

Attuazione della legge provinciale n. 13/2021, “Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di sostegno alle donne e ai loro figli e figlie”

Verifica ai sensi della legge provinciale n. 6/2022, articolo 50, comma 1, lettera e)

AUDITOR

Isabella Summa
Wolfgang Bauer

Traduzione: Ufficio traduzioni del Consiglio Provinciale

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

maggio 2024

INDICE

I	MOTIVAZIONI E FINALITÀ DELLA VERIFICA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE PROVINCIALE N. 13/2021-----	4
II	AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO-----	5
III	QUADRO NORMATIVO -----	5
IV	STATO DI FATTO -----	9
V	VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI -----	16

I Motivazioni e finalità della verifica sull'attuazione della legge provinciale n. 13/2021¹

Ai sensi della legge provinciale n. 6/2022, articolo 50, comma 1, lettera e), l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di tale funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2024.

Il tema *prevenzione e contrasto della violenza di genere* è stato scelto per la sua attualità ed importanza. La violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente forme di violenza a livello psicologico, fisico o sessuale, oltre che economico o sociale.²

I dati statistici dimostrano l'attualità del problema. Nel 2022, in Alto Adige 600 donne sono state accolte nei quattro centri antiviolenza; il 2,3% in più rispetto al 2021.³

Gli investimenti in misure di prevenzione della violenza e di lotta a ogni forma di violenza contro le donne sono espressamente previsti anche nel programma della Giunta provinciale per la legislatura 2023-2028.

L'Alto Adige aveva già assunto un ruolo pionieristico a livello nazionale con la legge provinciale n. 10/1989, che ha istituito il servizio "Casa delle donne", con la conseguente messa a disposizione di strutture residenziali protette e dei centri antiviolenza per donne in tali situazioni.

La legge provinciale n. 13/2021 riprende i contenuti della legge succitata, stabilisce un quadro normativo unitario per combattere il fenomeno della violenza contro le donne e impegna la Provincia a creare le condizioni affinché l'Alto Adige sia libero dalla violenza contro donne e bambini.

L'obiettivo dell'indagine è analizzare la governance e il coordinamento in questo ambito, e fare il punto sull'attuazione delle misure disposte dal legislatore provinciale per giungere finalmente a una vita libera dalla violenza di genere.

¹ Legge provinciale 9 dicembre 2021, n. 13, "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di sostegno alle donne e ai loro figli e figlie"

² Vedi anche l'indagine condotta dall'Organismo di valutazione: "Promozione dell'uguaglianza di genere da parte dell'amministrazione provinciale" (2020).

³ Istituto provinciale di statistica, *astat info* n. 44, settembre 2023

II Ambito e approccio metodologico

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente indagine contiene elementi di un'analisi di legittimità e regolarità nonché elementi di un'analisi organizzativa e di sistema.

L'indagine è stata condotta secondo le linee guida dell'Organismo di valutazione⁴ per l'attività di verifica e di consulenza, in base agli standard professionali dell'IIA (Institute of Internal Auditors).

L'analisi della governance e la verifica dello stato di attuazione delle azioni sono avvenute sulla base dei 21 articoli della legge provinciale n. 13/2021.

Dopo aver esaminato le basi giuridiche a livello internazionale, europeo⁵, nazionale e provinciale nonché la letteratura, le pubblicazioni e i siti internet dedicati a questo ambito, è stato elaborato un questionario dettagliato, poi utilizzato nei colloqui con le responsabili dell'ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale nonché del servizio donna. Oltre alle informazioni fornite nelle interviste è pervenuta un'ulteriore dettagliata documentazione.

III Quadro normativo

Livello internazionale

La legge provinciale n. 13/2021 s'inserisce in un esteso contesto normativo tendente a prevenire ed eliminare la violenza contro le donne.

La violenza contro le donne è riconosciuta come un grave problema sociale a livello delle Nazioni Unite, dell'UE e anche nazionale.

La Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne⁶ definisce come violenza di genere qualsiasi atto di violenza contro le donne che abbia conseguenze fisiche, sessuali o psicologiche, e invita gli Stati ad adottare misure per proteggere le donne dalla violenza.

Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs), definiti dalla comunità internazionale nel 2015 come parte dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, prevedono anche la prevenzione e il contrasto della violenza di genere. L'obiettivo 5, in particolare, riguarda l'uguaglianza di genere, da raggiungere ponendo fine a ogni forma di discriminazione e di violenza e alle pratiche dannose dirette contro donne e ragazze. Tutti gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità a livello sia nazionale che globale.

⁴ <https://www.consiglio-bz.org/it/documentazione-di-riferimento>

⁵ Al riguardo è fondamentale la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, la cosiddetta Convenzione di Istanbul, dell'11 maggio 2011.

⁶ Risoluzione n. 48/104, Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, del 20 dicembre 1993

Nel giugno 2019 l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO, agenzia specializzata delle Nazioni Unite) ha adottato la prima Convenzione internazionale sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, entrata in vigore il 25 giugno 2021⁷. Il documento sancisce il diritto a un ambiente di lavoro libero da violenza e molestie, e fornisce la prima definizione internazionale di violenza e molestie nel mondo del lavoro, comprese quelle di genere.

Livello europeo

Con la succitata Convenzione cosiddetta di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica)⁸ è entrato in vigore, nell'agosto 2014, il primo accordo europeo giuridicamente vincolante in questo ambito, che ha creato un quadro completo per la prevenzione della violenza, la protezione delle vittime e il perseguimento dei responsabili. L'obiettivo principale della Convenzione è creare un'Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica.

La Convenzione di Istanbul stabilisce il principio che ogni persona ha il diritto di vivere libera dalla violenza, sia nella sfera pubblica che in quella privata. La Convenzione definisce anche uno scopo specifico: quello di proteggere le donne da ogni forma di violenza e di prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica.

Il testo definisce la "violenza contro le donne basata sul genere" come una forma di "violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato", e riconosce che questa forma di violenza è profondamente radicata nelle strutture, nelle norme, nella cultura e nelle concezioni della società.

La definizione di "violenza domestica" comprende tutti gli atti di violenza che si verificano all'interno della famiglia ovvero del nucleo familiare, indipendentemente dai legami familiari biologici o legalmente riconosciuti, e comprende principalmente due tipi di violenza: la violenza tra partner e quella intergenerazionale. È una definizione che si applica in egual misura a entrambi i sessi.

Mentre, ai sensi della Convenzione, solo donne e ragazze possono essere vittime della violenza contro le donne, uomini, donne e bambini possono tutti essere vittime di violenza domestica.

La Convenzione sottolinea lo stretto legame tra la realizzazione della parità tra donne e uomini e l'eliminazione della violenza contro le donne.

L'uguaglianza tra donne e uomini e la non discriminazione sono inoltre sanciti come valori fondamentali dell'Unione europea dal Trattato sull'Unione europea (TUE), articolo 2, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 21 e 23.

La parificazione delle donne è perseguita anche a livello dell'UE nell'ambito degli obiettivi di sostenibilità. In termini formali, lo sviluppo sostenibile è definito come uno degli obiettivi a lungo termine dell'UE dal trattato sull'Unione, articolo 3, paragrafo 3. L'UE aderisce pienamente all'Agenda 2030 e si è impegnata per darle attuazione. Pertanto la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, previste dall'obiettivo 5, sono rilevanti anche ai fini della presente indagine.

⁷ Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, n. 190/2019

⁸ <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=210>

Nella Strategia europea per la parità di genere 2020-2025, la Commissione europea si è impegnata a prevenire e combattere la violenza di genere⁹.

Il 1° giugno 2023 l'Unione europea ha aderito alla Convenzione di Istanbul.

Nel maggio 2024 è stata emanata la direttiva UE sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che per la prima volta stabilisce standard minimi a livello europeo per punire la violenza contro le donne in tutti gli Stati membri¹⁰.

La direttiva constata fra l'altro: "La violenza contro le donne è una manifestazione persistente della discriminazione strutturale nei confronti delle donne derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra la donna e l'uomo."¹¹

La direttiva prevede norme più severe contro la violenza via internet, estende l'elenco delle circostanze aggravanti per i reati che comportano pene più severe, e prevede anche un ampliamento degli obblighi di segnalazione e raccolta di prove per gli Stati membri. L'obiettivo è quello di armonizzare le pene e i termini di prescrizione per i reati basati sulla violenza di genere e di migliorare il coordinamento e la cooperazione all'interno dell'UE riguardo a prevenzione e repressione. Gli Stati membri hanno tre anni di tempo per recepire le relative disposizioni.

Livello nazionale

La Costituzione italiana sancisce sia il divieto di discriminazione sia l'obbligo dello Stato di creare le condizioni per il libero sviluppo di cittadine e cittadini. L'articolo 3 recita, infatti, che tutte le cittadine e i cittadini "sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali." Inoltre, è "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini" e delle cittadine, "impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori" e le lavoratrici all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In conformità ai principi costituzionali, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nel 2013 (con effetto da agosto 2014).

Sono quindi state emanate norme conseguenti, in particolare nell'ambito del diritto penale e del Codice di procedura penale.

La legge n. 119/2013 ha definito, nel diritto penale italiano, le circostanze aggravanti della violenza di genere e ha istituito un fondo nazionale per sostenere i consultori e le case rifugio. La legge prevede anche l'elaborazione di un piano di azione nazionale contro la violenza di genere. Finora ne sono stati elaborati tre (2015-2017, 2017-2020 e 2021-2023).

Molto importante è anche la legge n. 69/2019, il cosiddetto "Codice rosso", che modifica altre disposizioni del Codice penale e del Codice di procedura penale e, ad esempio, prevede procedimenti accelerati per alcuni reati come violenza domestica o atti persecutori (stalking), introducendo nuovi reati e anche circostanze aggravanti nell'ambito della violenza di genere.

⁹ COM (2020)152 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152>

¹⁰ COM (2022)105 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0105>

¹¹ Vedi la considerazione n. 10 della direttiva, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0338_IT.pdf

La legge n. 107/2015 obbliga le istituzioni scolastiche a inserire la parità tra i sessi, la lotta alla violenza di genere e la prevenzione delle discriminazioni come principi nell'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado e a sensibilizzare su questi temi.

Inoltre, nella Strategica nazionale per lo sviluppo sostenibile, adottata nell'ottobre 2017, l'Italia si impegna esplicitamente ad attuare l'obiettivo 5 e quindi anche a prevenire e combattere la violenza di genere come prerequisito per uno sviluppo sostenibile.

Il DPCM del 24 novembre 2017 fissa le linee guida per le Aziende sanitarie per il trattamento delle donne vittime di violenza¹².

Il 5 agosto 2021 è stata adottata la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, strettamente collegata al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 comprende quattro grandi assi tematici:

- prevenzione,
- protezione e sostegno delle vittime,
- perseguimento e punizione dei colpevoli
- assistenza e promozione.

L'obiettivo del Piano è promuovere una cultura di prevenzione e contrasto della violenza di genere, coordinando le misure prese dai diversi soggetti operanti in tal senso in tutto il Paese.

Con l'intesa adottata dalla Conferenza Stato-Regioni il 14 settembre 2022¹³ sono stati definiti gli standard minimi per i centri antiviolenza e le case rifugio. Con l'intesa adottata dalla Conferenza Stato-Regioni il 25 gennaio 2024¹⁴ il termine per l'applicazione di questi standard è stato prorogato dai 18 mesi originariamente previsti a 36 mesi.

Livello provinciale

Nel contesto normativo sopra descritto, sono state emanate prima la legge provinciale n. 10/1989 e poi la legge provinciale n. 13/2021. Quest'ultima definisce gli obiettivi, le competenze e le funzioni di governance a livello provinciale.

Con delibera n. 927/2021 la Giunta provinciale ha adottato il Documento strategico per lo sviluppo sostenibile dell'Alto Adige: "Everyday for future – Insieme per la sostenibilità". Al riguardo, i dati sugli indicatori degli obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite (SDG tracker) per l'Alto Adige sono forniti dall'Istituto provinciale di statistica (Astat). Vengono così registrati i progressi compiuti relativamente all'obiettivo 5.2, "Eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine".

¹² DPCM del 24 novembre 2017, "Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza"

¹³ Intesa Rep. Atti n.146/CU del 14 settembre 2022

¹⁴ Intesa Rep. Atti n. 15/CU del 25 gennaio 2024

IV Stato di fatto

Finalità della legge provinciale

La legge provinciale n. 13/2021 impegna la Provincia “a creare le condizioni affinché l’Alto Adige possa essere libero dalla violenza contro le donne e i loro figli e figlie”, e definisce al riguardo le seguenti finalità:

- a) “condannare l’istigazione alla violenza e ogni forma di violenza contro la donna e le/i minori coinvolti esercitata in ambito domestico, extrafamiliare, sociale e lavorativo”;
- b) “sostenere interventi mirati di formazione, prevenzione e sensibilizzazione” e
- c) assicurare misure a protezione e sostegno delle donne e delle/dei minori coinvolti, vittime di violenza diretta o alla quale hanno assistito.

La legge ha per oggetto la protezione delle donne, e definisce come donne anche le ragazze di età inferiore a diciotto anni. Il legislatore provinciale non fa alcun riferimento specifico agli uomini come potenziali vittime di violenza domestica, né a gruppi di persone ovvero identità di genere al di fuori dello schema binario (cioè a persone la cui identità di genere non è, o non è esclusivamente, femminile o maschile), che possono essere anch’esse vittime della violenza di genere.

Competenze della Provincia

Per raggiungere i suddetti obiettivi è necessaria la collaborazione tra diversi soggetti. La Provincia autonoma di Bolzano ha il compito di gestire la collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private.

L’articolo 3 definisce le competenze della Provincia. Essa:

- a) promuove campagne di sensibilizzazione e d’informazione,
- b) favorisce e regola la collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private,
- c) “sostiene su tutto il territorio provinciale ... le attività del servizio ‘Casa delle donne’”,
- d) “promuove la formazione e l’aggiornamento delle operatrici del servizio ‘Casa delle donne’”,
- e) contrasta ogni forma di comunicazione lesiva della dignità della donna,
- f) incoraggia il settore dei mezzi d’informazione a partecipare all’elaborazione di strategie per prevenire la violenza contro le donne,
- g) promuove la collaborazione con l’Azienda sanitaria “in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza”,
- h) “sostiene gli interventi rivolti agli autori di violenza di genere”,
- i) “favorisce la diffusione ... del numero verde di pubblica utilità per il sostegno alle vittime di violenza e stalking”,
- j) “promuove e sostiene la rilevazione e il monitoraggio periodico del fenomeno della violenza di genere e degli interventi attuati”,
- k) “assicura il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti” attraverso l’istituzione di un fondo di solidarietà,
- l) “ha la facoltà di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per femminicidio, maltrattamenti contro familiari” o “altri atti di violenza contro le donne”,
- m) “promuove e sostiene una rete di tutela delle donne con background migratorio, nonché interventi per la loro presa in carico”,
- n) promuove e sostiene misure per combattere la violenza contro le donne con disabilità, con malattie psichiche o dipendenze patologiche.

In sintesi, si può affermare che la Provincia svolge principalmente funzioni di governance e di sostegno finanziario ma è anche competente per le misure di attuazione. Fra queste ultime rientrano il patrocinio legale, garantito attraverso l'istituzione di un fondo di solidarietà, nonché misure per combattere la violenza contro le donne in situazioni particolarmente vulnerabili. Come spieghiamo di seguito, la Provincia svolge già la maggior parte di questi compiti. Tuttavia, nel prossimo periodo di pianificazione bisognerà iniziare ad attuare le misure di cui all'articolo 3, lettera n).

Servizio “Casa delle donne”

Il servizio “Casa delle donne” è uno dei pilastri per realizzare gli obiettivi di questa legge provinciale.

È regolamentato dall'articolo 4. Si tratta di “un servizio socio-assistenziale della Provincia rivolto alle donne che, nell'ambito del territorio provinciale, si trovino esposte alla minaccia di ogni forma di violenza o l'abbiano subita.”

Comprende sia servizi aperti come i centri antiviolenza, sia strutture residenziali come case rifugio, alloggi protetti e alloggi di transizione.

I **centri antiviolenza** sono un concreto punto di riferimento per le donne e offrono

- consulenza professionale psico-sociale nonché intervento in caso di crisi,
- sostegno di assistenti sociali donne,
- assistenza giuridica professionale,
- colloqui preparatori per l'ammissione alle strutture residenziali e per la successiva assistenza alle donne e ai loro figli e figlie.

I colloqui di consulenza sono gratuiti e anonimi.¹⁵

Attualmente in Alto Adige esistono quattro centri antiviolenza, a Bolzano, Brunico, Merano e Bressanone, raggiungibili attraverso diversi numeri verdi¹⁶. In caso di emergenza si possono chiamare anche il 112 e il numero italiano antiviolenza e antistalking 1522.

La legge prevede inoltre la creazione di un'applicazione mobile dedicata (app) per i servizi “Casa delle donne”. Riguardo all'attuale stato di attuazione, l'ufficio provinciale competente informa che si sta lavorando per realizzare tale applicazione. In ogni caso ci si può rivolgere ai servizi del 1522 (Help line violenza e stalking - numero telefonico e applicazione), in italiano e in alcune altre lingue (ma non in tedesco).

Le **case rifugio** e gli **alloggi protetti** sono strutture residenziali con indirizzo segreto per la prima accoglienza e l'accoglienza programmata di donne e dei loro figli e figlie, che vengono così protetti sottraendoli a situazioni di violenza. Al fine di facilitare l'uscita delle donne da situazioni di violenza esse possono usufruire, per un massimo di sei mesi, oltre che dell'assistenza di base, anche di consulenza psicosociale e dell'appoggio di assistenti sociali. Le case rifugio sono accessibili 24 ore su 24. Alle donne e ai loro figli e figlie viene offerta anche un'assistenza successiva alla permanenza nella struttura residenziale.

In Alto Adige ci sono attualmente tre case rifugio (a Bolzano e nei comprensori Burgraviato e valle Isarco) e due alloggi protetti (a Bolzano e nel comprensorio valle Pusteria).

¹⁵ <https://civis.bz.it/it/servizi/servizio.html?id=1008480>

¹⁶ [2021 Infocard\(2\).pdf \(provinz.bz.it\)](#)

Per le emergenze di lunga durata sono disponibili alloggi di transizione, per un massimo di due anni.

Gewalt gegen Frauen | Der Frauenhausdienst

Violenza contro le donne | Il servizio Casa delle donne

Der Frauenhausdienst umfasst:

- Offene Dienste: Beratungsstelle für Frauen in Gewaltsituationen
- Stationäre Dienste: Schutzunterkunft, Geschützte Wohnungen und Übergangswohnungen

Il servizio Casa delle donne comprende:

- servizi aperti: il Centro antiviolenza
- servizi residenziali: la Casa Rifugio, gli Alloggi protetti e gli Alloggi di transizione

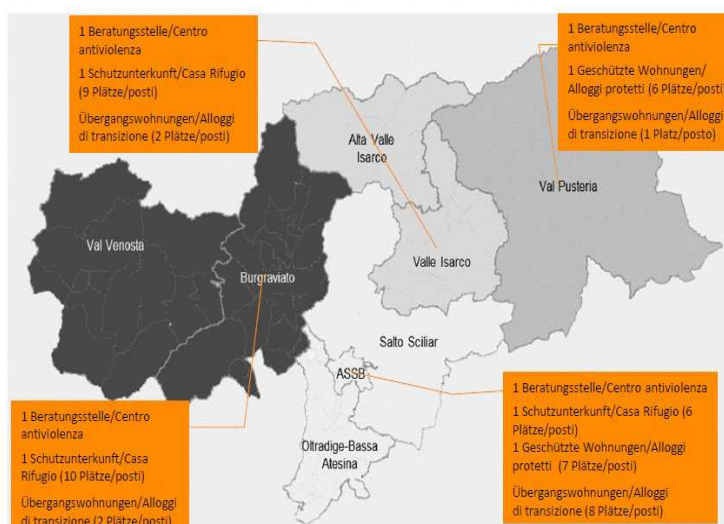


Figura: ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale

Sebbene l'Alto Adige abbia un numero di posti letto relativamente alto rispetto ad altre regioni italiane, c'è ancora bisogno di ulteriori case ovvero alloggi protetti. In base alla Convenzione di Istanbul, in Alto Adige dovrebbero essere disponibili 53 posti in alloggi protetti, ma per ora sono solo 38¹⁷.

L'Ufficio provinciale competente informa che una nuova casa rifugio dovrebbe essere disponibile a Bolzano nel 2027. In Alto Adige saranno così disponibili complessivamente 52 alloggi per donne in situazioni di violenza.

Nei comprensori valle Isarco e valle Pusteria, i servizi "Casa delle donne" sono gestiti dalle Comunità comprensoriali; a Bolzano e Merano da associazioni (GEA, Casa alloggi protetti, Donne contro la violenza), tramite un accordo con l'Azienda servizi sociali di Bolzano e rispettivamente con la Comunità comprensoriale Burgraviato.

Secondo l'ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale, tutti i servizi "Casa delle donne" sono accreditati ed autorizzati, e quindi soddisfano i criteri di cui alla delibera della Giunta provinciale n.

¹⁷ Si veda il punto 135 della relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul): "Questo articolo stabilisce che venga realizzato un numero sufficiente di case rifugio in modo tale da fornire una sistemazione temporanea appropriata per tutte le vittime. Ogni tipologia di violenza richiede una modalità diversa di protezione e supporto ed il personale deve essere debitamente formato per rispondere a queste necessità. L'espressione "numero sufficiente" si riferisce ad un numero tale da garantire che le necessità di tutte le vittime siano soddisfatte, sia in termini di case rifugio che di supporto specializzato. Il Rapporto finale d'attività della Task Force del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (EG-TFV (2008)6) raccomanda che l'alloggio sicuro in case rifugio specializzate per donne sia disponibile in ogni regione, in ragione di una sistemazione familiare ogni 10.000 abitanti. In ogni caso, il numero di alloggi dipenderà dalle effettive necessità, così come per quanto riguarda le case rifugio per altre forme di violenza."

909/2017.

Secondo le informazioni fornite dall'ufficio provinciale competente, le Comunità comprensoriali hanno chiesto per il 2024 un finanziamento per estendere la rete dei centri antiviolenza, così da coprire anche i comprensori che ancora non ne dispongono (Salto-Sciliar, Oltradige-Bassa Atesina, val Venosta).

I servizi "Casa delle donne" sono finanziati dall'amministrazione provinciale come servizi multizonali attraverso il fondo sociale provinciale¹⁸. Circa 2.800.000 euro sono attualmente disponibili per i centri antiviolenza, le case di accoglienza, gli alloggi protetti, gli alloggi di transizione e anche per il progetto Erika e le reti territoriali antiviolenza. Non sono previsti finanziamenti statali.

Con delibera della Giunta provinciale n. 1139/2023, le tariffe per i servizi negli alloggi di emergenza (comma 2, lettera b) e negli alloggi protetti (comma 2, lettera c) sono state ridotte allo 0%, stabilendo così la gratuità dei servizi in queste strutture.

Ai sensi dell'articolo 6, i servizi "Casa delle donne" presenti sul territorio provinciale operano in rete e si riuniscono regolarmente a cadenza bimestrale.

Questa disposizione ha dato ancoraggio normativo alla rete esistente dal 2011.

La rete provinciale dei servizi "Casa delle donne" è competente per le misure di contrasto e prevenzione della violenza di genere, e designa le referenti per il tavolo di coordinamento di cui all'articolo 5. Il 3 aprile 2023 è stato definito formalmente il funzionamento della rete dei servizi "Casa delle donne" in Alto Adige.

Tavolo di coordinamento permanente

L'articolo 5 della suddetta legge provinciale prevede l'istituzione di un tavolo di coordinamento permanente¹⁹ per promuovere la piena integrazione delle politiche e delle misure a favore delle donne vittime di violenza. L'articolo disciplina composizione, compiti e competenze del tavolo di coordinamento permanente nonché l'istituzione di tavoli tematici. I/le componenti sono stati nominati per la prima volta nel 2022 con decreto dell'assessora provinciale al sociale²⁰. Le modalità di funzionamento del tavolo di coordinamento e dei tavoli tematici sono state approvate con deliberazione della Giunta provinciale n. 602/2022. L'ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale, responsabile del coordinamento del tavolo, ne convoca le sedute almeno due volte l'anno.

L'ufficio provinciale competente ha fatto pervenire i verbali delle quattro sedute tenutesi finora (20 maggio 2022, 21 ottobre 2022, 9 giugno 2023, 24 novembre 2023), fornendo così una panoramica dei compiti svolti e delle competenze esercitate. Tra i temi degli incontri vi erano: stato di attuazione della legge provinciale; necessità di un coordinamento generale e di una comunicazione tra le parti interessate; suddivisione delle competenze (anche dal punto di vista finanziario); coordinamento tra ufficio provinciale e servizio donna, competente per la sensibilizzazione e la prevenzione; infine, le attività della rete territoriale antiviolenza.

Il compito principale del tavolo di coordinamento permanente è quello di definire un piano provinciale triennale con le relative azioni ed interventi, da sottoporre per l'approvazione alla Giunta provinciale, che lo ha approvato (per la prima volta) con delibera n. 53/2023. I contenuti del piano sono illustrati brevemente di seguito.

¹⁸ Vedi legge provinciale n. 13/1991, articolo 29.

¹⁹ Attraverso il tavolo di coordinamento si esercita anche la competenza della Provincia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b).

²⁰ Decreto n. 5778/2022

Piano provinciale triennale a contrasto della violenza di genere (2023-2025)²¹

L'estensione del servizio "Casa delle donne" (già illustrata sopra in dettaglio) è la prima priorità del piano triennale. In particolare, nei prossimi anni si prevede di istituire centri antiviolenza anche nei comprensori in cui tale servizio non esiste ancora.

Ai sensi della legge provinciale n. 13/2021, articolo 3, comma 1, lettera m), il piano triennale prevede l'istituzione di un tavolo tematico sulla protezione delle donne con background migratorio vittime di violenza. Il fine è quello d'individuare le vulnerabilità multiple e facilitare a queste donne l'accesso ai servizi specializzati.

Il protocollo d'intesa "Zeus" con la Questura di Bolzano è finalizzato al sostegno e all'assistenza di uomini che hanno ricevuto un ammonimento per violenza domestica e atti persecutori (la base giuridica è l'articolo 5, comma 3, lettera d), della legge provinciale in combinato disposto con l'articolo 15).

Il servizio di consulenza per uomini della Caritas diocesana di Bolzano-Bressanone offre un'assistenza specifica per gli autori di atti di violenza di genere, finanziata dalla Provincia attraverso un programma organico chiamato "training anti-violenza".

Un altro punto riguarda la formalizzazione del funzionamento della rete provinciale dei servizi "Casa delle donne" ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge provinciale. Come già detto, il relativo documento è stato sottoscritto dai servizi della rete nell'aprile 2023 e portato all'attenzione del tavolo di coordinamento.

Riguardo alla protezione e al sostegno alle donne e ai/alle minorenni vittime di violenza diretta o alla quale hanno assistito, è previsto lo sviluppo di linee guida.

Le linee guida sulla protezione dei minori che hanno assistito ad atti di violenza sono state adottate nel marzo 2023 (la base giuridica è l'articolo 9, comma 1, lettera b), della legge provinciale) e inviate ai servizi sociali e ai servizi "Casa delle donne"; i relativi corsi di formazione hanno avuto luogo nell'autunno 2023 e si ripeteranno nell'autunno 2024.

Le linee guida per le misure rivolte agli autori di violenza di genere (articolo 9, comma 1, lettera c), della legge) e le linee guida per le misure di sostegno alle donne vittime di violenza (articolo 9, comma 1, lettera a)), devono essere redatte rispettivamente entro il 2024 e il 2025, secondo il piano triennale.

L'attuale piano triennale non prevede l'elaborazione di linee guida per la collaborazione tra i servizi sociali e i servizi "Casa delle donne" (articolo 9, comma 1, lettera d)).

Riguardo alle linee guida sul soccorso e l'assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza all'interno delle strutture di pronto soccorso dei presidi ospedalieri (articolo 9, comma 1, lettera e)), si richiama il Protocollo d'intesa per il soccorso e l'assistenza sociosanitaria delle donne vittime di violenza, stipulato tra ripartizione politiche sociali, Questura di Bolzano, Legione Carabinieri del Trentino Alto Adige e Azienda Sanitaria e adottato nel dicembre 2020 (progetto Erika).

Lo sviluppo di moduli di formazione e aggiornamento da parte dei servizi "Casa delle donne", che li organizzano, ha lo scopo di sostenere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle differenze di

²¹ Questo va distinto dal Piano d'azione per la parità di genere Aequitas 2023-2028, di cui la Giunta provinciale ha preso atto con delibera n. 666/2023 e che include il campo d'azione sicurezza e tutela dalla violenza, comprendente tre misure: informazione e formazione sul tema "violenza nel mondo del lavoro"; prevenzione della violenza sessualizzata contro ragazze e donne nella scuola secondaria di primo grado; sicurezza nello spazio pubblico attraverso campagne d'informazione, sensibilizzazione e prevenzione. Per le misure contro la violenza domestica il Piano d'azione per la parità di genere richiama la legge provinciale n. 13/2021 sulla prevenzione della violenza.

La Strategia nazionale sulla parità di genere (2021-2026) non affronta, a differenza di quella europea (2020-2025), il tema della violenza di genere, che è invece oggetto del già citato Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023.

genere. I moduli riguardano gli ambiti dell'assistenza sanitaria (per la quale sono già operativi), dei servizi sociali, degli avvocati ovvero delle avvocate, e vengono utilizzati anche dal personale specializzato dei servizi "Casa delle donne" per la formazione del personale dei diversi ambiti che ne fa richiesta (la base giuridica per la formazione e l'aggiornamento è l'articolo 10 della legge provinciale).

Il contributo di solidarietà previsto dall'articolo 12 della legge provinciale garantisce l'assistenza legale alle donne vittime di violenze e abusi. Le linee guida per l'accesso al fondo e le modalità di concessione della prestazione, che è considerata una forma di assistenza economica sociale, sono state approvate con delibera della Giunta provinciale n. 1100/2023. La ripartizione politiche sociali ha redatto una scheda informativa dettagliata che informa sugli aventi diritto, le spese ammissibili e le modalità di richiesta e rendicontazione.

Entro il 2025 è previsto lo sviluppo di uno specifico progetto di sostegno alla genitorialità per i padri autori di violenza domestica: attraverso un supporto strutturato e professionale, si vuole promuovere il recupero del senso di responsabilità genitoriale nella relazione con i figli e le figlie (articolo 15 della legge provinciale).

Infine, il Piano triennale per la prevenzione della violenza elenca le attività di sensibilizzazione e prevenzione disciplinate dall'articolo 16: ai sensi del comma 4 di questo articolo, "Il Servizio donna della Provincia convoca, almeno due volte l'anno, una riunione con tutte le istituzioni e le organizzazioni competenti, al fine di coordinare e garantire, nell'ottica della cooperazione interdipartimentale, la messa in rete di tutte le misure". Il coordinatore/la coordinatrice del succitato tavolo di coordinamento permanente partecipa a tali riunioni in qualità di relatore/relatrice.

Dai verbali degli incontri forniti dal servizio donna (26-10-2022, 2-3-2023, 12-10-2023, 14-3-2024) risulta che oltre 40 parti interessate partecipano ora agli incontri di rete, in rappresentanza di un ampio spettro di istituzioni, associazioni/organizzazioni e della società civile.

Un punto fisso all'ordine del giorno di ogni seduta è la relazione della coordinatrice del tavolo di coordinamento sullo stato di attuazione della legge provinciale e del piano triennale.

L'obiettivo centrale, condiviso da tutti i/le partecipanti, è quello di una campagna congiunta a livello provinciale. La prima azione congiunta in occasione della Giornata contro la violenza sulle donne si è svolta il 25 novembre 2023 con il titolo "L'Alto Adige si ferma"; la prossima azione congiunta è prevista per il periodo dal 25 novembre al 10 dicembre 2024.

Verrà inoltre istituito un gruppo ristretto per definire una strategia generale di comunicazione; l'Agenzia di stampa e comunicazione, in collaborazione con il servizio donna, redigerà un documento orientativo sugli obiettivi e gli effetti della strategia. Infine, verranno mappate le iniziative e i servizi esistenti e verrà creata una piattaforma virtuale dei servizi disponibili; le necessarie risorse umane e finanziarie devono ancora essere determinate, e le responsabilità politiche e amministrative concordate.

Rete territoriale antiviolenza

Oltre al coordinamento a livello provinciale attraverso il succitato tavolo permanente la legge prevede, agli articoli 7 e 8, l'istituzione di una rete territoriale antiviolenza a livello di Comunità comprensoriali.

Questa è coordinata dall'ente gestore dei servizi sociali in collaborazione con il centro antiviolenza del relativo comprensorio.

Inoltre, in ogni comune dev'essere nominata una persona di contatto per questo ambito.

Nella rete sono presenti soggetti pubblici e privati. Le finalità della rete sono:

- promuovere la conoscenza reciproca e condividere modalità operative tra i diversi soggetti della rete stessa,
- definire un linguaggio comune,
- proporre interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere,
- raccogliere dati sul fenomeno della violenza di genere, e
- organizzare attività di formazione e di sensibilizzazione sul tema della violenza di genere.

Il coordinatore o la coordinatrice della rete territoriale antiviolenza è anche un/una componente del succitato tavolo di coordinamento permanente, e funge da punto di riferimento per i servizi specialistici e le organizzazioni del relativo comprensorio.

L'ufficio provinciale competente informa che è stata avviata la creazione di reti territoriali antiviolenza nei comprensori, e che è previsto un finanziamento da parte del fondo sociale. Entro il 2025 ogni Comunità comprensoriale dovrebbe avere un centro antiviolenza. Laddove tale obiettivo non è ancora raggiunto, la Comunità comprensoriale deve chiedere la collaborazione di un centro antiviolenza in un altro comprensorio della provincia, mettendo a disposizione le relative risorse.

Ogni Comune altoatesino ha già nominato una persona di contatto per l'ambito della violenza di genere.

Raccolta di dati a fini statistici

Al fine di monitorare il fenomeno della violenza sulle donne e l'attività di tutti i soggetti citati nel testo di legge, l'articolo 11 affida all'Istituto provinciale di statistica (Astat) il compito di raccogliere, analizzare e pubblicare i dati utili ad ampliare la conoscenza di queste problematiche.

L'ultima pubblicazione, *astatinfo* n. 44 del settembre 2023, è dedicata in particolare ai centri antiviolenza e alle strutture residenziali con riferimento all'anno 2022, e traccia un quadro dettagliato della situazione attuale delle persone vittime di violenza, delle strutture e delle loro attività.

Informazioni statistiche dettagliate sono disponibili anche sul sito dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), che fornisce un quadro complessivo della violenza contro le donne in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità, le Regioni e le Province autonome²². Le rilevazioni avvengono ai sensi della legge n. 53/2022, "Disposizioni in materia di statistiche sulla violenza di genere", al fine di raccogliere e diffondere informazioni sulle vittime, sul rapporto tra colpevole e vittima, sul tipo di violenza, sui bambini e le bambine coinvolti e le diverse possibilità di assistenza.

Diritto a costituirsi parte civile

Ai sensi dell'articolo 13 della legge provinciale "la Provincia, su incarico della Giunta provinciale e previa valutazione della fattispecie concreta da parte delle strutture organizzative provinciali competenti, può costituirsi parte civile nei procedimenti penali per i reati di femminicidio" e altri atti di violenza contro le donne e i loro figli e figlie commessi in Alto Adige e segnalati all'amministrazione

²² Così lo spiega il sito dell'Istat: "L'Istituto nazionale di statistica e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio rendono disponibile un quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia. L'obiettivo è fornire informazioni e indicatori di qualità, che permettano una visione di insieme su questo fenomeno, attraverso l'integrazione di dati provenienti da varie fonti quali Istat, Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministeri, Regioni, Centri antiviolenza, Case rifugio ed altri servizi come il numero di pubblica utilità 1522. Vengono messi a disposizione documenti sulle politiche italiane ed europee di contrasto alla violenza, sulla prevenzione, su attività formative nelle scuole e presso gli operatori, oltre che report statistici e di analisi. Il sistema deriva dal Piano Nazionale contro la violenza sulle donne e vuole essere un osservatorio privilegiato per permettere agli organi di governo e a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel contrasto alla violenza di genere di monitorare i diversi aspetti del fenomeno e combatterlo con mezzi adeguati al fine di raggiungere gli obiettivi della Convenzione di Istanbul."

provinciale.

Nel 2023, su iniziativa della Commissione pari opportunità, l'amministrazione provinciale ha esercitato per la prima volta questo diritto, chiedendo di essere ammessa come parte civile in un processo penale per femminicidio. Nel febbraio 2024 il tribunale ha accolto la richiesta.

Secondo informazioni delle unità organizzative interessate, attualmente non esistono criteri per selezionare i procedimenti in cui costituirsi parte civile. L'avvocatura sta collaborando con l'ufficio per la tutela dei minori per definire le modalità del relativo processo decisionale.

V Valutazioni e raccomandazioni

La legge provinciale n. 13/2021 ha regolamentato organicamente la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e il sostegno alle donne e ai loro figli e figlie.

L'adozione di una legge provinciale specifica è un segnale forte con cui s'intende esprimere e riconoscere, sul piano politico e amministrativo, l'importanza di questa problematica.

La Provincia autonoma di Bolzano persegue quindi un approccio ampio e coordinato per proteggere efficacemente le donne dalla violenza in generale e dalla violenza domestica.

L'esercizio della governance nell'attuare la legge provinciale è caratterizzato dalla collaborazione di una serie di soggetti responsabili e attivi a diversi livelli:

- amministrazione provinciale - ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale,
- tavolo di coordinamento permanente,
- servizio donna,
- servizi "Casa delle donne" (con la relativa rete) - in forma di centri antiviolenza, strutture residenziali e alloggi di transizione,
- rete territoriale antiviolenza - organizzata dagli enti gestori dei servizi sociali (ogni Comune nomina una persona di contatto per l'ambito della violenza di genere).

Questi soggetti sono sostenuti nello svolgimento dei loro compiti da diversi enti e istituzioni. Al riguardo sono particolarmente importanti l'Azienda sanitaria, l'Astat e le forze dell'ordine.

Il tavolo di coordinamento permanente svolge un ruolo centrale nell'esercizio della governance, facendo confluire tutte le strategie e misure, e definendo il piano triennale per le azioni e misure previste dalla legge provinciale. Vigila anche sull'applicazione della legge stessa; su questo punto, però, il legislatore non ha previsto alcun obbligo di relazionare.

Tuttavia, presentare relazioni annuali sulle attività del tavolo di coordinamento potrebbe validamente contribuire a sensibilizzare sulla prevenzione della violenza.

Riguardo alle attività di sensibilizzazione e prevenzione va sottolineato il ruolo centrale del servizio donna, a cui spetta garantire la collaborazione interdipartimentale. La partecipazione della coordinatrice del tavolo agli incontri di rete sulla prevenzione e la sensibilizzazione contro la violenza garantisce la collaborazione con il succitato tavolo di coordinamento. Un buon coordinamento, amministrativo e di contenuti tra il tavolo di coordinamento permanente e il servizio donna è particolarmente importante qualora i due attori appartengano a dipartimenti diversi.

Data l'importanza di una strategia generale per le attività di sensibilizzazione e prevenzione, dovrebbero essere definite, in collaborazione con l'Agenzia di stampa e comunicazione, le risorse umane e finanziarie necessarie per sviluppare tale strategia.

Per dare maggiore visibilità a questo ambito e ai diversi soggetti, si dovrebbe considerare la possibilità di ampliare il sito internet e dotarlo di buoni collegamenti con i relativi uffici provinciali, in modo che le vittime possano trovare quanto prima l'assistenza di cui hanno bisogno.

Si può quindi affermare che, sebbene la Provincia svolga principalmente funzioni di governance e - finanziando i servizi attraverso il fondo sociale - di promozione, essa è anche responsabile per misure concrete di attuazione: ad esempio, garantire l'assistenza legale attraverso la creazione di un fondo di solidarietà, e costituirsi parte civile nei processi penali sulla violenza di genere.

I servizi "Casa delle donne" rappresentano il livello operativo nella struttura di governance: costituiscono il perno dell'attuazione concreta delle azioni e misure previste dalla legge provinciale per le donne a rischio di violenza o che l'hanno già subita. La rete provinciale dei servizi "Casa delle donne" e le reti territoriali antiviolenza svolgono un ruolo di supporto nel promuovere scambi e sinergie.

Considerando i numerosi soggetti coinvolti a diversi livelli nell'attuazione della legge provinciale, per perseguire efficacemente il fine di prevenire e combattere la violenza di genere sono essenziali una buona collaborazione e un obiettivo comune.

L'approccio di ampio coinvolgimento delle parti interessate, già coltivato in sede di elaborazione della legge provinciale, e il concetto di rete, altrettanto fortemente ancorato nella legge stessa, contribuiscono certamente a ottimizzare la collaborazione, evitando una mentalità a compartimenti stagni.

Per il prossimo piano provinciale triennale a contrasto della violenza di genere (dunque a partire dal 2026) si suggerisce di fornire, laddove possibile, indicatori e obiettivi per le azioni e le misure previste, d'istituire un adeguato monitoraggio, nonché di assicurare la reportistica e la valutazione dell'attuazione.

Le risorse umane messe a disposizione dell'ufficio provinciale per la tutela dei minori e l'inclusione sociale per attuare gli obiettivi della legge provinciale, e quelle messe a disposizione del servizio donna per coordinare le attività di sensibilizzazione e prevenzione, sono piuttosto scarse. Si dovrebbe considerare un aumento di queste risorse, anche ai fini della gestione del rischio e della salvaguardia delle conoscenze.

Ai fini della parità di trattamento e della trasparenza, dovrebbero essere definiti criteri per la costituzione della Provincia come parte civile nei procedimenti penali. Al riguardo bisogna tener conto anche del consenso della famiglia della vittima.

Come annunciato dal competente ufficio provinciale, il prossimo piano triennale includerà anche misure per prevenire e contrastare la violenza contro le donne con disabilità, malattie psichiche o dipendenze patologiche ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera n).

Ai sensi della Convenzione di Istanbul, articolo 4, comma 1, le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per promuovere e tutelare il diritto di ogni persona a vivere libera da violenza sia nella sfera pubblica che in quella privata.

La legge provinciale prevede attualmente la tutela per le donne e le ragazze al di sotto dei diciotto anni. In base alla succitata norma della Convenzione di Istanbul, si potrebbe considerare d'includervi anche la tutela di gruppi di persone e di identità di genere non rientranti nello schema binario, cioè persone con identità di genere non (o non esclusivamente) femminile o maschile, che possono essere anch'esse vittime della violenza di genere.

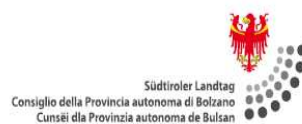
Alla fine del 2025 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni finora espresse.

Vorremmo infine ringraziare i/le responsabili dell'ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale e del servizio donna per la collaborazione aperta e costruttiva.

10/06/2024

f.to
Isabella Summa

f.to
Wolfgang Bauer



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp