



[www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it)

**13<sup>th</sup> WAVE CONFERENZA**  
*11 - 13 ottobre 2011, Roma*

## **IL PIANO DI AZIONE NAZIONALE CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE E LO STALKING DEL GOVERNO ITALIANO**

**Alcuni appunti dell'associazione "Di.Re Donne in rete contro la violenza – ONLUS"  
per migliorare gli interventi previsti**

**"Quali politiche contro la violenza alle donne?"**

L'Associazione D.i.Re si è costituita nel settembre 2008 con lo scopo di promuovere azioni volte ad un cambiamento culturale e di trasformazione della società italiana nei riguardi del fenomeno della violenza sulle donne. L'Associazione è istituita da 58 Ong di donne che condividono un progetto politico, Centri Antiviolenza e Case delle Donne presenti su tutto il territorio nazionale. Soggetti che negli ultimi 20 anni hanno prodotto saperi, competenze e studi sul tema della violenza alle donne, sostenendo migliaia di donne ad uscire, insieme ai loro figli/e, da situazioni di violenza.

L'Associazione ha partecipato agli incontri organizzati dal Ministro per le Pari Opportunità Mara Carfagna in merito all'elaborazione di un Piano di Azione contro la violenza alle donne, alla cui definizione ha fornito un fattivo contributo circa le priorità di intervento. Alla Ministra è stato presentato un documento che sintetizzava i bisogni rilevati sul territorio nazionale, contestualizzandoli riguardo alle Raccomandazioni comunitarie in tema di politiche e interventi di contrasto alla violenza di genere contro le donne, attualmente ridefinite nella *Convenzione europea sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica* (CETS n° 210)<sup>1</sup>.

Dopo il parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 28 ottobre 2010, la Corte dei Conti ha dato il via libera, il 17 febbraio 2011, al primo Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking. ... *L'elaborazione di un Piano d'azione contro la violenza di genere si inserisce nell'ambito dell'azione del Governo e del Ministro per le Pari opportunità al fine di promuovere e tutelare i diritti fondamentali della persona e l'uguaglianza fra le persone. ... Il Piano nazionale, attraverso un percorso partecipato, intende coinvolgere tutti i soggetti interessati e*

---

<sup>1</sup> Il 07 aprile 2011, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la [Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#). Questa Convenzione è il primo strumento giuridicamente vincolante in tutto il mondo, che crea un quadro giuridico globale per prevenire la violenza, per proteggere le vittime e per porre fine all'impunità dei colpevoli. Definisce e criminalizza le varie forme di violenza contro le donne (tra cui matrimoni forzati, mutilazioni genitali femminili, stalking, violenza fisica e psicologica e la violenza sessuale). La Convenzione è stata sottoscritta a Istanbul il 13 maggio 2011 da 13 paesi europei: Austria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Montenegro, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia e Turchia.

*prevedere specifiche azioni di intervento nei settori socio-culturale, sanitario, economico, legislativo e giudiziario*<sup>2</sup>

Il Piano propone come punto di partenza la definizione di violenza contro le donne adottata dal Consiglio d'Europa nelle sue raccomandazioni: *“qualsiasi azione di violenza fondata sull'appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare per le donne che ne sono bersaglio danni o sofferenze di natura fisica, sessuale o psicologica, ivi compresa la minaccia di mettere in atto simili azioni, la costrizione, la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata”*, adottando un punto di partenza comune al documento presentato dall'Associazione D.i.Re. Ma, seppur partendo da una comune definizione di violenza contro le donne, l'attesa di un'indicazione quadro a livello nazionale, volta alla determinazione di linee guida per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere, con un conseguente stanziamento di risorse, è stato ampiamente deluso nei suoi contenuti.

Il seguente documento presenta una lettura critica e puntuale del testo, con l'intenzione di proporre un'azione migliorativa dello stesso in un'ottica di partecipazione ai processi decisionali su temi per i quali l'Associazione è una portatrice di saperi e di interessi. Il Piano Nazionale del Governo, tanto atteso dai centri e dalle case, risulta essere a nostro avviso un documento parziale, frutto di una inadeguata, se non mancata, concertazione e condivisione dei contenuti con le associazioni di donne e, nello specifico, con l'Associazione Nazionale D.i.Re.

Quali erano, secondo noi gli elementi imprescindibili da cui partire per redigere un Piano nazionale contro la violenza verso le donne? Questi i principali:

- ◆ il principio che le **donne vittime di violenza sono soggetti di diritto** e quindi le politiche devono rispondere ai bisogni qualificati che le donne esprimono;
- ◆ il **riconoscimento dell'associazione nazionale D.i.Re** quale interlocutrice competente e rappresentativa sui temi che riguardano la violenza alle donne e dei **Centri Antiviolenza** quali luoghi specializzati nell'accoglienza e ospitalità delle donne che hanno subito violenza, e dei loro figli/e, prevedendo il loro rafforzamento e sostegno finanziario;
- ◆ l'**esplicitazione** nel Piano delle **responsabilità, degli organismi di gestione, dei tempi delle azioni, dei finanziamenti, delle modalità di monitoraggio e di valutazione;**
- ◆ la **trasversalità degli interventi proposti**, rispetto alle aree: sociale, sanitaria, legislativa, giudiziaria;
- ◆ la **matrice interministeriale**, di chi gestisce le politiche delle aree sopra descritte, con regia DPO;
- ◆ la caratterizzazione quale **intervento di sistema**, che prevedesse tre aree di programmazione: nazionale, regionale, locale.

Dal nostro punto di vista, il Piano d'Azione nazionale è un'azione di sistema, peculiaramente nazionale, da integrarsi con le attività poste in essere a livello regionale (leggi, misure, orientamenti) e coerente con le programmazioni locali (PdZ L.328/2000, iniziative di singole amministrazioni comunali, ecc). Ciò implica uno strumento quadro, che proponga alcune azioni prioritarie, finanziate con il Piano, e la previsione di risorse volte a rendere omogenei sul territorio nazionale gli interventi di prevenzione, emersione e contrasto, adottando misure integrate con le Regioni e con tutti gli EELL, oltre che con le politiche dei fondi comunitari. Si richiedeva l'armonizzazione dei differenti livelli di programmazione ed intervento, oltre che di finanziamento, a garanzia di una reale efficacia delle attività.

Il quadro generale proposto dal Piano, e declinato nelle sue **finalità ed obiettivi**, recepisce molti dei suggerimenti avanzati, ma è nella declinazione in Azioni, e relative Aree d'intervento, che si determina uno scollamento preoccupante riguardo alle priorità sopra descritte, ed inoltre nel testo non si fa riferimento alle fonti, al tipo e alla quantità del finanziamento per le attività previste, ivi comprese quelle che riguardano i **Centri antiviolenza**, riconosciuti nell'ambito dell'Area di intervento 2) quali soggetti principali delle azioni con le donne.

---

<sup>2</sup> Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking, Presentazione.  
[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano\\_contro\\_violenza/index.html](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano_contro_violenza/index.html)

Ricordiamo le ripetute denunce fatte dall'Associazione in merito alle difficoltà in cui versano numerosi centri, a causa delle carenze di risorse degli enti locali, che hanno sempre più visto ridurre la propria forza, fino ad arrivare, in troppi casi, a decidere la sospensione se non la chiusura delle attività. Riteniamo che i fondi per valorizzare, potenziare ed implementare i Centri antiviolenza vadano esplicitamente previsti nel Piano, che dovrebbe proporre chiare indicazioni per un globale riassetto del *welfare* e per l'adeguata allocazione di risorse finalizzate all'implementazione coordinata ed efficace degli interventi e dei servizi specializzati nel contrasto alla violenza di genere.

Peraltro, non sono presenti nel Piano i criteri per orientare gli enti locali a destinare le risorse ed i finanziamenti a soggetti specializzati (ad es. la comprovata esperienza pluriennale, specifiche finalità statutarie, la messa in rete con altri servizi pubblici e/o privati e le forze dell'ordine, ecc.).

Una delle proposte non recepite dal Governo, era quella di promuovere e sostenere le Associazioni di donne nelle province in cui non siano presenti Centri antiviolenza, prevedendo un percorso di formazione e tutoraggio da parte di chi gestisce centri e case da almeno 5 anni in altre province.

Nel Piano viene affermato un generico "sostegno ai centri antiviolenza", senza specificare quali siano i criteri che li definiscano, includendo tra i soggetti individuati per garantire l'incolumità alle donne, generiche "strutture pubbliche e private", alle quali non viene neppure richiesta un'adeguata formazione al personale.

Ci preoccupa pertanto l'apertura a non ben identificati soggetti preposti all'accoglienza delle donne, nel timore che ciò possa portare ad uno svilimento e disconoscimento del ruolo peculiare e unico dei Centri antiviolenza.

E' da anni, inoltre, che attendiamo il riconoscimento della professionalità e del profilo professionale di "operatrice di accoglienza per donne vittime di violenza". Necessità, questa, fondamentale per dare forza al lavoro quotidiano svolto all'interno dei Centri a favore delle donne e ancora una volta disattesa dal Piano Nazionale.

Riguardo al tema della **Prevenzione** il Piano prevede la realizzazione di campagne di informazione volte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Una più accurata azione di prevenzione primaria dovrebbe tener conto di strumenti quali la produzione di materiale informativo, "mirato" e specifico per ciascun destinatario, da diffondere tra i soggetti della società civile, istituzionali, pubblici e privati, con particolare attenzione alle scuole di ogni ordine e grado. Tra l'altro, ridurre la sensibilizzazione sul fenomeno alle campagne informative mediatiche, e a poco altro, sminuisce il senso e l'impegno che negli anni i Centri hanno investito sulla sensibilizzazione dei propri territori, utilizzando mezzi diversificati (volantini, brochure, seminari, dibattiti, rassegne cinematografiche e/o iniziative culturali, etc) e coinvolgendo le istituzioni locali, i servizi, la cittadinanza con poche risorse e molti risultati. Ciò che rende ancora più opaco il tema della prevenzione nel Piano Nazionale, a nostro parere, è la mancanza di un raccordo chiaro tra più attori istituzionali, fondamentale per una concreta collaborazione nello scambio di informazioni e buone prassi, così da evitare la ben nota questione della "ripetitività" e dello spreco di risorse, soprattutto economiche. Inoltre, nel Piano non si fa menzione di quanto da noi suggerito sull'importanza del coinvolgimento degli uomini nelle attività di sensibilizzazione.

Per quanto riguarda il punto relativo alla **Formazione** si rileva la mancanza di chiarezza su chi deve formare gli/le operatori/trici, socio sanitari e delle forze dell'ordine, nonché sui contenuti della stessa. Non viene mai fatta menzione della necessità di adottare un approccio di genere al fenomeno, oltre che di valorizzazione delle competenze formative presenti nei Centri antiviolenza.

Dagli studi e dalle indagini condotte in Italia si evidenzia ancora un alto tasso di tolleranza istituzionale alla violenza contro le donne, soprattutto se avviene in famiglia, proprio nei servizi preposti alla tutela alla sicurezza dei/le cittadini/e e alla repressione dei reati, così come in quell'insieme di servizi che costituiscono l'asse portante del nostro *welfare* (servizi sociali, consultori, pronto soccorso, salute mentale, etc). Risulta ancora diffusa una sistematica azione di "vittimizzazione secondaria" delle donne che a codesti servizi si rivolgono, cioè la tendenza a colpevolizzare la donna delle violenze subite o a sminuire la portata. Pertanto, andrebbe prevista una estesa sensibilizzazione/ formazione/aggiornamento in materia di violenza contro le donne per gli/le operatori/trici sanitari (medici, infermieri, pediatri, psicologi) e sociali (assistenti sociali, pedagogisti, educatori), sia pubblici che privati, oltre che degli operatori della giustizia e delle forze

dell'ordine, al fine di aumentare le competenze di chi lavora sul campo e di contrastare nei servizi i processi di vittimizzazione secondaria. Tra le azioni del Piano si enfatizza il ruolo, fondamentale, ma non esaustivo, della formazione alle Forze dell'Ordine e alla Magistratura, lasciando in un'area grigia tutti gli altri settori di intervento sopra descritti. Tra gli altri, non viene nominato e valorizzato il lavoro di rete e di integrazione condotto nei singoli territori dai Centri antiviolenza, che ha determinato un modello efficace di lavoro ed una sempre più approfondita trasmissione alle agenzie territoriali pubbliche e private di saperi, competenze e prassi d'intervento adeguati a rispondere ai bisogni delle donne che vivono violenza.

Altra Area che non risponde alle esigenze espresse nei suggerimenti avanzati da Di.Re. è quella che declina le azioni per lo **sviluppo di banche dati**.

Avevamo fortemente sollecitato la stabilizzazione, a cadenza almeno quadriennale, dell'indagine **ISTAT** sul fenomeno della violenza e dei maltrattamenti contro le donne, e lo sviluppo di azioni di ricerca a partire dal rilevamento operato dal numero nazionale contro la violenza alle donne **1522**. Tra l'altro, avevamo suggerito che le indagini, anche di tipo qualitativo, dovessero fornire indicazioni in merito ai bisogni, disagi, problemi legati al tema, implementando le ricerche e gli studi di genere.

Riteniamo, infatti, che la rilevazione quantitativa e qualitativa, anche attraverso l'implementazione di ricerche e studi, e la messa in campo di un sistema di rilevazione nazionale in ambito sociale, sanitario e della sicurezza, sia imprescindibile, come lo è già in altri stati europei, per ottenere dati attendibili sul fenomeno e favorire la programmazione di politiche efficaci.

Nel Piano vengono focalizzate come uniche fonti di dati le Forze dell'ordine ed i Pronto soccorso proponendo rilevazioni preziose, ma parziali e inefficaci in considerazione che il ricorso alle Forze dell'ordine avviene per circa il 10% delle donne vittime di violenza (Indagine ISTAT 2010). Ancor più in assenza di un omogeneo sistema di rilevazione, di periodiche indagini nazionali e di un **Osservatorio** che raccolga e monitori l'adeguatezza degli strumenti e dei risultati, di ricerche e studi gender oriented sul fenomeno.

L'Osservatorio, già previsto nella finanziaria 2007, dovrebbe rientrare nel Piano d'Azione nazionale ed essere base fondante per capire e rilevare la situazione italiana sulla violenza alle donne, favorendo quindi, approfondimenti sulla conoscenza del fenomeno attraverso l'implementazione dei dati e implementazione di strumenti di raccolta dati, come nell'ambito dei dati criminali, dei dati sanitari etc. E' necessario che i Centri antiviolenza partecipino all'Osservatorio, insieme ad altri esperti per portare i contenuti relativi alle problematiche individuate.

**Concludendo**, dai capitoli affrontati nella nostra proposta avanzata, nel 2009, nella sede degli incontri preparatori del Piano di azione, moltissimi interventi erano stati già portati avanti dai Centri antiviolenza e dalle Case delle donne, specialmente nel campo dell'istruzione, sanità, formazione, osservatori regionali e provinciali, raccolta dati e ricerche specifiche, che hanno dato vita a numerose pubblicazioni. Nel merito delle questioni giuridiche l'incontro delle avvocate dell'Associazione D.i.Re con il Consiglio Superiore della Magistratura ha positivamente messo in luce molti aspetti di possibile collaborazione. Queste azioni sono state portate avanti dalle Associazioni socie di DiRe sia a livello Nazionale che Europeo con l'utilizzo di programmi di finanziamento dedicati (Dafne, Agis, Rete Antiviolenza tra le città Urban Italia, ecc.) e molto spesso per iniziativa diretta dei Centri Antiviolenza, che hanno promosso progetti specifici e sponsorizzati da privati. Inoltre, venivano valorizzate le iniziative del Governo, sviluppate negli ultimi 12 anni, per potenziare le attività locali, sviluppare la conoscenza, sostenere l'emersione del fenomeno in raccordo coi servizi attivi localmente, in particolare i Centri Antiviolenza. Tutte attività e conoscenze da capitalizzare nel primo Piano di azione nazionale italiano.

Da anni i centri antiviolenza e le donne in essi direttamente coinvolte chiedono un'iniziativa di livello nazionale diretta allo stanziamento di risorse e alla definizione di linee guida e standard di prevenzione e contrasto alla violenza sull'intero territorio, per colmare il divario esistente tra le realtà locali e per supportare, attraverso un riconoscimento normativo ed un regolamento attuativo, l'attività dei Centri stessi che in molte zone d'Italia faticano a sopravvivere senza finanziamenti, sorretti spesso dal lavoro di infaticabili volontarie. È su questa linea che si chiede, come avvenuto in molti altri paesi, comunitari e non, un riconoscimento che possa dar senso ad oltre vent'anni d'impegno in un'attività ben precisa, che nasce dal convincimento che la violenza contro le donne

sia un fatto culturale tipico di una società patriarcale, ma che, investendo il piano delle relazioni tra i sessi, e quindi quello intimo dei rapporti all'interno della coppia, vada affrontato con una particolare attenzione ed un approccio di genere. Ingredienti fondamentali, questi ultimi, per meglio contrastare la violenza contro le donne, e che hanno portato i Centri antiviolenza italiani ad accogliere oltre 10.000 donne l'anno, costruendo sapere e professionalità.

Il nostro auspicio che il Piano divenisse un'azione di sistema nazionale, fortemente integrato ed interagente con le programmazioni a livello regionale e locale, e coerente con gli studi e le ricerche sul fenomeno sviluppate a livello nazionale e comunitario, viene disatteso. Così come quello che lo Stato si dotasse di uno strumento utile per intervenire e attuare le Raccomandazioni comunitarie in tema di violenza di genere, anche dotando gli enti locali di linee guida e indicazioni per sviluppare politiche *gender oriented* e investire risorse finanziarie per l'implementazione e la stabilizzazione di servizi tesi a rispondere ai bisogni delle donne, specializzati e competenti nel costruire percorsi di uscita dalla violenza, a partire dalle associazioni di donne che gestiscono i centri antiviolenza e le case rifugio.

Nell'insieme delle proposte contenute nel Piano, rileviamo invece, uno spostamento, anche culturale, verso politiche di sicurezza e protezione in un'ottica d'emergenza, producendo da una parte, un impoverimento dei diversi livelli d'intervento e al contempo lo svilimento e il disconoscimento del ruolo peculiare, unico e specializzato dei centri antiviolenza e delle reti. In questo disconoscimento si perdono anni e anni di sperimentazione, ricerche, progettualità e relative risorse economiche già utilizzate, necessarie per lo studio e l'analisi approfondita del fenomeno della violenza di genere contro le donne, e che hanno fornito percorsi di implementazione e sviluppo di buone prassi.

Inoltre, ci colpisce, preoccupandoci, che manchi l'esplicitazione delle responsabilità, dei tempi delle azioni, dei finanziamenti, della valutazione ex ante ed in itinere, ivi comprese le modalità per predisporre eventuali azioni correttive. Così come ci lascia perplesse che, in una fase determinante quale può essere la fase applicativa e di regolamentazione di un Piano Nazionale, manchi, in assoluto, l'esplicito bisogno e la necessità di confrontarsi e di concertare con le realtà delle associazioni di donne che da diversi anni, lavorando intensamente e con professionalità, hanno fortemente desiderato e voluto un Piano Nazionale contro la violenza di genere, decisamente più vicino alla politica delle donne.