico complesso e della produzione e dell'esito culturali in una società. Se ci fosse, però, questo dato ci aiuterebbe a capire gli strumenti da mettere in campo.

PRESIDENTE. Ringrazio in modo particolare la dottoressa Sabbadini, perché come Commissione stiamo costruendo e provando a indagare, evitando in premessa di ripetere il lavoro già fatto dalla precedente Commissione, che diamo per scontato. Ci siamo soffermati su alcuni profili e, in modo particolare, sul rischio di vittimizzazione secondaria della donna

in caso di separazione, con la problematicità dell'affidamento dei minori, per i quali vengono utilizzati criteri per affidarli o sottrarli.

Stamattina ho appreso che l'Agenzia Dire sta costruendo una banca dati con tanti casi e non escludiamo di audirne i rappresentanti in merito. Ha fatto una relazione con tutti i centri antiviolenza relativa a tutti casi di donne che decidono di separarsi e delle quali, nel corso della separazione, viene messa in discussione la responsabilità genitoriale con l'accusa di alienazione parentale e il conseguente rifiuto del bambino verso il papà, ragion per cui il bambino viene spesso sottratto alla responsabilità dell'uno o dell'altro e affidato di conseguenza. Per quanto i casi siano pochi, sicuramente c'è un approccio di rischio di vittimizzazione secondaria che prima conoscevamo solo tramite qualche domanda fuori luogo o fatta male da pm, giudice o avvocato di parte; oggi vado veramente cauta con le parole, perché il tema è delicato, ma se non indaghiamo né blocchiamo tale degenerazione rischiamo di arrivare a una specie di vittimizzazione secondaria, quindi di violenza perpetrata ai danni del pubblico, dello Stato e delle sue articolazioni. È un rischio veramente gravissimo che dobbiamo assolutamente stoppare. Occorre quindi indagare e capire.

Vorrei quindi riprendere alcune cose alle quali pure faceva già riferimento la dottoressa Sabbadini: possiamo chiedere all'Istat integrazioni ai questionari già formulati; intanto credo che come Commissione qui possiamo assumere il compito di scrivere al Ministero della giustizia, anche a seguito di quest'audizione, che ci risulta una non sempre pronta collaborazione da parte dei tribunali; peraltro stiamo per mandare un nostro questionario, quindi, se l'atteggiamento è questo, chiederemmo di verificare che vi sia sempre una pronta e puntuale collaborazione a compilarli. A fronte di una collaborazione di tale tenore, diventa prezioso aggiungere altri quesiti; se vediamo invece che la collaborazione dei tribunali a rispondere neanche arriva, facciamo una fatica inutile, anche se ci dev'essere e penso che possiamo veramente pretenderla.

In questo caso, fatta in premessa tale richiesta di collaborare di più, potremmo verificare se l'Istat ci dà la disponibilità a costruire l'integrazione di queste domande, in maniera tale da aggiungere aspetti per noi rilevanti. In quanti casi viene disposta la famosa CTU, che spesso diventa parte e oggetto quasi integrante della sentenza? In quanti casi il giudice la assume? Non possiamo entrare nel merito e chiedere quanto si sia distaccato il giudice dalla pronuncia? Mi spingerei a farlo, ma diventa complicato nel fascicolo; almeno però sarebbe utile avere il dato. Quante volte è stata chiesta la consulenza tecnica d'ufficio, se è stata chiesta? È stata chiesta, al pari, una relazione agli assistenti sociali?

Ancora: è stato adottato un ordine di protezione? Vi ricordo quello che ci ha detto la dottoressa Betti, presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna, venuta qui in audizione, quando ci ha raccontato di quanto vengano adottati gli ordini di protezione nei casi di separazione e quanto questi siano importanti. Purtroppo sappiamo – la stessa dottoressa Betti ce lo diceva – che vengono utilizzati pochissimo, mentre abbiamo visto che hanno un'efficacia abbastanza rilevante. Possono avere

la durata di un anno e il potenziale o presunto aggressore può essere destinatario di un ordine di allontanamento. In quanti casi questi ordini di protezione sono stati adottati? Questo ci può servire per capire se il giudice si sta muovendo nella logica di una separazione, se sta indagando su questa violenza o se sta trattando la separazione come un conflitto normale. Se c'è un ordine di protezione significa che sta indagando, perché l'ha capito e sta cercando di indagare.

Allo stesso modo vi è la necessità di verificare se esistono altri procedimenti pendenti penali. Il giudice si pone il problema di verificare se esiste un procedimento? Al di là del cosiddetto Codice rosso, che prevede un maggiore dialogo tra i procedimenti in corso, il giudice del processo civile indaga sulla violenza? Dovremmo provare a spingere il giudice civile a indagare sugli aspetti che ha riferito la dottoressa Sabbadini rispetto a molte delle separazioni, ma secondo noi si indaga ancora poco, perché se fosse indagato ed emergesse più chiaramente il fenomeno della violenza, anche nelle semplici separazioni dei tribunali, non ci troveremmo di fronte a casi di alienazione e non ci troveremmo messe in discussione e di fronte a vittimizzazioni secondarie. Se invece la separazione viene letta come un mero e semplice conflitto, perché la violenza non viene indagata, ci troviamo di fronte a tutti questi casi. Almeno si potrebbe evitare il *post*.

Premesso che chiederemo ai tribunali di rispondere, chiedo all'ISTAT se ritenga possibile un'integrazione del questionario, che i tribunali già che sono tenuti a compilare, con alcuni brevi quesiti sulle questioni di cui vi ho appena detto.

*SABBADINI*. Partiamo dall'ultima domanda. Sicuramente si può avviare una collaborazione per verificare la possibilità di introdurre qualche quesito in più; ovviamente questa possibilità deve essere testata prima, nel senso che dobbiamo prima verificare sul campo quanto può essere onerosa la rilevazione della risposta ad uno o più di questi quesiti. Questo però può avvenire solo e unicamente se la Commissione interviene con molta forza nei confronti dei tribunali. Bisogna richiamarli all'ordine su questo fronte. Noi possiamo fare la nostra parte, anche attraverso un test, verificando insieme una graduatoria di importanza tra i quesiti; per esempio, rispetto alla verifica dell'esistenza di altri procedimenti penali pendenti, non so se la strada sia quella di inserire questo aspetto all'interno del modello della separazione, oppure se occorra trovare altri modi per verificarlo. Insomma, in qualche modo dobbiamo ragionarci. Quello che dico però è che l'azione deve essere congiunta e coordinata e deve essere volta a ristabilire un'attenzione che su questo fronte non c'è, come dovrebbe esserci, da parte del Ministero della giustizia.

*PRESIDENTE*. Prossimamente, nel mese di dicembre, svolgeremo un'audizione anche del Ministro della giustizia.

*SABBADINI.* Se il Ministro viene in audizione, è importantissimo che gli si sottopongano queste questioni. Questo è il primo aspetto.

Rispetto alla domanda riferita agli stereotipi e alla loro diffusione nella popolazione giovanile, è prevista una rilevazione, che verrà fatta nel prossimo anno, specificamente nelle scuole e in particolare tra i ragazzi. Sulla base di quella si potrà andare molto più a fondo e cercare di capire meglio. Quello che emerge, complessivamente, rispetto al complesso degli stereotipi, è che comunque c'è una differenza tra la popolazione giovanile e quella anziana. La popolazione che è stata presa in considerazione è quella che arriva fino a 74 anni ed emerge che le visioni più stereotipate sono concentrate nella fascia più anziana. In questa fascia di età l'ampia maggioranza ha visioni stereotipate, ma registriamo un dato di circa il 45 per cento di visioni stereotipate anche tra i giovani. Quindi è vero che ci sono differenze, ma dobbiamo essere coscienti che questo problema è trasversale e non può essere sottovalutato neanche tra i giovani.

Vi dico di più: dall'esperienza delle rilevazioni portate avanti in questi anni dall'ISTAT, la cosa che mi colpisce di più è che, mentre sulle questioni di genere la visione stereotipata è ancora particolarmente accentuata, lo è molto meno sugli aspetti che riguardano la comunità LGBT. Su quest'ultimo aspetto c'è un grandissimo salto; non che non ci siano problemi, ma c'è stata un'accelerazione nella consapevolezza e registriamo una grandissima distanza, molto più ampia, tra la popolazione giovane e la popolazione anziana, mentre sugli stereotipi di genere ancora arranchiamo. C'è distanza, ma dobbiamo recuperare tanto.

*PRESIDENTE.* Una ragazza giovane generalmente ragiona dicendo che, nella Costituzione, abbiamo tutti gli stessi diritti. Intendo dire che la ragazza che non ha mai vissuto una discriminazione dirà sempre che secondo la Carta costituzionale abbiamo gli stessi diritti. Le giovani non avvertono questa discriminazione, fino a quando, purtroppo, non la verificano sulla loro pelle e, solo allora, ne acquistano consapevolezza. Le più giovani sono molto resistenti; quando parli loro delle quote rosa o di altre misure, ti rispondono che vogliono farsi valere per quello che sono e che non vogliono essere come i «panda». Sono queste molto spesso le valutazioni delle più giovani; per questo facciamo molta fatica a parlare con loro. Però poi trovano normale e giustificano che il proprio compagno di classe, il vicino o il fidanzato controlli loro il cellulare, perché lo ritengono un gesto di amore, di gelosia e attaccamento; non di possesso, ma di attaccamento e affetto. Con le più giovani secondo me c'è questo salto culturale.

Il tema, secondo me, è che la violenza di genere ancora non è passata nell'immaginario collettivo come un disvalore sociale altissimo, come forse è avvenuto in altri Paesi: penso alla Spagna.

*DE LUCIA (M5S).* Mi incuriosiva la questione legata al titolo di studio. Spesso ragioniamo proprio degli adolescenti che in classe vivono condizioni di sudditanza rispetto ai compagni o in occasione dei primi amori.

Per questo è importante anche capire se esista una questione relativa ai titoli di studio, ma ho appena constatato che c'è una valutazione in tal senso. Facciamo sempre riferimento alla scuola, alla cultura e all'educazione, ma occorre che nella scuola si lavori nella giusta direzione. Insomma, la scuola ormai è diventata strategica per tutte le questioni.

*SABBADINI.* È fondamentale, perché dal punto di vista dei titoli di studio, anche rispetto agli stereotipi di genere, sono quelli con i titoli di studio più bassi che si trovano ad avere visioni più stereotipate. È sempre stato così e questa relazione si mantiene anche adesso. La scuola, quindi, da questo punto di vista è cruciale. Il problema è che su tale fronte non ci si dota di adeguate strategie, perché la scuola è uno strumento potentissimo.

All'interno della famiglia, con una divisione dei ruoli che ancora stenta, è stereotipata ed è ancora, non dico tradizionale, ma «tradizionale-moderna», la trasmissione intergenerazionale non può che essere ancora stereotipata. O riusciamo ad avere una scuola che riesce a compensare su questo fronte, oppure i tempi saranno molto lunghi. Bisogna trovare meccanismi di accelerazione, anche perché nella scuola ci sarebbe una grande risorsa, perché le insegnanti sono per la maggior parte donne. Dovremmo trasformare questo in un elemento di forza.

*PRESIDENTE.* Aggiungo che da sola, anche la formazione, se non fatta bene, se così neutra, può non servire. Quindi, è vero che più è alto il titolo di studio, maggiore è la consapevolezza, però abbiamo il caso di magistrati che hanno scritto sentenze ricche di stereotipi e pregiudizi. Per quanto meno diffusa, la formazione da sola non è sufficiente se non è fatta bene.

Riporto sempre il mio esempio: mi sono laureata in giurisprudenza, ho fatto l'avvocato, ma se fossi venuta da una famiglia piena di stereotipi e pregiudizi me li sarei portati tutti quanti dietro – perché è vero che l'università ti apre la mente, ma deve essere fatta bene – se nessuno al mio corso di studi mi avesse indirizzato verso l'apertura, verso la cultura di genere, verso una lettura corretta della violenza nella relazione di coppia. D'altra parte, un avvocato penalista si può trovare a dover difendere le persone che commettono quel tipo di reato, quindi è necessario un corso di studi più indirizzato, che faccia almeno un accenno al tema, e poi cultura generale. Per questo vorremmo che le università lavorassero di più su questa materia. A questo scopo stiamo lavorando con l'Anvur, con la Crui, proprio per tentare di trasmettere alle università il messaggio che anche per loro è una battaglia culturale perché è da lì che parte tutto. Lo abbiamo appena fatto con la Federico II di Napoli; lo facciamo quando andiamo a visitare le città.

Ringraziamo la dottoressa Sabbadini, preziosa e puntuale come sempre. Per parte nostra, continueremo a incalzare.

Oggi ci siamo prese l'impegno di scrivere al ministro Bonafede – lo avremo in audizione – e poi scriveremo all'ISTAT per verificare quanto ci siamo detti.

*MURATORE.* L'accordo è quasi alla firma ma abbiamo avuto molte difficoltà e resistenze; a luglio si era aperta la possibilità di firmarlo, quindi è stato redatto in un modo molto morbido, con la costituzione di un tavolo di lavoro che vada a rilevare proprio questi aspetti. Attualmente non è ancora stato firmato. La convenzione con il Dipartimento per le pari opportunità, che invita a intervenire in tal senso, sta per scadere. Quindi, per noi l'ideale sarebbe che voi spingeste in questa direzione nel più breve tempo possibile, considerato che anche a livello internazionale il Gruppo esperte sulla violenza del Consiglio d'Europa (Grevio) si è espresso negativamente sull'Italia in riferimento a questi aspetti.

**Audizione della professoressa Maura Misiti, ricercatrice dell'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (IRPPS-CNR)**

*PRESIDENTE.* Ringraziamo la professoressa Maura Misiti, dirigente dell'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche.

Avverto l'audita e i commissari che possono chiedere preventivamente, in qualsiasi momento, la chiusura della trasmissione audiovideo e la secretazione dell'audizione, o di parte di essa, qualora ritengano che i fatti o le circostanze riferite alla Commissione non debbano essere divulgati. Ai sensi del Regolamento interno preciso che sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Mi permetto di ringraziare in modo particolare la dottoressa Maura Misiti, anzitutto per la disponibilità offerta non appena l'abbiamo chiamata e poi perché, in base a un accordo fatto dal precedente Governo, al CNR era stato chiesto soprattutto di monitorare l'attuazione del piano antiviolenza. La dottoressa Misiti, per il CNR, ha seguito questo lavoro. Quindi, oggi le chiederemo soprattutto conto di quanto di quel piano è stato realizzato, di quanto non è ancora stato realizzato e delle difficoltà ancora esistenti, se ci sono.

Le cedo la parola.

*MISITI.* Anzitutto buongiorno a tutti. Immagino che le colleghe dell'ISTAT che avete appena audito vi abbiano detto che stiamo facendo un lavoro congiunto, per alcune parti, di risistemazione.

Nel 2017, il Dipartimento per le pari opportunità ha fatto due accordi di base: uno con l'ISTAT e l'altro con il CNR. Quello con l'ISTAT riguarda la costruzione della banca dati (ve ne avranno parlato); quello con il CNR riguarda due azioni fondamentali, la prima delle quali concerne monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto, nell'ambito (quello con cui collaboriamo con l'Istat) dell'indagine sull'offerta dei servizi a supporto delle donne vittime di violenza.

Si tratta di una mappatura, una serie di rilevazioni che affiancano quelle dell'ISTAT. Vi racconterò nel dettaglio perché il sistema italiano è abbastanza complicato. Un secondo ambito riguarda specificamente il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione del piano.

Le azioni di monitoraggio e valutazione sono all'interno di questo quadro complessivo, di un progetto che ha una durata di tre anni, in cui la *ratio* è intanto creare azioni di sistema, risistemare e capire meglio come funziona il sistema italiano, e poi intraprendere una serie di azioni, che non sono mai state fatte – diciamoci la verità – di valutazione e monitoraggio delle azioni politiche che il Governo, lo Stato, il Dipartimento, il Ministero – le cose sono cambiate nel tempo – hanno intrapreso. Questo è molto importante perché i due aspetti sono assolutamente connessi.

Insieme all'ISTAT abbiamo rilevato i centri antiviolenza esistenti che lavorano in Italia. Questa sarebbe una banalità se non fosse che, in realtà, fino a questa rilevazione non si conosceva il numero vero, esatto, definitivo dei centri che operano sul territorio italiano. Infatti, come sicuramente saprete, esiste un'intesa tra lo Stato e le Regioni – siglata nel 2014 – sui requisiti minimi che i centri, le case rifugio, dovrebbero avere. Si tratta di requisiti in relazione ai quali, ai sensi dell'articolo 5-*bis* della legge n. 119 del 2013 (il famoso riparto), le Regioni acquisiscono risorse e distribuiscono i propri fondi sulla base di albi di accreditamento o albi regionali o sistemi vari, in cui, per ogni Regione, c'è un certo numero di centri che rispondono a quei requisiti. Il problema è che contemporaneamente e parallelamente in Italia esiste un sistema, che è il 1522 (il numero verde antiviolenza), un numero di servizio che ha la funzione di intervenire o orientare le persone che hanno bisogno di aiuto. Questo numero pubblico – il servizio è gestito dal Dipartimento per le pari opportunità – ha a disposizione un *database* dove sono registrati tutti i centri e le case rifugio italiane, a seconda di dove arrivano le chiamate e del tipo di aiuto richiesto.

Il problema è che contemporaneamente e parallelamente in Italia esiste un altro sistema, il numero verde pubblico antiviolenza di servizio 1522, con la funzione di intervenire e orientare le persone che hanno bisogno di aiuto. Questo numero pubblico di servizio gestito dal Dipartimento per le pari opportunità ha a disposizione un *database* in cui, a seconda della provenienza delle chiamate e del tipo di aiuto richiesto, sono presenti tutti i centri e le case rifugio italiani (quelli delle Regioni, mentre quelli del 1522 sono un insieme diverso).

Si tratta di fare ordine, perché se bisogna finanziare i centri – come bisogna fare – occorre sapere quanti e dove sono e cosa fanno. Ne deriva la *ratio* della mappatura: l'Istat ha lavorato con le Regioni per mappare i centri che rispondono ai criteri dell'intesa Stato-Regioni, che sono 285. Il CNR ha mappato i centri che se ne collocano al di fuori, cioè che non sono riconosciuti dalle Regioni, ma non perché non hanno i requisiti, bensì per varie ragioni: ad esempio, sono stati aperti in un momento successivo; non vogliono rispondere alle Regioni né essere da esse control-

lati; per ragioni varie, insomma, sono al di fuori (noi dell'Istat ne abbiamo rilevati 82).

Lo stesso discorso va fatto sulle case rifugio, per le quali è forse ancora più complicato, perché l'Istat ne ha rilevate un centinaio senza requisiti o meglio, non riconosciute dalle Regioni, che però esistono: se andiamo a vedere nel *database* del 1522, figurano monasteri, conventi, case Papa Giovanni, case alloggio e appartamenti; insomma, si tratta di strutture che di fatto vengono tutte utilizzate – perché in emergenza non si butta via niente e, se serve qualcosa, una donna viene indirizzata lì – ma che di fatto sono al di fuori di quel sistema codificato nel 2014. Abbiamo quindi questo problema di razionalizzazione dell'esistente, tema che rimane aperto.

PRESIDENTE. I centri che ha rilevato il CNR sono quelli che utilizza adesso il 1522 oppure no?

MISITI. No, signor Presidente: a parte il fatto che è appena cambiato il gestore del 1522, perché è appena stato assegnato il nuovo bando; abbiamo chiesto all'Istat, preparando insieme al Dipartimento il nuovo bando per il 1522, che il *database* sia aggiornato sulla base delle nostre rilevazioni. Abbiamo fatto questo, che è una cosa importante e fondamentale, e ci siamo salvati in parte.

Un altro elemento del mondo delle strategie per la violenza sono i programmi per gli uomini maltrattanti, una realtà che esiste in Italia già dal 2009: al 2017 ne abbiamo contati 52 distribuiti in tutta Italia. Per ogni cosa c'è una specifica: al di là del fatto che sono richiesti dalla Convenzione di Istanbul, li prevedeva anche la legge n. 119 e tutti siamo convinti che sia necessario coinvolgere gli uomini; a partire da tali premesse, questi programmi sono *wild* in Italia, perché, a differenza dei centri, nell'intesa Stato-Regioni per essi non sono stati stabiliti requisiti. Questo significa che i 52 programmi distribuiti per l'Italia sono finanziati in vario modo (non attraverso la legge, che prevede che i soldi non siano concorrenti con quelli dei centri, quindi sono due cose separate): con l'indagine ci siamo accorti che fundamentalmente sono finanziati sia attraverso bandi del Dipartimento per le pari opportunità – dei quali parleremo più avanti nelle valutazioni fatte nel 2017 – sia da finanziamenti locali, privati o autofinanziamenti; insomma, si tratta di un mondo particolare.

PRESIDENTE. Non si tratta di quello che passa per le Regioni.

MISITI. Non passa per le Regioni, ma è completamente diverso: questo mondo è sconosciuto ai più: sulla base dell'indagine che abbiamo fatto, sappiamo che questi programmi hanno diverse organizzazioni; ad esempio, ce ne sono di più nel Nord e nel Centro e in quattro Regioni italiane non ve ne sono affatto.

PRESIDENTE. Come si chiamano?

*MISITI*. Si chiamano programmi per gli autori di violenza e sono quattro le Regioni che ne sono sprovviste, tutte al Sud. Questi centri operano con una grande eterogeneità di approcci e metodologie.

A complicarci la vita ulteriormente sta il fatto che per i programmi in Italia non ci sono *standard* minimi, in Europa sì: il Consiglio d'Europa, sia nel 2008 sia successivamente alla Convenzione del 2014, in realtà ha riflettuto – perché il problema è evidente, dato che non chiunque può aprire un programma del genere, che deve avere determinate caratteristiche – e ha individuato alcuni requisiti, per quali quindi, anche se non facciamo riferimento all'Italia, lo facciamo all'Europa. Purtroppo i centri italiani non vi rientrano tutti.

Vi dico solo la cosa forse più importante: il primo requisito, sia nella Convenzione di Istanbul sia nella documentazione del Consiglio d'Europa, è conferire priorità alla sicurezza delle donne *partner* e dei loro figli, lavorando in stretta collaborazione con i servizi specializzati di assistenza alle vittime.

Questo è il primo punto: facciamo questi programmi, ma con l'obiettivo di creare sicurezza per le vittime e i figli. Purtroppo qui c'è un problema, perché non tutti i centri (meno della metà, per l'esattezza, perché ci sono percentuali basse) affermano di collaborare con i servizi specializzati di supporto alle vittime. Solo il 58 per cento dei programmi aderisce a una rete territoriale, quindi c'è un problema di raccordo con i centri anti-violenza, i quali mettono al primo posto la sicurezza delle vittime e non accettano di collaborare con i programmi, qualora ritengano che questa non sia assicurata. Per questo c'è anche una certa percentuale di programmi che hanno tentato di entrare nelle reti e in contatto con i centri, i quali hanno risposto negativamente, perché la sicurezza non era garantita. È chiaro che sugli approcci – di cui potremo parlare approfonditamente in un'altra occasione – la situazione dei programmi è da rimettere a posto.

Affiancandoci all'Istat abbiamo ricostruito una situazione che è una specie di fotografia al 2017 di tutto quello che c'è adesso sul territorio italiano, che devo dire che è abbastanza e non è poco. Il problema vero è come funzionano e se riescono a sostenersi, ma i centri ci sono, non è che non ci siano: sono da rinforzare in alcune aree del Paese e devono migliorare la loro metodologia e il loro stile di lavoro (ci stiamo lavorando e stiamo facendo un'indagine qualitativa in questo momento, con interviste faccia a faccia ai responsabili e alle operatrici dei centri, delle case e dei programmi per capire come lavorano e quali metodologie e *standard* utilizzano).

Rispetto ai centri anti-violenza, per esempio, siamo riusciti a rilevare che hanno avuto utenze molto elevate: sono circa 50.000 le donne che in un anno si sono rivolte ai centri anti-violenza, con medie molto differenti tra i vari centri. Questo dipende da tanti fattori, sia da come lavora il centro e dalle prestazioni che offre, sia dall'accessibilità, perché un conto è che si trovi al centro di un paese o di un Comune capoluogo, altro conto

che sia in una valle di montagna dove c'è una sola strada. È importante valutare l'utenza, ma in funzione di una serie di indicatori.

I programmi per gli uomini maltrattanti hanno utenze che non sono comparabili con quelle dei centri antiviolenza.

PRESIDENTE. Quanti sono i centri? Sono cinquantadue i programmi e invece i centri?

MISITI. I centri sono 338.

PRESIDENTE. Basta questo?

MISITI. Sì. Per quanto riguarda il numero medio di uomini che si rivolgono ai centri e ai programmi è di 1.200 uomini presi in carico nel 2017, per una media di circa 26 uomini a programma. Vi devo dire che ci sono stati anche abbandoni: 339 in media a programma. L'accesso avviene soprattutto a seguito di un invio da altri servizi presenti sul territorio, come le procure, i servizi sociali del Comune, eccetera. Nel 40 per cento dei casi la persona si presenta ai centri volontariamente: questo è un elemento su cui secondo me bisogna riflettere, perché un conto è che li manda il magistrato e l'avvocato, altro conto è che va spontaneamente, oppure decide con la *partner* (vado a fare un trattamento, perché non voglio più agire in quel modo). Bisogna capire anche questo, perché la percentuale del 60 per cento di uomini che vengono mandati dal magistrato o da altri servizi è elevata.

Per i centri i numeri sono completamente diversi, perché abbiamo detto che nel 2017 sono circa 50.000 le donne che hanno contattato almeno una volta un centro antiviolenza e 32.000 quelle che sono state prese in carico: in media 104 per ogni centro (abbiamo calcolato delle medie per fare confronti). Insomma sono elementi di riflessioni. Non do giudizi, ma dico semplicemente che se vogliamo investire o fare politiche a tutto campo in cui comprendiamo anche i programmi, dobbiamo riflettere. Intanto bisogna fare gli *standard* italiani e poi bisogna trovare il modo di monitorarli.

Un altro elemento dei programmi è la valutazione e il *follow up*. Qui c'è un problema: *follow up* significa chiedere a chi ha finito un programma nel 2018 che cosa intende fare nel 2019. Il programma deve controllare che quel signore che è uscito dal centro, dopo che al magistrato e al servizio sociale è stato comunicato che ha seguito il programma e il corso, l'anno successivo continui a mantenersi su un binario non violento: nel recuperare una relazione, nei suoi comportamenti, eccetera. *Follow up* è proprio un termine sconosciuto, così come monitoraggio e valutazione; è vero che alcuni lo fanno, ma non tutti e questo è il problema. Il 65 per cento fa supervisione esterna; di questi il 69 per cento utilizza una metodologia di valutazione del rischio. Anche qui stiamo giocando con il fuoco: la metodologia di valutazione del rischio è uno strumento essenziale, perché bisogna valutare se quel signore può essere pericoloso o

meno in una relazione, se può tornare a casa e alla sua vita oppure no. Questo è molto importante; non è che si può non farlo, perché – lo vediamo tutti i giorni e ve ne occupate in questa Commissione – c'è anche un problema di rischio e di esposizione delle donne e dei figli.

Passiamo al monitoraggio e alla valutazione. Sono due cose diverse, come sapete. Il monitoraggio è un'attività che ci consente di avere un quadro preciso dell'avanzamento delle attività di spesa e dei pagamenti di quanto si sta realizzando o si è conseguito; la valutazione è un giudizio su quello che si è fatto, basato su tecniche di ricerca sociale, e che, per esempio, dà una valutazione sulla coerenza con le criticità del contesto, con le normative, l'efficacia di una serie di azioni e l'efficienza. Il nostro programma fa entrambe le attività, sia quelle di monitoraggio sul piano strategico, che quelle di valutazione. La valutazione la stiamo applicando sul piano straordinario, quello che ha avuto valenza nel periodo 2015-2017.

PRESIDENTE. Il monitoraggio era relativo a quel piano?

MISITI. No, il monitoraggio è di questo piano, mentre la valutazione è su quello che è finito, teoricamente. Non tutte le azioni sono complete.

C'è bisogno di fare una premessa: una linea d'intervento del nostro progetto partiva dalla domanda rispetto a cosa stiamo monitorando e che cosa manca per il monitoraggio, cioè una riflessione su che cosa significa monitorare ora con gli strumenti che abbiamo. Abbiamo avuto un confronto con alcune Regioni, abbiamo consultato dei documenti (anche quelli della Corte dei conti, perché è intervenuta su questo) e soprattutto analizzato le schede di monitoraggio attualmente in uso: questo è molto importante in relazione ai fondi erogati *ex articolo 5-bis* della legge n. 119 del 2013.

Il Dipartimento per le pari opportunità ha dei soldi e li distribuisce in virtù dell'articolo *5-bis* alle Regioni; le Regioni in cambio devono inviare una scheda di monitoraggio, che è stata concordata, in cui forniscono una serie di informazioni che sarebbero fondamentali per fare il monitoraggio. Purtroppo ci sono tantissimi documenti scritti, anche sul piano straordinario, del quale non abbiamo alcuna cognizione. Quindi abbiamo scritto, insieme ad alcune Regioni, delle linee guida sul sistema di monitoraggio che riguardano anche le schede che stanno presso il Dipartimento per le pari opportunità. Forse una loro riforma può renderle più semplici, perché alcune Regioni fanno benissimo, mentre altre rimandano a una documentazione, allegata alle delibere, non compilando le schede. In questi casi il monitoraggio è complicatissimo, perché non ci sono i dati. Altre Regioni non le compilano per niente. Quindi abbiamo stilato linee guida sul sistema di monitoraggio e abbiamo chiesto alle Regioni di collaborare.

Che cosa manca? Manca appunto il fatto di condividere il documento con le Regioni e il comitato tecnico, perché il monitoraggio ha degli indicatori ed è importante per noi concordarli con chi li crea, cioè con le Regioni e con gli attori che sono al tavolo tecnico. Il tavolo tecnico

non c'è più, ancora non è stato riconvocato, ma è stata riconvocata la cabina di regia.

Abbiamo un problema nel senso che è stato complicatissimo fare il primo passaggio dal Governo...

PRESIDENTE. Entro quando andrebbe fatto il monitoraggio?

*MISITI.* Entro la fine del progetto. Le linee guida di monitoraggio sono un qualcosa che resta. Sono tutte azioni pensate perché restassero e dessero strumenti al Dipartimento per poter gestire la politica contro la violenza.

PRESIDENTE. Ma la stiamo usando per fare il monitoraggio di questo piano?

*MISITI.* Sì. Vi dico subito che cosa stiamo facendo.

L'assenza di un sistema di monitoraggio rende difficoltosa la ricostruzione di quanto è stato fatto per il piano straordinario. Nonostante avessimo, sul piano straordinario, un mandato valutativo, abbiamo ritenuto opportuno cercare – per quanto possibile – di acquisire una serie di elementi utili su cui riflettere. Quindi, stiamo ragionando nel ricostruire tutto quello che è stato programmato.

È importante dire che quello che è stato programmato (tre avvisi, riparto alle Regioni e accordi) non necessariamente corrisponde a quello che è stato fatto. Su questo, se riusciremo ad avere accesso a tutti i documenti, faremo una specifica ricostruzione che ci serve per incontrare le associazioni e le Regioni per fare la valutazione.

Finora le associazioni sono state molto critiche rispetto alla trasparenza nell'uso dei fondi. Queste critiche provengono dal fatto che nessuno ha mai comunicato quelle informazioni fondamentali per valorizzare l'impegno del Governo. Sono stati spesi tantissimi soldi sul piano straordinario (50 milioni di euro) e nessuno sa che cosa è stato fatto e con quali beneficiari.

PRESIDENTE. Mi scusi, 50 milioni si riferiscono alla cifra spesa direttamente dal Governo o a quella trasferita alle Regioni?

*MISITI.* Tutti insieme. Ora, su questo vorremmo dare un contributo fattivo. Per esempio, abbiamo guardato tutti i progetti che hanno concorso al bando. Il risultato è che c'è un territorio estremamente vivace: alcuni progetti sono davvero geniali, intelligenti, fondamentali. Quindi, ci serve anche per valorizzare, sapere di più. Tuttavia, avere la documentazione è difficilissimo; non vi parlo di quello che abbiamo dovuto fare per copiare tutti i dati dei progetti presentati per il bando. Per esempio, sull'avviso rivolto al potenziamento dei centri sono stati finanziati 66 centri; per le scuole 90 progetti; sull'avviso 2017 i progetti finanziati sono 197. Poi, abbiamo 353 beneficiari dei finanziamenti che hanno attivato interventi

sui territori. A questi si devono aggiungere i beneficiari dei finanziamenti che le Regioni hanno trasferito sul riparto effettuato nel 2015-2016, che saranno altri 200-250 soggetti. Vi darò i numeri con calma, ma questo per dire che il monitoraggio serve anche per valorizzare e capire che cosa è stato fatto. Non si può, cioè, dire: spendiamo questi soldi, distribuiamoli, facciamo i bandi, senza sapere cosa effettivamente è stato fatto sul territorio e quali destinatari sono stati raggiunti, perché questi sono i beneficiari, i soggetti, e poi c'è l'utente finale. Quello che è stato fatto è un lavoro veramente interessante.

PRESIDENTE. Il dramma è che siamo a fine 2019 e stiamo valutando il 2017.

MISITI. Cara Presidente, abbiamo avuto problemi enormi per avere questi dati. Tenga conto che la valutazione non è mai stata fatta; questa sarebbe la prima volta in assoluto che abbiamo questo tipo di informazione. Questo serve solo per capire che quelle linee guida di monitoraggio, se accettate dalle Regioni e dal tavolo tecnico, sono uno strumento fondamentale per il futuro perché ci consentono di ragionare sulle azioni che vengono fatte.

Entriamo in un ambito complicato. Il piano si chiama «strategico» perché è un piano bellissimo che è stato fatto ispirandosi alla Convenzione di Istanbul e sui tre assi fondamentali più un asse di servizio.

PRESIDENTE. Per capirci, quello che è poi è diventato il piano operativo (di Spadafora) che ha dato attuazione a quel piano strategico.

MISITI. Il piano strategico prevedeva un piano operativo, che era anch'esso – nelle idee che avevamo – un passaggio fondamentale, ovvero un elemento che facesse sì che le amministrazioni e gli attori che stanno intorno al tavolo tecnico facessero un'assunzione di responsabilità: «sì, questo lo faccio e ci metto tanto tempo, tot personale e questi soldi». Oppure: «questo lo sto già facendo e ci sto lavorando in questo modo». Ecco, questo è stato fatto da Spadafora; chiaramente lo «buttiamo» perché è cambiato tutto.

C'è stata un'interpretazione del piano strategico nella traduzione del piano operativo; anzitutto si è registrata la difficoltà delle amministrazioni – evidentemente è proprio una cultura amministrativa – di tradurre, di darci le informazioni e di entrare in questa logica; speriamo che la seconda volta con questo nuovo Governo sia un po' più facile, avendolo fatto una volta.

Abbiamo fatto un rapporto di valutazione. Teoricamente si doveva fare una valutazione del piano strategico *ex ante*, cioè prima che fosse scritto, che valutasse le idee. In realtà, queste cose sono state fatte contemporaneamente. C'è sempre la teoria scientifica e poi la pratica: comunque il tavolo tecnico funzionava, quindi, non c'era possibilità di fare queste due azioni distinte. Il rapporto di valutazione che abbiamo elaborato – è

disponibile – fra l'altro consultando alcuni *stakeholder* ed esperti di violenza, presenta tutto quello che è stato prodotto di recente sul tema della violenza, comprese le raccomandazioni, ad esempio, della CEDAW e i rapporti ombra delle associazioni.

Il rapporto che abbiamo fatto – si può scaricare dal nostro sito – dà una valutazione positiva del piano lungo le tre dimensioni: è pertinente con le criticità del contesto, quindi le azioni presenti nel piano sono potenzialmente in grado di contribuire a risolvere i problemi; è coerente con gli orientamenti normativi (Convenzione di Istanbul, CEDAW, legge n. 119 del 2013); infine, presenta una buona coerenza interna tra obiettivi e azioni. Tuttavia, alla fine del rapporto di valutazione si trovano raccomandazioni molto importanti.

La prima è quella che raccomanda di adottare, come principio guida per l'implementazione – dovrò parlarne con la Ministra, quando la vedrò – una concentrazione di finanziamenti su un numero contenuto di azioni. Abbiamo infatti calcolato che le azioni isolate sul piano strategico sono 92, quindi un po' troppe per concentrare le forze. Se ci concentriamo, abbiamo una massa critica di attività in realtà capace di aggredire con efficacia le problematiche di contesto esistenti.

Altro aspetto molto importante è che sia puntuale l'attenzione nella declinazione di documenti attuativi del piano, e cioè che ci sia una regia organica e responsabile degli interventi, perché questo è stato il problema che abbiamo avuto nel confronto con i Ministeri. A volte sembrava di stare in classe davanti agli studenti: «Questa cosa come pensi di farla? Perché la vuoi fare?»

PRESIDENTE. Mi perdoni; nel piano strategico abbiamo 92 azioni? Mi sembrano un po' tante per essere un piano strategico.

MISITI. Era strategico nel senso che ogni linea – di prevenzione e di protezione – si articolava verso il basso.

PRESIDENTE. Sul piano operativo.

MISITI. Esatto.

Altra cosa importante è la definizione puntuale degli interventi nella loro modalità attuativa, comprendendo tutti gli elementi che possono restituire un quadro più chiaro di cosa sarà realizzato, con quali tempi, risorse umane e finanziarie, con quali soggetti e con quali risultati e impatti attesi. È bellissimo scritto così, ma è stato un bagno di sangue, perché quest'azione è molto complicata, dato che nella nostra amministrazione c'è una certa difficoltà a pensare in questi termini (quanti fondi e persone impiegare, quali sono i destinatari e cosa pianificare per il 2020).

PRESIDENTE. Questo non dovrebbe essere il piano operativo?

*MISITI.* Questo è il piano operativo: abbiamo scritto un rapporto di valutazione che sintetizza e in fondo è un'analisi del piano strategico.

PRESIDENTE. In mancanza del piano operativo.

*MISITI.* Il piano operativo adesso c'è, ma è da buttare; questo è stato scritto prima.

PRESIDENTE. Le cose che chiedete dovrebbero essere presenti nel piano operativo, per intenderci.

*MISITI.* Certamente. Cosa dobbiamo fare, allora? Il 2 dicembre presenteremo un ulteriore rapporto definitivo sulle linee guida del monitoraggio, in cui identifichiamo gli strumenti per il monitoraggio del piano (con le schede di monitoraggio), che poi è quello di adesso.

PRESIDENTE. Per il 2015-2017.

*MISITI.* Sì; è molto complicato, ma stiamo completando e raccogliendo tutti i documenti relativi al piano straordinario e alcune azioni sono ancora in essere.

PRESIDENTE. Vorrei seguire il ragionamento: come facciamo a monitorare il piano strategico, se non abbiamo fatto neanche il piano di riparto? È questo che non capisco.

*MISITI.* Non si può monitorare un'azione che si fa in parallelo all'attuazione: la valutazione si fa alla fine; valutiamo lo straordinario, perché è finito.

GINETTI (*IV-PSI*). Signor Presidente, ringrazio la dottoressa Misiti per il lavoro importante che stanno facendo, anche se mi sembra che ci sia un problema: dovremmo essere più europei dal punto di vista della pubblica amministrazione, perché un'attività di valutazione *ex ante* rispetto al piano strategico, ma *ex post* rispetto alle misure attuative di un piano operativo che traduce la strategia di base in interventi specifici, renderebbe il vostro lavoro di monitoraggio e rilevazione molto più facile, se poteste misurare i risultati in base agli obiettivi.

Mi riferisco a qualche Regione: il problema è che le Regioni spesso non fanno bandi coerenti o comunque in modo puntuale rispetto alle misure in linea e attuative della strategia. Bisognerebbe «imporre» il rispetto degli obiettivi se vengono dati i finanziamenti.

PRESIDENTE. Il rispetto dell'autonomia.

GINETTI (*IV-PSI*). A fronte dei finanziamenti, il rispetto degli obiettivi è abbastanza generale; occorrono però interventi utili a raggiungere quegli obiettivi, rispetto ai quali i risultati devono essere misurabili, per

consentire un monitoraggio a scheda, altrimenti ci si perde. Qual è l'atteggiamento frequente, però (e mi dica se sbaglio)? Al contrario, spesso è il centro che prevale nella sua idea con il suo progetto rispetto alla misura e all'obiettivo da raggiungere. Non credo siamo già nella fase in cui i centri, secondo un principio di sussidiarietà, sono coadiuvanti e sussidiari e fanno da braccio operativo della strategia pensata (che però è politica, non so se mi spiego); spesso c'è quindi un'inversione dei ruoli, e mi riferisco solo ad alcuni territori.

*MISITI.* Teoricamente è così, e qui apro un altro capito complicato: il piano prevede che la *governance* territoriale di applicazione delle politiche anti violenza sui territori siano le reti anti violenza, che nessuno sa quante sono, eppure costituiscono il ganglio fondamentale (nel piano è scritto a caratteri cubitali che sono l'elemento strategico). Ce ne sono: abbiamo deciso autonomamente – anche se non è scritto neanche nel progetto – che non si può vivere senza sapere quante sono le reti, pertanto le stiamo contando. Finora ne abbiamo contate 138, ma sicuramente non sono tutte. Sono molto diverse tra di loro, hanno protocolli (alcuni sono formali, altri sono stati siglati dieci anni fa e non sono mai stati rinnovati, altri ancora sono operativi e molto importanti e consentono di lavorare ai servizi che aderiscono alle reti).

Abbiamo intervistato alcune reti in Italia per il rapporto qualitativo che stiamo facendo su come funziona la politica sui territori ed effettivamente quelle che abbiamo intervistato sono fantastiche: a Palermo ci sono trenta persone nell'anti violenza; a Trento è meravigliosa; la Lombardia è talmente dentro a questo discorso che la Regione stessa le fa, dopo aver assunto tale responsabilità, pertanto chiede ai centri, alle case rifugio e ai programmi per gli uomini maltrattanti di entrare nelle reti.

Torno sul discorso delle Regioni, che è molto complicato: oggi è uscito sul «Corriere della Sera» un articolo sulla ripartizione dei fondi del 2019 e sulle sofferenze dei centri anti violenza. Si tratta di un problema fondamentale, perché è vero quello che dice ossia che i centri sono il presidio delle politiche anti violenza sul territorio, ma, in primo luogo, non hanno la possibilità di proiettare la propria sostenibilità: devono essere sicuri di avere un certo ammontare di fondi ogni anno a luglio, e allora è un conto; ma non hanno questo, perché alcune Regioni non hanno ancora dato i soldi del 2015-2016, il che è molto grave. In secondo luogo, non possono programmare le attività: lo Stato può fare, e certamente fa, attraverso il monitoraggio e la *moral suasion*, ma non tutte le Regioni gli rispondono, perché ci sono l'intesa Stato-Regioni e altre logiche che non controlliamo, di tipo politico e di linee politiche delle Regioni che sono a gestione di certi partiti, mentre il centro è gestito in un altro modo. C'è pertanto una certa tensione nell'applicazione e vi è poi la declinazione da parte delle Regioni della loro politica dell'anti violenza, che è molto diversa.

Adesso stiamo facendo un lavoro *ex novo*, molto complicato, di comparazione delle leggi regionali. Ci sono 21 Regioni in Italia e altrettante

leggi regionali sulla violenza: ogni Regione fa come pensa. Ora, in realtà, stiamo facendo anche questo lavoro come *extra* rispetto al mandato del progetto, cercando di capire perché, analizzando le interviste che facciamo nei centri e trovandoci in una Regione, dobbiamo capire come funziona. Per esempio, in Lombardia danno i finanziamenti in funzione delle utenze dei centri; nel Lazio, no. Dobbiamo saperlo, quindi, per capire la differenza tra i centri della Lombardia e quelli del Lazio, quando li analizziamo. Ho fatto degli esempi a caso.

PRESIDENTE. Alcuni li distribuiscono in base agli ambiti dei piani sociali.

MISITI. Proprio così, signor Presidente: altri vanno ai Comuni; quindi, anche in questo caso, stiamo facendo in modo da avere, alla fine di questo progetto, nel 2020, un pacchetto di rapporti e strumenti che serviranno a chi ci sarà per capire meglio, perché c'è una grande confusione sotto il cielo. Dobbiamo quindi saperlo per capire la differenza tra i centri della Lombardia e quelli Lazio, quando li analizziamo (ho fatto esempi a caso).

PRESIDENTE. Alcuni li distribuiscono in base agli ambiti dei piani sociali.

MISITI. Esatto. Quindi, stiamo cercando anche in questo caso, nel 2020, quando sarà finito questo progetto, di avere un pacchetto di rapporti e strumenti che serviranno a noi – o a chi ci sarà – per capire un pochino meglio la situazione, perché c'è tanta confusione sotto il cielo.

Alcuni aspetti stiamo riuscendo a sistamarli, ma chiederò al ministro Bonetti di integrare la lista con i centri che sono emersi nella rilevazione dell'ISTAT, perché altrimenti continuiamo a lavorare su due piani: quelli riconosciuti dalla Regioni e quelli che sono i «figli dell'oca nera». Anche questo è interessante, ma magari ne riparlamo in un prossimo incontro. Effettivamente, sulla base della rilevazione quantitativa, abbiamo cercato di creare degli indicatori dell'aderenza dei centri che abbiamo intervistato ai requisiti dell'intesa. È un risultato buono: nel complesso i centri soddisfano per circa l'80 per cento i requisiti dell'intesa. L'80 per cento però non è il 100 per cento. Anche quelli che sono riconosciuti dalle Regioni non hanno tutti i requisiti; quindi tanto vale prenderli tutti, che poi li controlliamo meglio attraverso la rilevazione costante e annuale dell'ISTAT e vediamo cosa fanno. Lo stesso vale per i programmi per gli uomini maltrattanti, così come per le case rifugio e le strutture di ospitalità; sappiamo che un monastero, una struttura religiosa che fa accoglienza può accogliere anche le donne vittima di violenza. Facciamo fare loro la formazione, ad esempio, se li abbiamo dentro un sistema; se sono fuori, fanno come vogliono e noi dobbiamo prenderci quello che fanno. Questa è la logica.

Da ultimo, vi invito ad andare sul sito del progetto «viva.cnr.it». Il progetto sarà presentato al pubblico il 27 novembre mattina a Palazzo Merulana. Arriverà l'invito a tutti i membri della Commissione. È un'occasione per fare il punto della situazione, perché ci siamo persi un po' con il precedente Governo. Adesso bisogna ricominciare e fare il punto della situazione per capire i risultati che abbiamo ottenuto.

Presenteremo anche una novità molto interessante, ottenuta in collaborazione con l'ISTAT, che sono i risultati di tutti i vari *working package* del progetto: uno in particolare, elaborato con l'ISTAT, è la classificazione dei centri per tipologia e prestazione ed è molto interessante perché ci consente di capire come i centri non siano tutti uguali, ma molto diversi tra di loro; quali sono gli elementi che li distinguono, cosa ci offrono e quale descrizione ci danno della realtà. È il frutto di un lavoro che abbiamo fatto con l'ISTAT su tutti i dati; abbiamo usato il *file* integrato dei dati su tutti i 338 centri e il quadro che emerge è molto interessante. A me è piaciuto molto. Penso che sia facile, quando la statistica della ricerca sociale fornisce contributi facili da digerire. È molto importante, perché non soltanto gli specialisti possono interpretare quei risultati.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Misiti per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 13,15.*

