

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Emma Petitti, relativa alla clausola valutativa legge regionale n. 6 del 2014 "Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere"

(oggetto assembleare 6794/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare per la Parità e i diritti delle persone, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega, e non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

L'articolo 43 della legge 6 del 2014 contiene la clausola valutativa, che prevede che la Giunta presenti con cadenza triennale alla commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni su una serie di aspetti puntualmente indicati nella norma.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.2 Procedura di consegna della relazione

La legge 6 è stata approvata il 27 giugno 2014; la relazione giunge con qualche mese di ritardo rispetto alla tempistica prevista. Va peraltro ricordato che questa relazione è il frutto di un percorso che potremmo definire a formazione progressiva: la Commissione per la parità e i diritti delle persone, insieme con l'Assessorato, ha coinvolto tutti gli Assessorati della Regione e gli Istituti di garanzia (oltre al Coordinamento regionale dei Centri antiviolenza), organizzando una serie di sedute della Commissione, specificamente dedicate al tema, nei mesi di gennaio e febbraio 2018, in modo da mettere in evidenza quanto è stato fatto in attuazione della legge regionale 6 nei vari ambiti di competenza, partendo dal presupposto che, per una valutazione sostanziale di quanto è stato fatto per dare attuazione alla legge, fosse necessario un puntuale approfondimento dei diversi titoli della legge nell'ottica di integrazione e di *gender mainstreaming*, che è propria di questa legge. Tra le tante definizioni di mainstreaming di genere si potrebbe dire che si tratta di un impegno volto a promuovere la parità non tanto attraverso misure specifiche a favore delle donne, quanto piuttosto mobilitando tutte le politiche e tutte le misure generali nell'intento specifico di raggiungere la parità, tenendo conto, già durante la fase di pianificazione, dei loro possibili effetti sulle rispettive situazioni degli uomini e delle donne (prospettiva di genere).

L'intento dichiarato nella relazione è di far emergere la trasversalità delle pari opportunità, sia per l'idea che molti temi siano strettamente legati tra loro e molte delle azioni e degli interventi che vengono descritti, in particolare nella parte della relazione in risposta alla



lettera c) della clausola con riguardo a un titolo della Legge, abbiano evidenti ripercussioni anche rispetto ad altri Titoli, e per questo necessitano di un approccio integrato; sia in quanto le politiche messe in campo dai vari assessorati della Regione possono tendere alla realizzazione dei vari obiettivi della Legge, sempre nella logica di forte integrazione e trasversalità.

In ultima analisi, si può dire che la relazione intende offrire una visione intersettoriale della tematica, offrendo una panoramica delle azioni sviluppate dalla Regione per contrastare le discriminazioni e promuovere le pari opportunità di genere, dando atto dei risultati raggiunti, ma anche delle eventuali criticità manifestate nel percorso di attuazione (parte e)).

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

Per dare risposta alla clausola valutativa la relazione è strutturata in cinque parti, ciascuna delle quali corrispondenti alle lettere a), b), c), d), ed e) che costituiscono i punti sui quali la clausola valutativa chiede che la relazione della Giunta fornisca informazioni alla Commissione competente.

Nella **parte a)** la relazione fa un focus sull'andamento del fenomeno della violenza di genere sul territorio regionale nelle sue varie manifestazioni, anche in relazione alla situazione nazionale, dando successivamente conto dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano regionale contro la violenza di genere di cui all'articolo 17 e dei risultati ottenuti nel prevenirla e contrastarla.

I dati riportati in questa parte della relazione sono principalmente quelli che provengono dal Coordinamento regionale dei Centri antiviolenza, che dal 1997 raccoglie ed elabora i dati relativi alle donne accolte nei 13 Centri che vi aderiscono (dal 2017 i Centri aderenti sono 14). La relazione chiarisce che tale rilevazione apporta un contributo essenziale, seppure parziale, dal momento che attualmente costituisce l'unica a livello regionale, in attesa che diventi sistematico l'apporto che offrirà con le sue rilevazioni l'Osservatorio regionale contro la violenza di genere, istituito con DGR n. 335/2017, in attuazione dell'art. 18 della legge 6 e del punto 6 del Piano regionale contro la violenza di genere, che si è insediato il 18 dicembre 2017 e che ha, tra i propri obiettivi, quello di migliorare e ampliare le rilevazioni sul fenomeno della violenza.

I Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna facenti parte del Coordinamento, a partire dal 1996, attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro composto dalle referenti dei Centri che partecipano all'indagine, hanno elaborato ed utilizzato una scheda/questionario comune di rilevazione, che prevede una serie di indicatori utili sia all'attività quotidiana di chi lavora a fianco delle donne accolte, sia alla rilevazione statistica. Nel questionario sono contenute 80 domande, che registrano la situazione della donna dal momento in cui prende contatto con il Centro, e coprono svariate aree. La scheda/questionario viene compilata dalle operatrici dei Centri, in assenza delle donne accolte, affinché la rilevazione non interferisca con le attività di accoglienza e ospitalità che si svolgono presso il Centro. Nelle tabelle inserite in questa parte della relazione sono stati sintetizzati e raggruppati i dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio per le annualità 2014, 2015 e 2016 riferiti alle donne nuove accolte e/o ospitate dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'annualità precedente.

La scheda/questionario di rilevazione elaborata dai Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna comprende più di 40 tipi diversi di comportamenti violenti, che fanno capo a quattro macro categorie:

- violenze fisiche (calci, pugni, schiaffi, spinte o tentativi di omicidio);
- violenze psicologiche (insulti, denigrazioni, ricatti, minacce, controllo capillare del quotidiano);
- violenze sessuali (essere costrette ad atti sessuali umilianti, rapporti sessuali non voluti, molestie sessuali con contatto fisico);
- violenze economiche (controllo del salario, l'impedimento a trovarsi un lavoro, l'assunzione di impegni economici, a nome della donna, con l'inganno)

Dai dati proposti emerge la costante tendenza che vede le donne straniere costituire più di un terzo di tutte coloro che chiedono aiuto ai Centri antiviolenza della regione. La percentuale di donne straniere accolte acquista particolare rilievo se si considera che l'incidenza delle donne straniere fra la popolazione femminile residente in regione è del 12,4%. Le donne straniere si caratterizzano per la maggiore gravità delle violenze da esse subite. Complessivamente, la tendenza che emerge nei tre anni di riferimento dai dati forniti dal Coordinamento regionale dei Centri Antiviolenza è in linea con la tendenza nazionale. In Emilia-Romagna il fenomeno è segnalato, anche se non è certo che la maggiore entità dipenda da una effettiva incidenza superiore alla media nazionale o piuttosto da una maggiore "visibilità" dovuta alla rete di servizi di accoglienza e di ascolto più efficienti di quelli presenti a livello nazionale o in altre realtà regionali.

Nella relazione viene poi richiamata un'altra fonte di conoscenza sul fenomeno della violenza di genere: il Quaderno di statistica "Le donne in Emilia-Romagna" (edizione 2016) del Servizio Statistica e Informazione Geografica della Regione Emilia-Romagna, da cui emerge come, a partire dai dati del Ministero dell'Interno sulle denunce dal 2006 al 2014, sono in totale 9.000 le donne in Emilia-Romagna che hanno denunciato una o più violenze; nello specifico, 5.500 sono le vittime di minaccia o ingiuria, circa 700 le vittime di *stalking*, più di 2.500 le violenze fisiche e quasi 350 i casi di stupro. Con riguardo ai singoli reati, si può evincere che le donne a tutte le età corrono il rischio di subire violenze sessuali o *stalking* in misura molto maggiore rispetto agli uomini. Infine, dal rapporto si evince una significativa diminuzione per tutte le forme di violenza considerate: dal 2006 le vittime di violenza fisica sono diminuite di 0,6 punti percentuali a fronte di una crescita a livello nazionale di 1,4 punti e quelle di violenze sessuali di 7,6 punti, rispetto ad una riduzione nazionale di 2,7 punti.

Nel prosieguo del primo capitolo della relazione si dà poi conto, come richiesto dalla clausola, dell'approvazione del Piano Regionale contro la violenza di genere, con la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 69 del 4 maggio 2016, in cui si prevede, al punto 6, la realizzazione di alcune azioni di sistema tra cui quelle che riguardano la formazione, l'Osservatorio regionale sulla violenza di genere, i finanziamenti, l'elenco regionale dei Centri antiviolenza e delle loro dotazioni e il monitoraggio dei programmi di intervento e trattamento degli uomini autori di violenza. Queste azioni vengono esaminate nel prosieguo

del capitolo, illustrando gli interventi effettuati oppure rinviando ad altre parti della relazione per i relativi approfondimenti, come per il tema dei finanziamenti.

La **parte b)** della relazione è dedicata al processo di implementazione, la copertura territoriale e il funzionamento della Rete regionale integrata di prevenzione e contrasto di cui all'articolo 16. In questa parte della relazione vengono affrontati gli strumenti messi in campo per affrontare la violenza di genere soprattutto sotto il profilo della prevenzione. Il Piano regionale contro la violenza di genere valorizza, promuove e rafforza la rete di prevenzione, protezione e sostegno alle donne vittime di violenza. Nel Piano si distinguono tre diversi livelli di prevenzione: primaria, secondaria e terziaria (o protezione) e vengono individuati per ogni livello gli attori della rete e le azioni da compiere. Nella relazione si dà conto delle principali azioni messe in campo per ciascuno dei tre livelli di prevenzione, degli strumenti adottati e degli attori coinvolti.

A livello di prevenzione terziaria, o protezione, viene ricordato l'importante ruolo svolto in Regione Emilia-Romagna dai 19 centri antiviolenza presenti sul territorio regionale, 14 dei quali sono riuniti nel Coordinamento dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna; sono invece 35 le case rifugio, per una capacità ricettiva complessiva di 251 posti letto. A seguito della DGR 2039/2017 verranno istituiti, entro il 2018, due nuovi Centri antiviolenza e cinque case rifugio.

Sempre nel campo della prevenzione viene ricordato l'apporto offerto dai Centri "Liberiamoci dalla violenza" (LDV), per il trattamento della violenza di genere e intra-famigliare, con l'obiettivo di accompagnare il cambiamento di uomini che praticano comportamenti violenti.

Viene anche sottolineato come l'apporto alla prevenzione della rete socio sanitaria sia stato rafforzato grazie al progetto formativo approvato con DGR 1890/2017 per il biennio 2017-2018 che coinvolgerà il personale dei Pronto Soccorso degli ospedali (PS generale, ostetrico-ginecologico e pediatrico), il personale del 118 e il personale della rete di riferimento (ospedaliera e territoriale sanitaria e sociale), al fine di migliorare le capacità di accoglienza delle donne che subiscono violenza e dei loro figli, definendo protocolli integrati locali di assistenza e di contrasto alla violenza di genere e alla violenza assistita grazie alla professionalità delle operatrici dei centri antiviolenza, del personale sanitario e socio-sanitario dei servizi di emergenza-urgenza e della rete territoriale, nel rispetto delle linee di indirizzo per il soccorso e l'assistenza delle donne vittime di violenza. Le risorse che finanziano questo progetto ammontano a 240 mila Euro e sono costituite da risorse nazionali in modo complementare rispetto all'impiego di risorse proprie.

La ricchissima **parte c)** della relazione offre *il quadro dell'attuazione e dei risultati degli interventi per l'obiettivo avanzamento della parità di genere e contrasto alle discriminazioni previsti nell'ambito del sistema della rappresentanza, cittadinanza di genere e rispetto delle differenze, salute e benessere femminile, indirizzi di prevenzione alla violenza di genere, lavoro e occupazione femminile, conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura, rappresentazione femminile nella comunicazione, cooperazione internazionale, strumenti del sistema paritario.*

Questa parte della relazione è strutturata richiamando i titoli dal II al X della legge 6/2014. Con riferimento a ciascun titolo della legge la relazione richiama prima, in modo generale, i principali interventi che sono stati fatti; di seguito, presenta una panoramica delle principali azioni che sono state effettuate dalle Direzioni, oppure dai servizi o dalle altre strutture

regionali coinvolte nelle attività attinenti al singolo tema. Per la maggior parte delle azioni vengono indicati i riferimenti normativi, il tipo di interventi, le risorse impiegate, il numero e la tipologia dei soggetti beneficiari; per alcuni interventi vengono anche illustrate eventuali criticità che sono state riscontrate nell'attuazione della legge e alcune proposte per superarle.

In questa parte della relazione vengono quindi prese in esame le principali politiche regionali e i singoli interventi che, nei vari settori, sono stati ritenuti utili a realizzare gli obiettivi previsti nei titoli della legge.

Nella **parte d)** si dà conto dell'*ammontare delle risorse e loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative previste dalla legge anche sulla base dei risultati emersi dall'adozione del bilancio di genere*.

In questa parte della relazione, dopo aver ricordato che l'ammontare delle risorse e la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative previste dalla legge, unitamente ai soggetti beneficiari delle iniziative stesse, sono ampiamente riportati nelle parti precedenti della relazione, e soprattutto nell'amplissima sezione c), viene proposto un ulteriore resoconto delle risorse complessivamente impegnate nelle annualità 2015 e 2016, riarticolate secondo aree di genere, così come rappresentate nelle due edizioni del Bilancio di genere della Regione Emilia-Romagna finora realizzate.

La relazione ricorda come viene costruito un bilancio di genere: la normativa statale (articolo 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011) impone alle amministrazioni pubbliche territoriali di adottare schemi di bilancio articolati per missioni e programmi che evidenzino le finalità della spesa, allo scopo di assicurare maggiore trasparenza e confrontabilità delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali. Le missioni evidenziano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche territoriali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate; nel bilancio di genere vengono messe in relazione le "missioni" regionali a cui afferiscono gli obiettivi strategici indicati nel documento di programmazione (DEF 2015), il primo anno, e (DEF 2016), il secondo anno, con le aree di intervento in relazione alle politiche di genere. In questa parte della relazione vengono quindi spiegate le due diverse metodologie con cui sono stati costruiti i due bilanci di genere della Regione Emilia-Romagna.

L'ultima parte della relazione contiene un focus sulle *criticità riscontrate nell'attuazione della legge e l'indicazione delle proposte per superarle* (lettera e) della clausola).

La relazione mette in evidenza come proprio alcuni strumenti previsti e disciplinati dalla legge regionale 6 dovrebbero contribuire a contrastare una generale criticità connaturata al tema, ovvero la difficoltà di una adeguata integrazione e coordinamento delle politiche tra settori diversi, funzionali a realizzare interventi efficaci e sempre più rispondenti ai bisogni di cittadini e cittadine del territorio.

Sotto il profilo delle metodologie valutative, si segnala un altro aspetto critico evidenziato nella relazione: con riguardo al tema della violenza contro le donne, a proposito dell'accoglienza in emergenza urgenza (Pronto Soccorso), è stata rilevata la non omogeneità nella raccolta dei dati. Il tema è stato presentato come prioritario anche per l'Osservatorio Regionale contro la violenza di genere che, tra le varie attività, si concentrerà in prima battuta sulla omogeneizzazione dei dati dei Pronto soccorso e dei consultori.



L'istituzione dell'Osservatorio dovrebbe permettere di superare molte delle criticità esistenti in materia di flussi informativi, colmando lacune rispetto a queste tematiche, e avere una rilevazione dei dati sempre più ampia e aggiornata, per una migliore valutazione ed efficacia delle politiche messe in campo.

La relazione informa anche che, fin dall'approvazione del Piano regionale contro la violenza, è stato messo in campo un lavoro per il periodico monitoraggio della fase di attuazione, per vedere come poter essere più efficaci ed incisivi, integrando e potenziando i vari strumenti messi in campo.

A margine della relazione, l'Assessorato presenta un allegato nel quale sono contenuti i Protocolli di Intesa stipulati in attuazione della l.r. 6/2014 tra la Regione Emilia-Romagna e alcuni Comuni della Regione.