

PROPOSTA ARCHITETTURA BANCA DATI VIOLENZA DI GENERE

Novembre 2016

1. Premessa

Il primo agosto 2014 è entrata in vigore la “Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”, nota come “Convenzione di Istanbul”, ratificata dall’Italia con legge 27 giugno 2013 n. 77, la quale all’art. 11 impegna gli Stati *ad adottare misure legislative o di altro tipo per raccogliere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati pertinenti su questioni relative a qualsiasi forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione medesima, a sostenere la ricerca e realizzare indagini in merito.*

In risposta alle indicazioni e ai vincoli contenuti nella Convenzione di Istanbul, l’Italia ha adottato il 14 agosto 2013 il Decreto legge n. 93, convertito in Legge 15 ottobre 2013 n. 119, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”. L’articolo 5 del citato Decreto legge, ha previsto l’adozione di un “Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere”, il quale tra i diversi ambiti di azione, stabilisce la *costituzione di una banca dati nazionale dedicata al fenomeno della violenza sulle donne presso il Dipartimento delle pari opportunità.* Nello specifico il progetto di costruzione prevede la realizzazione di:

- un sistema informativo per la raccolta delle informazioni e dei dati provenienti da banche dati esterne sia istituzionali sia private dedicate;
- un sistema di analisi ed elaborazione dei dati volto alla formulazione di statistiche allo scopo di monitorare e analizzare il fenomeno e l’incidenza degli interventi normativi e amministrativi;
- un servizio di supporto alla gestione, basato in particolare sulla raccolta dei dati sui servizi erogati dai centri antiviolenza.

Considerando la necessità di uniformare la tipologia delle informazioni necessarie per la rilevazione del fenomeno della violenza, tutt’oggi frammentate e parziali, tenendo conto anche delle indicazioni che provengono dagli organismi sopranazionali sia di carattere intergovernativo che non, il Piano prevede altresì la costituzione di un Gruppo di Esperti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità – con il compito di elaborare proposte per la definizione di un sistema informativo costantemente aggiornato sui dati del fenomeno in questione. Nello specifico, il Gruppo di Esperti, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 ottobre 2015, si prefigge di:

- elaborare proposte di progettazione e sviluppo del sistema informativo della costituenda Banca Dati;
- definire le modalità per ricevere i flussi di dati dalle banche dati esistenti a livello nazionale e regionale relativi al fenomeno della violenza di genere;
- definire le modalità di armonizzazione dei dati provenienti dalle banche dati esistenti a livello nazionale e regionale;
- elaborare un sistema di indicatori per il monitoraggio del fenomeno;
- elaborare proposte di collaborazione con l’Istituto Nazionale di Statistica.

Nel Piano nazionale sono previste, relativamente agli anni 2013-2015, risorse pari a 2 milioni di euro per l'istituzione e gestione della Banca Dati, ricerche e indagini statistiche e individuazione di eventuali ulteriori risorse umane. In questa attività di progettazione si farà riferimento a questo budget per il triennio 2016-18.

La cabina di regia per il contrasto alla violenza di genere, riunita per la prima volta l'8 settembre 2016 dal ministro con delega per le Pari Opportunità, ha ribadito l'importanza e l'urgenza della predisposizione di un organico sistema informativo sulla violenza degli uomini verso le donne e sugli stereotipi di genere in Italia, così da dare contezza a tutti gli operatori e ai decisori sull'entità del fenomeno e sulla sua evoluzione.

2. Punto di partenza

Le attività del Gruppo di Esperti hanno preso le mosse dal documento del 2014 dal titolo "*Verso un sistema integrato di informazioni statistiche sulla violenza di genere contro le donne*" prodotto dalla Task Force Interministeriale sulla violenza contro le donne coordinata dall'ISTAT nella persona di Linda Laura Sabbadini, alla quale hanno partecipato referenti di Istat, Dipartimento per le pari opportunità, Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ANCI, Regioni, DIRE, Telefono Rosa, UDI e un gruppo di esperte provenienti dal mondo accademico e della ricerca. Il gruppo di lavoro ha concordato una metodologia di lavoro espressa nel documento che, nell'identificare le diverse fonti informative che costituiscono i pilastri del sistema informativo integrato, stabilisce i seguenti punti principali:

- la necessità di prevedere una cadenza quadriennale per l'indagine nazionale campionaria ISTAT sulla violenza nei confronti delle donne per catturare gli aspetti sommersi del fenomeno e di approfondire la tematica attraverso altre indagini focalizzate sull'immagine della violenza nelle sue diverse forme previste dalla Convenzione, sia tra la popolazione, sia tra gli operatori dei servizi;
- la necessità di definire un'architettura di Banca Dati in cui possano gradualmente confluire i dati da tutte le fonti che a diverso titolo vengono a contatto con le vittime e che producono informazioni utili a misurare la risposta del sistema complessivo di supporto;
- la definizione di un set minimo di informazioni individuate in base a definizioni omogenee e atte a monitorare il fenomeno della violenza, inserendo in modo sistematico la variabile relazione autore-vittima come richiesto dalla Convenzione di Istanbul, attraverso la 'risposta' delle diverse istituzioni mediante l'uso dei c.d. dati amministrativi desunti dalle raccolte dei dati provenienti dal Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e politiche sociali, e successivamente da altre istituzioni produttrici di dati come il ministero dell'Istruzione, università e ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- la necessità di far confluire i flussi di dati provenienti dagli Osservatori regionali e locali già attivi con le necessarie armonizzazioni;
- la raccolta dei dati dai servizi del sistema pubblico locale che entrano in contatto con le vittime, coinvolgendo anche l'ANCI ove possibile e senza creare sovrapposizioni con gli osservatori regionali;
- la raccolta di dati armonizzati con le altre fonti informative dal numero di pubblica utilità 1522 e dai servizi anti violenza dedicati;
- la costruzione di un sistema di indicatori adeguato al monitoraggio e la costruzione di una mappatura nazionale dei servizi specializzati e dedicati.

Ulteriore punto di riferimento è rappresentato dalla Conferenza Unificata delle Regioni del 27 novembre 2014 che, per garantire criteri omogenei a livello nazionale, ha espresso l'intesa sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio, in ottemperanza all'articolo 5 comma 2, lett. d) del citato decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93, che stabilisce di *potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza.*

Il lavoro del Gruppo di esperti è iniziato nel mese di novembre 2015 ed è proseguito nei mesi successivi con incontri presso il DPO e una serie di contatti informali fra i suoi componenti, i funzionari del DPO e i soggetti coinvolti a vario titolo nella costruzione e nell'implementazione della Banca Dati.

Questo documento è il punto d'arrivo di questi primi mesi di lavoro finalizzati alla costruzione di un Progetto di architettura della Banca Dati che include anche l'impiego del budget per il triennio 2016-18, anche se evidentemente la proposta di ripartizione del budget stesso ha valore indicativo.

3. Struttura generale della Banca Dati e costituzione di un gruppo permanente presso l'ISTAT per la gestione e l'analisi dei dati sulla “violenza nei confronti delle donne e violenza domestica”(Convenzione di Istanbul).

A differenza di quanto avviene per altri aspetti del disagio sociale, la violenza nei confronti delle donne e violenza domestica si caratterizza per il suo carattere multiforme, ossia per il fatto di coinvolgere aspetti molto diversi, oggi sintetizzati all'art. 3 della Convenzione di Istanbul che riconosce la violenza nei confronti delle donne come *“una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”*. *“L'espressione violenza domestica designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali e precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”*.

Non vanno perciò trascurati gli aspetti – per così dire – precostituiti della violenza contro le donne basata sul genere ovvero *“qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale o che colpisce le donne in modo sproporzionato”*, laddove *“con il termine genere ci si riferisce pertanto a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini”*, come la costruzione di stereotipi sessisti.

Per combattere in modo adeguato la violenza nei confronti delle donne e violenza domestica, è necessario disporre di strumenti conoscitivi concernenti tutti questi aspetti: in caso contrario, si rischia di disporre solo di serie statistiche, magari accurate, ma monche, ossia non in grado di permettere la conoscenza del fenomeno nella sua complessità e interezza. Il rischio è quello di trovarsi di fronte informazioni magari ricche, ma non funzionali a predisporre un sistema di interventi e di pratiche idonee a lavorare sul piano della prevenzione e del contrasto alla violenza, e quindi a proteggere effettivamente le donne, promuovendo i loro diritti e il loro empowerment.

Di conseguenza, una Banca Dati utile per l'azione di contrasto alla violenza di genere deve essere in grado di cogliere permanenze e cambiamenti in tutti questi aspetti. Ulteriore difficoltà – comune in questo caso a tutte le raccolte di dati concernenti fenomeni dove vi sono “oppressori e oppresse/i”, che spesso vivono a stretto contatto – sta nella tendenza da parte dell'oppressore, ma spesso anche dell'oppresso, a nascondere il fatto oggetto di rilevazione, ovviamente per ragioni diverse. Certo è che in una prospettiva di prevenzione, di protezione e tutela delle persone che la subiscono, di perseguimento dei maltrattanti e di politiche integrate, la sua emersione (anche attraverso la conoscenza di tipo quantitativo e qualitativo) è condizione preliminare di ogni altro genere di riflessione e dunque di intervento anche in chiave di politiche pubbliche sistemiche e integrate come richiede la Convenzione.

Il Gruppo di esperti, partendo da queste constatazioni, ritiene che – più che una Banca Dati – sia necessario architettare un vero e proprio sistema informativo che, mediante l'utilizzo di diversi meccanismi di raccolta dei dati, permetta di rilevare, leggere e interpretare i diversi aspetti della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, permettendo nel contempo agli operatori e ai decisori politici di avere accesso sia ai dati sia a informazioni frutto di opportune elaborazioni e interpretazioni dei dati stessi.

Un sistema informativo di questo tipo ha bisogno innanzitutto di un coordinamento permanente e costante. Si propone di affidare questo coordinamento all'Istat, ossia dell'ente nazionale che ha per sua principale missione la raccolta, validazione e diffusione dei dati statistici necessari per il governo dell'Italia. L'Istat dovrebbe individuare al suo interno alcuni ricercatori impegnati in modo continuativo su questo tema, stringendo anche collaborazioni continuative con altri enti di ricerca da tempo impegnati su questo tema, ad esempio l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR, e/o Dipartimenti universitari e/o Istituti/Associazioni che accostano l'attività di ricerca a quella di impegno di prevenzione e lotta alla violenza di genere. In questo gruppo possono essere integrati anche gli esperti che hanno steso il presente documento, che funge da base di partenza per le attività dell'Istat.

Tale Gruppo di coordinamento dovrebbe avere il duplice compito di: seguire tutta la progressiva costruzione della Banca Dati e la sua messa a regime; elaborare e leggere i dati stessi, assistendo il DPO sia nella interlocuzione con il Governo e con altri ministeri, sia nella costruzione della Relazione Annuale da trasmettere al Parlamento, come previsto dal Piano antiviolenza. Così operando, la Banca Dati raggiungerà il suo fine principale, ossia quello di produrre in modo continuativo conoscenza (e non solo dati) sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Per il finanziamento dell'attività di questo gruppo si può stimare la necessità di risorse pari a 300 mila euro nel triennio 2016-18, da destinare alla stipula di contratti di collaborazione con gli enti non facenti parte dell'Istat.

In base alla seguente proposta, si propone che il DPO stipuli con l'Istat un contratto di servizio.

Ora entriamo più in dettaglio sulle varie componenti della banca dati, che sarà composta da tre tipologie di statistiche: indagini campionarie, dati da fonti amministrative, dati dai centri antiviolenza.

4. Indagini campionarie

Dalle indagini campionarie si possano ottenere dati sul fenomeno della violenza, difficilmente deducibili in altro modo, sia sulle violenze subite, sia su atteggiamenti, stereotipi, eccetera. In pratica l'indagine campionaria ha come obiettivo fondamentale di intercettare la dimensione quantitativa del sommerso. Si propone di inserire nella Banca Dati quattro tipologie di indagini.

1. Indagine nazionale campionaria sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (con cadenza quadriennale), rinnovando le indagini Istat-DPO del 2006 e 2014. La dimensione campionaria di tale indagine può essere ridotta, riducendo in questo modo in modo sostanziale anche le risorse necessarie per il suo svolgimento.
2. Indagine telefonica molto agile (a cadenza biennale), eventualmente commissionata a un istituto di ricerca, con campione rappresentativo ma relativamente ristretto, per rilevare l'esistenza e il radicamento di stereotipi e pregiudizi connessi ai ruoli di genere, atteggiamenti e tolleranza verso le diverse forme di violenza, rivolta a donne e uomini, e agli operatori dei servizi e delle istituzioni che incontrano le vittime della violenza basata sul genere, mantenendo la proporzione relativamente alle donne;
3. Indagine su un campione di studenti delle scuole secondarie superiori (a cadenza quadriennale) non dissimile nella tecnica campionaria rispetto a quella recentemente svolta dall'Istat presso gli studenti stranieri, anche se con numerosità più contenute. Verrà in tal modo rilevata la formazione degli stereotipi sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica nelle nuove generazioni. Tale indagine ha il vantaggio di essere poco costosa e di non avere – praticamente – mancate risposte. Essa andrà inserita nell'ambito delle attività di collaborazione con il MIUR, finora limitate alla promozione della 'Settimana Nazionale contro la violenza e la discriminazione', anche per favorire l'educazione al rispetto fra uomini e donne all'interno delle scuole.

L'insieme di queste tre indagini permetterà di tenere sotto controllo i diversi aspetti della violenza, rilevabili mediante domande dirette.

Si propone che metà del budget complessivo previsto venga utilizzato per svolgere questo tipo di indagini (ossia un milione di euro nel prossimo biennio). Almeno il 15% di questa cifra verrà utilizzata per retribuire ricercatori che studieranno i dati, producendo sia report scientifici che divulgativi. In questa parte sono comprese anche le risorse per approfondire i risultati delle indagini Istat-DPO sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2006 e 2014.

Si concorderanno con il Garante della Privacy le modalità più adatte per allargare al massimo le possibilità di rilasciare i dati ai ricercatori che ne faranno richiesta, in modo che le potenzialità informative dei dati stessi siano il più possibile sfruttate.

5. Dati amministrativi

I dati amministrativi sono un prodotto dei processi che le organizzazioni realizzano per scopi non direttamente attinenti la ricerca o attività di tipo statistico ma per ragioni interne collegate a esigenze di raccolta e conservazione dati delle attività realizzate. Perciò si tratta di fonti di tipo amministrativo e non statistico che, nel caso della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, riguardano tutti quei soggetti istituzionali (ad es. i Ministeri) che a diverso titolo entrano

in contatto con il fenomeno sociale della violenza.¹ Anche i dati prodotti dai Centri antiviolenza possono essere qualificati come amministrativi, ma di essi si parlerà nel prossimo paragrafo: qui tratteremo essenzialmente dei dati deducibili dall'attività dei ministeri dell'Interno/Difesa, della Giustizia e della Salute.

Quanto di seguito riportato riprende una serie di questioni già trattate nel citato report della Task Force (vedi primo paragrafo), integrate con interlocuzioni con Rappresentanti dei Ministeri. Il documento della Task Force viene aggiornato alla luce delle trasformazioni normative e tenendo conto delle indicazioni/raccomandazioni delle istituzioni europee in merito all'uso dei dati amministrativi (EIGE COE, UE) e delle indicazioni provenienti dal questionario da poco elaborato dal GREVIO, organo di controllo dell'attuazione della Convenzione di Istanbul, a cui dovrà rispondere anche lo Stato Italiano, come indica la Convenzione al capitolo II relativo a "Politiche integrate e raccolta dati" nei "Commenti sulle disposizioni della Convenzione" art.11 para 74-75-76-77-78-79.

Il primo obiettivo è individuare un "set minimo" di dati e informazioni che rappresentino il nucleo della Banca Dati:

1. sesso della vittima e dell'autore;
2. età della vittima e dell'autore;
3. relazione tra vittima e autore;
4. tipo/forma di violenza;
5. tipo di luogo in cui viene commessa la violenza;
6. cittadinanza della vittima e dell'autore;

sulla base di riconosciute definizioni comuni di:

1. tipologia di violenza;²
2. definizioni della vittima;
3. relazione tra vittima e autore;
4. modalità di raccolta dati.

In particolare per i principali produttori di dati quali il Ministero della Salute, il Ministero degli Interni ed il Ministero della Giustizia sono stati individuati:

1. i dati necessari ad implementare la Banca Dati sulla violenza;
2. i gap informativi;
3. le azioni necessarie per attivare flussi armonizzati e per produrre indicatori atti a descrivere e a monitorare il fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

5.1. Dati sanitari EMUR (EMergenza e URgenza – strutture sanitarie, Pronto soccorso, consultori, servizi socio-sanitari territoriali) e schede di dimissione ospedaliera ³

¹ European Institute for Gender Equality (EIGE), *Administrative data sources on gender-based violence against women in the EU Current status and potential for the collection of comparable data*, EU Publication Office, 2014, on line alla pagina web: http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0113492ENN_PDF.Web_.pdf

² Per la violenza sessuale la letteratura internazionale ed europea di riferimento annovera nella nozione di *sexual violence* le condotte riferibili a: *sexual assault, rape, sexual harassment*. Segnaliamo che la partizione che EIGE propone distingue tra forme della violenza: fisica, sessuale, psicologica ed economica nonché distingue tra la violenza all'interno di una relazione di intimità da quelle non riferibili a queste situazioni.

³ Si recepisce quanto proposto alle pp. 14 e 15 del Documento della Task Force con le seguenti modifiche/integrazioni (e alla luce dei commi 790 e 791 legge di stabilità 2016 del 20/11/2015 che prevede l'istituzione nelle aziende sanitarie

A giudizio del gruppo di esperti, le statistiche nazionali direttamente integrabili nella Banca Dati sono la Rilevazione EMUR e la Rilevazione delle Dimissioni Ospedaliere.

La raccolta dati EMUR – per essere utilizzabile in modo efficace per la Banca Dati – dovrebbe essere integrata con i dati relativi alla relazione vittima/autore e, si suggerisce, anche con alcune indicazioni sintetiche sulla gravità della violenza. In altri termini, il SSN dovrebbe adeguarsi nel linguaggio e nella rilevazione della casistica legata alla violenza (prestazioni erogate) agli standard internazionali che prevedono la fornitura di indicazioni anche relativamente al danno e alla sua entità.

Inoltre, dovrebbero essere inseriti codici specifici per la raccolta dei dati EMUR-PS, che permettano di individuare meglio la tipologia della violenza, distinguendo la violenza fisica e/o psicologica da quella sessuale, ovvero disaggregando il codice 30 “violenza altrui”, che oggi non identifica la dimensione della relazione tra il soggetto vittimizzato e l’autore.

La Banca Dati andrebbe integrata anche con la Rilevazione delle Dimissioni Ospedaliere, ove vengono riportati i codici di classificazione ICD-9-CM appartenenti al Sistema di classificazione internazionale delle malattie, valutando anche la possibilità di inserire un codice specifico per le Mutilazione dei genitali femminili. Infatti, come è noto, la classificazione ICD per i fatti violenti è doppia: causa esterna (esempio: incidente stradale, percosse...) e causa interna (tipo di trauma, tipo di lesione...). Anche se è difficile pensare di integrare in questa rilevazione tutte le caratteristiche previste per la rilevazione ottimale della violenza di genere (le ricordiamo: sesso della vittima e dell’autore, età della vittima e dell’autore, relazione tra vittima e autore, tipo di violenza, tipo di luogo, cittadinanza della vittima e dell’autore), la sua piena copertura nazionale suggerisce di esplorare tutte le possibili strade per permettere un utilizzo sistematico e continuo di questa fonte di dati.

Dall’interlocazione con il Ministero della Salute, è risultato evidente che l’integrazione di queste due preziose fonti nella Banca Dati può aver luogo solo grazie a un’attività di sperimentazione, che si può realizzare grazie alla continua interlocazione del Ministero della Salute con l’Istat (vedi paragrafo 3). Questa sperimentazione dovrà svolgersi in due fasi: (1) utilizzo intensivo dei dati oggi esistenti; (2) implementazione di modifiche il più possibile limitate delle rilevazioni stesse. Tali modifiche potranno dapprima riguardare alcuni contesti particolari (ad esempio una/due Regioni, alcuni Pronto Soccorsi eccetera), per poi essere estesi – in caso di risultati positivi – a tutto il territorio nazionale. Questa attività dovrà essere eseguita in continua interlocazione con il Garante della Privacy.

Realisticamente, si può immaginare di realizzare nel giro di pochi mesi l’elaborazione dei dati già esistenti, mentre l’attività di sperimentazione e poi di messa in opera delle modifiche delle rilevazioni EMUR e Dimissioni Ospedaliere può essere completata nel giro di un biennio.

ed ospedaliere di un percorso di protezione denominato "Percorso tutela vittime di violenza" (commi 790-791). I commi 790-791 dispongono, in applicazione della disciplina europea in materia di protezione ed assistenza delle vittime di reato, nonché in attuazione del decreto-legge n. 93 del 2013, l'istituzione nelle aziende sanitarie ed ospedaliere di un percorso di protezione denominato "Percorso tutela vittime di violenza". Per l'istituzione di detto percorso si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente. Si demanda poi ad apposito D.P.C.M. la definizione a livello nazionale delle linee guida per rendere operativo il Percorso suddetto, la cui attuazione avviene attraverso l'istituzione di gruppi multidisciplinari di assistenza giudiziaria, sanitaria e sociale.

Per la messa in pratica di questi punti, vanno destinate adeguate risorse: per l'elaborazione dei dati esistenti, si può stimare la necessità di due operatori impegnati per un anno-persona a testa; per la sperimentazione e messa in opera delle modifiche delle rilevazioni EMUR e Dimissioni Ospedaliere si può stimare la necessità di un impiego di personale analogo, cui vanno aggiunte risorse per la modifica dei sistemi informatici e la formazione degli operatori addetti alla immissione dei dati nel territorio. Complessivamente, si può stimare di dedicare a questa parte della Banca Dati 100 mila euro nel triennio 2016-18.

5.2. Dati Forze dell'Ordine (Ministero degli Interni)

A giudizio del gruppo di esperti, la statistica nazionale direttamente integrabile nella Banca Dati è la rilevazione delle denunce di reati, flusso curato dal Ministero degli Interni, che raccoglie anche le denunce sporte ai Carabinieri. Si fa riferimento a tutta una serie di reati, dall'omicidio alla violenza, per i quali è possibile, ià allo stato attuale, avere notizie sulla vittima, sull'autore (ovviamente se identificato) e sulle circostanze. Questa rilevazione ha una lunga storia e ha il vantaggio di essere aggiornata praticamente in tempo reale. Si tratta probabilmente della fonte più ricca e interessante per il monitoraggio della violenza di genere.

Come già indicato con riferimento ai dati EMUR e alle dimissioni ospedaliere, si deve lavorare su due versanti: innanzitutto sfruttare appieno i dati esistenti, in secondo luogo concordare con i Ministeri le modifiche da apportare alla maschera di rilevazione in modo da renderla più utile al fine di ben rilevare il fenomeno della violenza.

In stretta collaborazione con il Ministero degli Interni, è stata avviata un'analisi sperimentale dei dati sugli omicidi, e i risultati sono incoraggianti, nel senso che sembra essere possibile costruire indicatori riferiti al set minimo di dati indicati al punto 4, per un ampio arco temporale (dal 1992 a oggi).

Come già proposto per le rilevazioni EMUR e delle Dimissioni ospedaliere, si può immaginare di realizzare nel giro di pochi mesi l'elaborazione dei dati già esistenti, mentre l'attività di sperimentazione e poi di messa in opera delle modifiche può essere completata nel giro di un anno.

Per la messa in pratica di questi punti, vanno destinate adeguate risorse: per l'elaborazione dei dati esistenti, si può stimare la necessità di un operatore impegnato per un anno-persona; per la sperimentazione e messa in opera delle modifiche si può stimare la necessità di un impiego di due operatori, cui vanno aggiunte risorse per la modifica dei sistemi informatici e la formazione degli operatori addetti alla immissione dei dati nel territorio. Complessivamente, si può stimare di dedicare a questa parte della Banca Dati 100 mila euro nel triennio 2016-18.

5.3. Dati del Sistema giustizia (Ministero della Giustizia)

Le questioni legate alla rilevazione dei dati sulla violenza di genere attraverso le statistiche del Ministero della Giustizia sono note e sono messe bene in evidenza nel citato documento della Task Force (pagg. 27 e seguenti). I problemi maggiori sono i seguenti: (1) la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica non si esplicitano in un reato specifico, bensì in una molteplicità di reati; (2) le caratteristiche della vittima e della relazione fra vittima e autore ricevono scarsa attenzione nelle rilevazioni statistiche giudiziarie, centrate per lo più sulle caratteristiche dell'imputato e sulla fattispecie del reato.

Tuttavia, l'interlocuzione con il Ministero della Giustizia ha messo in evidenza una cosa interessante: tutte le modalità necessarie per individuare e classificare la violenza nei confronti delle

donne e la violenza domestica sono quasi sempre presenti nei fascicoli giudiziari: il problema è che solo una minima parte di questi dati viene poi riportata nei moduli delle varie rilevazioni. Ma la trasmigrazione di questi dati è tutt'altro che impossibile. Ad esempio, una rilevazione speciale campionaria sullo stalking ha permesso di identificare in modo chiaro quanta parte di questo fenomeno può essere definita come violenza di genere, estraendo dai fascicoli le informazioni necessarie e trasformandole in dati statistici. Questo esperimento ha mostrato – fra l'altro – che può essere illusorio pensare di risolvere i problemi semplicemente modificando le maschere di rilevazione dei dati, aggiungendo le modalità suggerite dai vari organismi internazionali.

Di conseguenza, la nostra proposta è la seguente: (1) individuare alcuni reati molto rilevanti in termini di violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (potrebbero essere – ad esempio: omicidio art.575 c.p. e seguenti; mutilazioni genitali femminili art. 583 bis; riduzione in schiavitù art. 600, tratta di persone art. 601, incesto art. 564; percosse art. 581; lesione personale artt. 582, 583, 583bis e 585; violenza privata art. 610; atti di violenza sessuale art. 609 bis e seguenti; atti persecutori (stalking) art. 612 bis;); (2) realizzare una rilevazione che potrebbe essere esaustiva per gli omicidi, le mutilazioni genitali femminili, la riduzione in schiavitù, la tratta di persone e l'incesto, campionaria per gli altri reati, in cui ripetere la procedura utilizzata per lo stalking, estraendo in modo sistematico dai fascicoli tutte le informazioni rilevanti in termine di violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Nella sperimentazione in corso, alle Corti di Assise e di Appello di tutta Italia è stato chiesto di inviare alla Direzione Statistica del Ministero tutte le sentenze di omicidio volontario di donne. La risposta delle Corti è stata ottima, e più di 400 sentenze sono state raccolte, rivelandosi una straordinaria miniera di informazioni. È ora in atto una procedura di trasformazione delle sentenze in dati statistici, attraverso la costruzione di una maschera informativa.

Dopo questa fase sperimentale – che potrebbe esaurirsi nel giro di pochi mesi – sarà innanzitutto possibile sistematizzare questa tecnica di raccolta dei dati, estendendola ad altri reati, proponendo inoltre in modo più mirato le modifiche dell'intero sistema SICP (Sistema del Contenzioso Penale), in modo da renderlo ben utilizzabile per la rilevazione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Per la messa in pratica di questi punti, vanno destinate adeguate risorse, da impiegare fundamentalmente per la retribuzione del personale che possa svolgere l'attività di estrazione dei dati dai fascicoli. Complessivamente, si può stimare di dedicare a questa parte della Banca Dati 100 mila euro nel triennio 2016-18.

5.4. Costruzione degli indicatori e struttura informatica

Presso il DPO è già operativa una piattaforma informatica per la Banca Dati Pedofilia. Tale Banca dati fornisce indicatori sul fenomeno a tutti i soggetti coinvolti, alimentata continuamente da dati provenienti dai Ministeri dell'Interno e della Giustizia. Proponiamo di utilizzare la medesima piattaforma anche per la Banca Dati sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, apportando tutte le modifiche necessarie. Per dare operatività a questa scelta, si propone che una persona esperta di questa piattaforma informatica faccia parte del gruppo di coordinamento della banca dati operativo presso l'Istat e che venga stanziata nel triennio la somma di 100 mila euro.

6. Dati raccolti presso i Centri Antiviolenza e presso il numero 1522

La terza componente della Banca Dati è costituita dai dati provenienti dai Centri Antiviolenza e Case Rifugio, censiti attraverso la mappatura nazionale che il DPO sta mettendo in opera in collaborazione con le Regioni.⁴ Si tratta perciò di informazioni che le Regioni stanno inviando al Dipartimento Pari Opportunità concernenti la presenza nei loro territori dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio dotate dei requisiti previsti dalla stessa Intesa.

Una serie di colloqui che il coordinatore del Gruppo di Esperti ha svolto con i rappresentanti delle principali reti di Centri Antiviolenza (Telefono Rosa, D.i.Re e Udi) e presso il numero 1522 ha suggerito l'opportunità di coinvolgere attivamente gli stessi, in primo luogo prevedendo il loro coinvolgimento nella raccolta e nell'analisi dei dati sulla violenza di genere. I CA collaboreranno all'implementazione di tutte le fasi della Banca Dati: non solo per la fase di rilevazione (ad esempio per la costruzione di una scheda nazionale per la raccolta di dati disaggregati) ma anche in quella di elaborazione e analisi dei dati. Infatti, la competenza da loro sviluppata nel corso degli anni – singolare anche in un panorama internazionale – va adeguatamente valorizzata, in modo da fare della Banca Dati qualcosa di vivo e di facilmente utilizzabile per le scelte operative.

Già oggi ogni singolo CA raccoglie in una scheda i dati su ogni donna con cui stabilisce un contatto. Tali schede non sono però mai state standardizzate a livello nazionale, anche se vi sono stati encomiabili tentativi di omogeneizzazione messi in atto da singole Regioni e/o da singole reti dei CA. Inoltre, ogni CA – in linea generale – elabora i suoi dati costruendo tabelle standard, che vengono poi trasmesse alle Regioni o alle Reti di coordinamento, che assemblano le tabelle stesse costruendo statistiche di varia natura, costruendo Rapporti a livello regionali o locali, spesso di ottimo livello informativo. Si tratta in questi casi di una rilevazione di tipo disaggregato nella quale vengono inserite informazioni rispetto all'utente, alla tipologia di violenza subita e all'autore della violenza, ai soggetti con i quali questa persona ha già interloquito e agli enti ai quali può aver formalmente chiesto aiuto (eventualmente inviati) e alle attività/servizi offerti alla donna dal Centro (e eventualmente ai suoi figli). Sarà importante nello sforzo di omogeneizzazione di rilevazione dei dati che danno una lettura del fenomeno dal punto di vista qualitativo, salvaguardare l'importantissimo aspetto della privacy e dell'anonimato, come richiesto dalla Convenzione di Istanbul.

Secondo il Gruppo di Esperti l'architettura di raccolta va rivista, in modo da valorizzare l'enorme contenuto informativo di questo tipo di dati. Va inoltre valorizzato meglio il ruolo dei Centri Antiviolenza, delle loro reti e delle Regioni, in quanto enti preposti al coordinamento socio-sanitario.

È illogico e estremamente dispersivo che ogni CA elabori in proprio i dati, fornendo alle Regioni o al DPO tabelle già aggregate: da un lato questa attività costringe i CA a spendere molto tempo, dall'altro impedisce poi di eseguire ulteriori elaborazioni – a livello regionale o nazionale – sui dati individuali, con una perdita informativa secca. Di conseguenza, si propone una trasmissione dei dati individuali all'Istat, che effettuerà l'elaborazione, la lettura e la restituzione dei dati raccolti dai Centri e dalle Case Rifugio, seguendo un'organizzazione su base regionale.

⁴ Indicazioni emerse in sede di Conferenza Unificata delle Regioni del 27 novembre 2014, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014.

Questa porzione della Banca Dati dovrebbe seguire le seguenti fasi:

1. Predisposizione di una scheda unica di rilevazione informatizzata per ogni donna che si rivolge ai CA e/o che prende contatto con il numero 1522. Questa scheda, che come già accennato andrà costruita assieme alle esponenti dei CA e dopo aver interloquito con il Garante della Privacy, conterrà almeno questo set minimo di informazioni:

- Sesso della vittima e dell'autore;
- Età della vittima e dell'autore;
- Relazione tra vittima e autore;
- Tipo di violenza;
- Luogo della violenza
- Cittadinanza della vittima e dell'autore.⁵

La scheda andrà modificata in modo adeguato per la rilevazione degli ingressi nelle Case Rifugio.

2. Trasmissione a cadenza regolare (ad esempio mensile) di file contenenti queste schede a un punto di coordinamento regionale, che avrà responsabilità di questa attività di rilevazione;

3. Trasmissione a cadenza regolare all'Istat dei file regionali da parte dei punti di coordinamento regionali.

4. L'Istat elaborerà le schede individuali e costruirà report a cadenza regolare, trasmettendo alle Regioni e ai CA elaborazioni relative a ogni singola Regione e a ogni singolo Centro. Oltre ai dati disaggregati servono comunque dati che possano permettere una lettura aggregata che tenga conto del percorso delle donne. Ad esempio, seguendo in questo anche le indicazioni della Task Force, per ogni CA e per ogni Regione verranno calcolati: il numero di donne accolte distinguendole anche per nazionalità, il numero bambini accolti, la distribuzione delle violenze secondo la tipologia, la distribuzione delle donne secondo il rapporto fra autore e vittima, luogo, e così via.

Ogni Regione – in quanto co-titolare dell'attività di prevenzione e lotta contro la violenza di genere – potrà integrare la scheda individuale standardizzata, elaborando e diffondendo in proprio i dati relativi ai Centri operanti nel suo territorio. Lo stesso discorso vale per i singoli Centri e per le Reti dei Centri. In altri termini, la rilevazione proposta non vuole sostituirsi alle importanti attività di costruzione di informazioni, di report statistici e informativi messi in opera da Regioni e da Reti di CA.

La suddetta attività di coordinamento delle Regioni è inclusa in quelle previste dal Piano nazionale sulla violenza, che prevede ingenti stanziamenti anche ai fini di potenziare i sistemi informativi e di acquisire tutti i dati. Una parte del budget triennale sarà invece dedicata alla informatizzazione nazionale della scheda standardizzata e alla formazione delle operatrici dei Centri Antiviolenza sulla parte di raccolta dei dati. Un'altra parte del budget sarà invece indirizzata a sostenere le attività di formazione rivolte agli operatori istituzionali delle diverse organizzazioni produttrici per la raccolta dati. Complessivamente, per questa parte della Banca Dati si propone lo stanziamento di 300 mila euro nel triennio.

⁵ Recentemente (gennaio 2016) il network WAVE ha pubblicato nell'ambito del Women's Service userstatistics in Europe Project un report dedicato ai dati relativi ai servizi offerti alle donne dai Servizi specialistici (Centri Antiviolenza e Case Rifugio) dal titolo: *WAVE MAPPING. Administrative data collection by women's support services in Europe: national women's helplines, women's shelters, and women's centers*, on line alla pagina web: http://files.wave-network.org/researchreports/WAVE_Mapping_2015.pdf

Infine, il bando di affidamento del 1522 già prevede la raccolta e l'elaborazione dei dati riferiti a ogni singola telefonata. Secondo il Gruppo di esperti questa attività va mantenuta, facendo attenzione a far sì che il set minimo di informazioni facenti parte della scheda dei Centri Antiviolenza sia incluso nei dati raccolti in ogni singola telefonata. Il file dei dati individuali raccolti andrebbe poi trasmesso – a cadenza regolare – all'Istat.

Sintesi, con suddivisione del budget triennale

ATTIVITÀ PROPOSTA PER TRIENNIO 2016-18	BUDGET
<p><i>Gruppo permanente presso l'Istat per la gestione e l'analisi dei dati sulla violenza di genere</i></p> <p>Da destinare alla stipula di contratti di collaborazione con esperti non organicamente facenti parte del DPO, dell'Istat e dei Ministeri.</p>	300.000
<p><i>Indagini campionarie</i></p> <p>Indagine quadriennale violenza di genere Indagine biennale telefonica stereotipi di genere Indagine quadriennale nelle scuole stereotipi</p>	1.000.000 (di cui 150.000 per analisi dei dati)
<p><i>Analisi dati amministrativi</i></p> <p>Analisi dati EMUR-PS e Dimissioni Ospedaliere e inserimento sperimentale modalità sulla violenza di genere nelle medesime indagini</p> <p>Analisi dati denunce penali</p> <p>Costruzione sperimentale statistiche sulla violenza di genere per alcune tipologie di reato, alcune esaustive, altre campionarie, dedotte dai fascicoli giudiziari</p> <p>Re-definizione per la Banca Dati Violenza del supporto informatico della Banca Dati Pedofilia</p>	100.000 – Sanità 100.000 – Interni/Difesa 100.000 – Giustizia 100.000 – Supporto informatico
Raccolta dati Centri Antiviolenza e case Rifugio	300.000 – Formazione operatori e costruzione supporto informatico standardizzato
TOTALE	2.000.000