

IL SI E IL NO DELLE ISTITUZIONI E LA NORMATIVA SULLA VIOLENZA

Relazione del Sottogruppo Rapporti tra Centri antiviolenza e Istituzioni

Introduzione

- 1. Documenti internazionali**
- 2. Normativa comunitaria**
- 3. Legislazione statale e disegni di legge**
- 4. Legislazione regionale e piani socio sanitari regionali**
- 5. Piani di zona**
- 6. Protocolli d'intesa**
- 7. Conclusioni**

Introduzione

Questo lavoro è nato dall'esigenza delle rete nazionale dei Centri antiviolenza di indagare sui rapporti tra i Centri e le Istituzioni presenti sul territorio; per questo motivo si è costituito il sottogruppo "Centri e case antiviolenza e rapporti con le Istituzioni", formato dai rappresentanti delle Case e dei Centri di Bologna, Como, Faenza, Ferrara, Genova, Pavia, Pisa e Trieste.

Il principale compito è stato quello di analizzare quali atti internazionali e norme comunitarie sono state emanate a favore delle donne che subiscono violenza e in secondo luogo quali sono le pratiche e le relazioni concrete tra Centri e Istituzioni locali realizzate attraverso strumenti quali leggi e piani socio sanitari regionali, piani di zona, accordi e protocolli.

Nell'analisi non sono state raccolte e analizzate le convenzioni tra enti e associazioni che sono lo strumento principale di collaborazione e gestione dell'intervento sulle donne maltrattate in quanto prassi consolidate da tempo.

Il convegno e il percorso di lavoro del sottogruppo hanno permesso di rafforzare le relazioni e il rapporto di rete tra i Centri, strumento essenziale al fine di raggiungere l'obiettivo di maggiore visibilità e presenza politica.

Obiettivo finale del sottogruppo e' quello di fare emergere proposte, spunti, modelli per costruire "buone pratiche" per dare forza ed ottimizzare il lavoro dei Centri, intessendo relazioni con i partner presenti sul territorio (enti locali, asl, pronto soccorso, forze dell'ordine) e al fine di garantire un intervento più efficace nei confronti della donna maltrattata.

Volevamo indagare quanto i Centri antiviolenza e la violenza alle donne fossero nominati nei documenti istituzionali per capire quale riconoscimento e visibilità istituzionale avessimo raggiunto.

Volevamo poi raccogliere materiale che potesse essere utile ai Centri nel loro rapporto quotidiano con le Istituzioni al fine di avere più potere contrattuale.

Volevamo capire quanto le raccomandazioni e i principi contenuti nei documenti degli organismi internazionali fossero recepiti nella normativa nazionale e locale.

1. Documenti internazionali

Nell'ultimo decennio si assiste, da parte degli organismi internazionali, ad una presa di posizione precisa ed articolata in materia di violenza contro la donna; fino a venti anni fa neppure l'Onu aveva mai citato il problema.

Anche nella famosa e prioritaria **Convezione Cedaw (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)** contro tutte le forme di discriminazione contro le donne, emanata dalle Nazioni Unite nel **1979**, non si faceva espreso riferimento alla violenza sulla donna.

La Cedaw rimane comunque uno dei piu' importanti accordi internazionali, onnicomprensivo e legalmente vincolante sui diritti delle donne e, all'interno del testo e' previsto anche una parte relativa alla discriminazione che avviene all'interno delle mura domestiche.

Fondamento della Cedaw "... necessario un cambiamento nei ruoli tradizionali sia degli uomini che delle donne, nella società e nella famiglia, per ottenere una perfetta uguaglianza fra uomini e donne...".

Quando un governo firma o ratifica la Convenzione Cedaw si vincola ad una serie di impegni ed azioni per eliminare la discriminazione contro le donne.

Tra gli altri, nella Raccomandazione 19 dell'11 Sessione della Commissione Cedaw si dice: "Occorre provvedere ad adeguati sistemi di protezione e sostegno per le vittime".

"La formazione con un'ottica di genere dei funzionari del sistema giudiziario, delle forze dell'ordine ed altri ufficiali di pubblico servizio sono essenziali per una effettiva applicazione della Convenzione."

Lo stato membro è tenuto quindi a mettere in atto strumenti legislativi e progetti politici per garantire un'uguaglianza femminile.

Strumento di controllo dovrebbe essere il Rapporto quadriennale che lo Stato deve presentare alla Commissione Cedaw la quale, esaminando la relazione, fornisce poi una serie di raccomandazioni rispetto alle azioni che il governo deve intraprendere per ottemperare agli obblighi rispetto alla Convenzione.

Esistono anche le Shadow Reports (relazioni parallele) che possono essere presentate dalle Ong, in particolare dalle organizzazioni femminili, delle paese che diano un quadro "alternativo" della situazione dei diritti della donna nel paese.

La convenzione incoraggia la presentazione delle relazioni indipendenti perché servono a valutare i rapporti ufficiali governativi e a capire dove occorre apporre miglioramento.

Il primo atto in cui compare esplicito il tema della violenza alle donne concetto è la **Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'Onu sull'eliminazione della violenza contro la donna (1993)** nella quale viene data una chiara e completa definizione del concetto di violenza contro le donne e si stabilisce che:

- le donne hanno diritto all'uguale godimento e salvaguardia di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale culturale e civile;
- la violenza non rispetta, annulla e indebolisce il godimento dei diritti umani e delle fondamentali libertà da parte delle donne;
- violenza è una manifestazione della relazione di potere tra uomini e donne attraverso la quale queste ultime sono costrette ad una posizione subordinata rispetto agli uomini;
- il movimento delle donne è motore per la denuncia del fenomeno.

Altro importante documento è la **Piattaforma d'azione approvata dalla 4. Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (1995)** nella quale vengono ribaditi i contenuti della Dichiarazione Onu del 1993 e aggiunti nuovi concetti quali:

- inserimento nell'elenco delle manifestazioni di violenza sulle donne quelle che avvengono in situazioni di conflitto armato, stupro sistematico, schiavitù sessuale
- necessità di mobilitazione di gruppi maschili
- richiesta di un'effettiva soppressione del traffico di donne e bambini

Nel **1996** viene presentata la **Risoluzione OMS su "Prevenzione della violenza: una priorità della sanità pubblica"** nella quale viene riconosciuto il concetto di violenza come problema cruciale per la salute delle donne.

L'Onu, nella **Risoluzione su "Prevenzione del crimine e misure di giustizia penale per eliminare la violenza contro le donne" (1998)** mette in evidenza alcuni obiettivi quali:

- assicurare alla donna un trattamento equo da parte del sistema giudiziario penale;
- promuovere la sicurezza delle donne in casa e nella società
- divulgare materiale informativo su come combattere la violenza domestica
- l'allegato Strategie modello e misure pratiche per l'eliminazione della violenza contro le donne si propone come "manuale di buona prassi" per gli Stati che vogliono realizzare politiche efficaci contro la violenza alle donne attraverso alcune azioni quali:
 - attivare e finanziare reti di comunicazione delle strutture e dei servizi accessibili per l'emergenza e per il ricovero temporaneo
 - attivare servizi di consulenza, accoglienza telefonica e gruppi di sostegno
 - mettere in atto programmi di prevenzione sull'abuso di alcool e stupefacenti (quali sostanze scatenanti lo stato di violenza)
 - promuovere e favorire moduli formativi per gli attori che accolgono donne che subiscono violenza

Nel **1999** viene approvato un **Protocollo facoltativo relativo alla Convenzione Onu del 1993** allo scopo di riaffermare il pieno e uguale godimento da parte delle donne di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali e di intraprendere azioni efficaci per prevenire la violazione di tali diritti e libertà

Altro documento importante è la **Risoluzione Onu dal titolo "Donne 2000: uguaglianza tra i sessi, sviluppi e pace per il ventunesimo secolo" (2000)** nella quale si fa un quadro dei risultati raggiunti e si presenta uno stato dell'arte di ciò che ancora gli Stati devono attuare.

In sintesi i **concetti trasversali** che emergono in questi atti internazionali sono i seguenti:

- la violenza colpisce le donne nei loro diritti fondamentali;
- la violenza è un'espressione culturale frutto della storica relazione di potere tra uomo e donna;
- ammissione della grave inadeguatezza delle risposte istituzionali al fenomeno;
- riconoscimento del grande ruolo del movimento delle donne

La grande novità è invece contenuta nel **Primo rapporto mondiale su violenza e salute dell'Oms** del 2002 reperibile nelle lingue ufficiali all'indirizzo http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/wrvh1/en/ e presso il sito del convegno.

Una sintesi tradotta dal Cadom di Monza

<http://www.women.it/Centriantiviolenza/Riassunto%20OMS%20per%20pagina%20web.doc>

e' reperibile in allegato alla relazione.

Questo documento costituisce il primo trattato esaustivo che considera la violenza come un problema di sanità pubblica mondiale. La rilevazione e' stata fatta sulla popolazione mondiale in stretta collaborazione con Associazioni e Centri antiviolenza in paesi culturalmente e socialmente molto distanti tra loro (come ad esempio Gran Bretagna e Bangladesh).

La raccomandazione nr. 5 recita: " L'assistenza sanitaria nazionale nel suo complesso dovrebbe puntare a fornire un servizio di alta qualità alle vittime di ogni tipo di violenza, promuovere e sostenere servizi per la riabilitazione e il sostegno necessario per prevenire ulteriori complicazioni..".

Dal rapporto emerge che il rischio maggiore per le donne è rappresentato dalla famiglia. La metà delle donne che muoiono per omicidio è uccisa dal partner e in alcuni paesi la percentuale arriva sino al 69% e, in base a 48 studi compiuti sulla popolazione, almeno una donna su 4 subisce violenza dal partner nel corso della vita.

(Questo dato è confermato anche dall'indagine svolta in Italia dall'Eures - indagine reperibile al sito http://www.eures.it/comunicati_stampa/rapporto_omicidi_2003.pdf - dalla quale emerge che nel 1. quadrimestre del 2003 36 donne sono state uccise per mano dei partner o ex compagni.) La maggior parte di vittime di aggressioni fisiche subisce anche altri tipi di violenza perpetrati nel tempo.

In alcuni paesi fino a 1/3 delle adolescenti denuncia un'iniziazione sessuale violenta. Le cause scatenanti la violenza da parte dell'uomo nei confronti della donna sono molteplici e sempre le stesse: disubbidire al partner, metterne in discussione l'operato, chiedere spiegazioni circa i soldi, ecc.

I fattori individuali che emergono dalle varie inchieste sono invece una storia di violenza nella componente maschile della propria famiglia e l'abuso di alcool.

Particolarmente vulnerabili all'abuso da parte del loro compagno sono le donne inserite in una società dove la disegualianza uomo-donna, la rigida divisione dei ruoli, dove esistono norme culturali che sanciscono il diritto di un uomo a fare sesso trascurando i sentimenti della donna e dove le sanzioni contro questo tipo di comportamento sono irrilevanti.

Tutti questi fattori rendono difficile da parte delle donne lasciare la relazione abusante; dalle ricerche dei diversi paesi emerge che, in caso di allontanamento della donna, la situazione di rischio peggiora.

Una nota a parte merita il capitolo sulla violenza sessuale nel quale viene ribadito che tale violenza ha un impatto profondissimo sulla salute fisica e mentale della vittima; le conseguenze sulla salute mentale sono molto serie e possono durare anche a lungo.

2. Normativa comunitaria

Nell'ultimo decennio gli organismi comunitari (Unione Europea) hanno dato vita a programmi, risoluzioni e finanziamenti atti a combattere la violenza sulle donne.

Il primo documento nel quale viene affrontato l'argomento della violenza sulle donne è la **Risoluzione sulla violenza contro le donne (1986)** nella quale vengono assunti i seguenti principi e le indicazioni ai paesi membri:

- riconoscimento della manifestazione di violenza contro le donne come violazione dei diritti umani
- conoscenza scientifica del fenomeno
- promozione di campagne di sensibilizzazione
- riconoscimento della violenza sessuale come delitto contro la persona
- riconoscimento dello stupro all'interno del matrimonio
- attivazione di percorsi di formazione degli operatori/trici (sanitari, insegnanti, ecc)
- sostegno ai Centri antiviolenza (art. 24)
- sostegno economico alle donne che vogliono uscire da una situazione di violenza
- attivazione di interventi specifici sulla violenza ai minori
- incentivazione della lotta alla tratta delle donne
- educazione alle differenze di genere.

Verranno proposte nel **Piano di azione per combattere la violenza contro le donne (1997)** le modalità attuative della Risoluzione del 1986.

Successivamente viene emanata dal Parlamento europeo una **Risoluzione sulla Necessità di organizzare una campagna a livello dell'Unione europea per la totale intransigenza nei confronti della violenza contro le donne (1997)** nella quale vengono richiamati i seguenti concetti:

- definizione di violenza così come categorizzata alla Conferenza di Pechino del 1995;
- violenza come manifestazione della relazione di potere tra uomini e donne
- assunzione del fatto che le violazioni dei diritti umani sono in gran parte relative a donne e bambini;
- cancellazione della violenza maschile giudicata in base alla cultura tradizionale;
- adeguamento degli strumenti giuridici, sociali ed economici a tutela delle vittime;
- necessità di percorsi formativi per gli operatori/trici che accolgono donne che subiscono violenza;
- promozione di progetti indirizzati a uomini violenti;
- maggiore attenzione alle donne migranti e a quelle che richiedono asilo politico;
- intensificazione della lotta alla tratta e alla prostituzione;
- finanziamento di counselling telefonico e servizi di supporto alle donne vittime di violenza;
- finanziamento della ricerca;

- approccio pluriorganizzativo delle iniziative locali tra autorità, enti locali e Ong;
- finanziamento di una campagna europea sulla prevenzione della violenza e trattamento degli aggressori.

Per la prima volta, per dare concretezza a dichiarazioni di principio, vengono emanati provvedimenti che erogano consistenti finanziamenti per attuare progetti di prevenzione alla violenza.

Programma Daphne

Si tratta di un programma pluriennale di azione comunitaria che prevede misure preventive per combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne. Esso rappresenta un'evoluzione **dell'Iniziativa Daphne**, condotta fra il **1997 e il 1999** su base annuale. L'Iniziativa Daphne rientrava fra le misure della Commissione europea per rispondere alla crescente attenzione al problema della violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne in Europa, ponendosi obiettivi di ampia portata: favorire, mediante una linea di finanziamento di 11,8 milioni di euro per tutta l'iniziativa, le attività delle Ong e le azioni multisettoriali. In questo contesto il concetto di violenza è stato inteso nel senso più ampio del termine, includendovi reati che vanno dall'abuso sessuale alle violenze in ambito familiare, dallo sfruttamento commerciale alle angherie nelle scuole, dalla tratta delle persone alla violenza di carattere discriminatorio contro i disabili, le minoranze, i migranti e altre categorie vulnerabili.

Nasce così la **Risoluzione sulla violenza contro le donne e Programma Daphne (1999)** concernente misure volte a prevenire la violenza sui bambini, sugli adolescenti e le donne e il **Programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003, programma Daphne) (2000)**

Entrambi questi documenti ribadiscono queste necessità:

- sensibilizzare la cittadinanza al fenomeno;
- fornire assistenza alle vittime della violenza;
- rimuovere gli ostacoli nelle procedure giuridiche a tutela della donna;
- sostenere lo sviluppo delle Ong;
- finanziare nell'ambito del programma Daphne azioni specifiche atte alla costruzione di reti pluridisciplinari e allo scambio di buone prassi, al monitoraggio continuo del fenomeno della violenza e alla collaborazione transnazionale.

Per capire in concreto quali sono state le politiche atte all'attuazione del Programma Daphne, il sottogruppo ha esaminato e tradotto sinteticamente tutti i 231 progetti approvati relativi al periodo 1997/2001; il [file è disponibile in allegato](#) e il catalogo in lingua dei progetti completi è presente alla pagina

http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/search.cfm?list=all)

Nel Daphne primo la partecipazione era ad uso esclusivo delle Ong e delle organizzazioni di volontariato; Dal 1. Programma Daphne (2000-2003) sono invitati a partecipare anche pubbliche organizzazioni ed anzi vengono caldeggiati i progetti fatti in collaborazione con il non profit; sono auspicati progetti di cooperazione transnazionale, progetti con durata superiore all'anno e dal 2000 entrano a fare parte dei soggetti beneficiari anche i paesi dell'EFTA, del Centro ed Est Europa, di Cipro, Malta e Turchia oltre ai paesi membri dell'Ue.

Analizzando i progetti approvati dal 1997 al 2001 si rileva che:

150 sono a favore delle donne

19 sono a favore di giovani

158 sono a favore dei minori

30 hanno come capofila enti italiani, di cui:

9 a favore delle donne

10 a favore dei minori

9 congiunti a favore di donne e minori

3 congiunti a favore di giovani e minori

I focus dei progetti Daphne a favore delle donne negli anni sono stati i seguenti:

- violenza domestica
- traffico internazionale e tratta
- mutilazioni genitali femminili
- comportamento degli uomini violenti

Questo lavoro sarà approfondito nel corso del seminario pomeridiano cogliendo l'occasione della presenza di Colette De Troy responsabile delle politiche sulla violenza dell'Associazione European Womens' Lobby.

E' del febbraio 2003 la **Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II)**,
http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/pdf/2003/com2003_0054it01.pdf

Il programma Daphne II prevede le seguenti principali azioni:

- individuazione e scambi delle migliori pratiche
- studio di fenomeni connessi alla violenza
- messa in atto di metodi sperimentali per la prevenzione e la protezione dagli atti di violenza
- costituzione di reti multidisciplinari durature
- elaborazione di strumenti didattici sulla prevenzione
- elaborazione di programmi per il trattamento degli aggressori e delle vittime
- sensibilizzazione al fenomeno della violenza al fine di promuovere una politica di tolleranza zero.

Ovviamente rispetto al programma Daphne I per questo e' previsto l'ingresso di 10 nuovi Stati membri considerando un aumento del 25% della popolazione Ue attuale; conseguentemente anche il finanziamento e' aumentato in maniera considerevole passando dai circa 20 milioni di euro per il 1. Programma ai 41 milioni di euro per il secondo di cui 6 milioni di euro destinati ai nuovi paesi entranti.

Il recente atto comunitario **Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla salvaguardia delle donne dalla violenza (2002)** nel quale si ribadiscono con forza i concetti espressi nella precedente normativa comunitaria, fa emergere nell'appendice nuove raccomandazioni quali:

- estensione del concetto di violenza contro le donne come qualsiasi atto di violenza basata sul genere, che determina o può determinare un danno fisico, sessuale o psicologico o di sofferenza, incluse le minacce in tali atti, la coercizione, la privazione arbitraria della libertà
- sollecitazione dei media affinché promuovano un'immagine non stereotipata della donna e dell'uomo e partecipino a campagne d'informazione volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della violenza alle donne
- creazione di una banca dati genetica relativamente alla violenza sessuale
- attivazione di azioni riguardanti le molestie sessuali
- attivazione di azioni per combattere il fenomeno delle mutilazioni genitali

A tale proposito vorremmo segnalare la **prima indagine sulle mutilazioni genitali femminili** svolta in Italia sul territorio dell'**Emilia-Romagna** circa la presenza delle donne immigrate infibulate; la ricerca, promossa dall'Assessorato alla Sanità e approvata dal Who Europe (Centro per la salute delle donne collegato all'Organizzazione mondiale della sanità) rileva che da 900 a 1.600 donne infibulate abitano in Emilia-Romagna e oltre un operatore sanitario su quattro ha curato pazienti con mutilazioni genitali femminili.

L'indagine, inoltre, ha fatto emergere un difficile rapporto tra operatori sanitari e donne e quindi la necessità di supportare i professionisti dei servizi ostetrico-ginecologici con percorsi formativi e diffusione di manuali informativi. E' possibile reperire i risultati dell'indagine al sito:

<http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/NotizieUfficioStampa/2003/ott/infibulazione/mutilazioni.pdf>

Ci sono altri organismi che si occupano di elaborare proposte indirizzate all'Unione europea e agli Stati membri e che contengono una richiesta di maggiore impegno sui temi posti dalla Commissione Onu sullo status delle donne come: violenza contro le donne, donne e diritti umani, donne e conflitti armati e bambine e ragazze.

EWL (European Women's Lobby) associazione che coordina le organizzazioni non governative delle donne nell'Unione Europea ha tra i suoi principali obiettivi antenere una costante informazione sugli sviluppi e le normative di genere nell'Unione Europea. Conta oltre

3000 associati nei paesi dell'Unione. Suo fine è l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne

<http://www.womenlobby.org/index2.htm>

Attraverso l'analisi della normativa comunitaria si possono evincere alcuni concetti base trasversali che ricorrono:

- considerare la violenza maschile sulle donne un prodotto della ineguaglianza di genere
- agire contemporaneamente su diversi settori per dare soluzione al fenomeno della violenza passando attraverso la prevenzione, i servizi di assistenza alle vittime, la formazione e l'educazione di genere, gli aspetti sanitari, la ricerca e la rilevazione statistica del fenomeno, la legislazione e la pratica giuridica;
- riconoscere e sostenere finanziariamente il ruolo delle Ong e delle Organizzazioni di donne coinvolte in questa tematica;
- promuovere forme di collaborazione tra società civile, politica e Istituzioni.

Sottolineiamo come l'insieme dei documenti a livello internazionale e comunitario abbia recepito la gravità del problema della violenza alle donne, frutto della disuguaglianza di genere. E' stato anche riconosciuto come le organizzazioni di donne vadano sostenute come le principali attrici di un intervento efficace su tutti i livelli. Ci interroghiamo anche sul mancato recepimento di queste raccomandazioni internazionali da parte dello Stato italiano e vorremmo essere fautori e promotrici di un movimento che sia di "pungolo" all'istituzione Stato essendo stato il movimento delle donne a livello internazionale il principale fautore di questi indirizzi istituzionali.

Ci dobbiamo interrogare sui motivi per cui nonostante programmi avanzati come il Daphne non siano le associazioni femminili a portare avanti i progetti finanziati.

3. Legislazione statale e disegni di legge

Non si vuole qui approfondire l'ampio dibattito aperto da decenni dal Movimento delle donne sulla legislazione relativa alla tutela delle donne vittime di violenza sessuale e domestica in quanto e' previsto un approfondimento nel corso del convegno da parte del Coordinamento delle avvocate dei Centri antiviolenza.

Ci limitiamo a notare che, rispetto ad altri paesi occidentali, la riforma delle norme sulla violenza sessuale (**L. 66/96 "Norme sulla violenza sessuale"**) e la normativa sull'ordine di allontanamento (**L 154/2001 "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"**) siano state solo recentemente emanate dallo Stato italiano.

Inoltre non esiste in Italia una legge di finanziamento per i Centri antiviolenza nonostante la presentazione nel 2001 (30 gennaio 2001, Discussione alla Camera dei Deputati) del Ddl "Istituzione del Fondo di cofinanziamento per le case e i Centri delle donne" a firma dell'on. Anna Maria Serafini qui presente al convegno, ripresentato nel 2002 dall'on. Alberta De Simone fermo all'esame della Camera dei deputati dall'aprile 2002.

Quando il Ddl fu presentato nel 2001 si svolse un ampio dibattito tra i Centri antiviolenza; emerse da un lato l'apprezzamento che la legge fosse "leggera" in quanto non stabiliva una rigidità di criteri di gestione dei Centri, permettendo la libertà di assumere differenti modelli di approccio al problema della violenza alle donne, dall'altro una sfiducia nell'eventuale attuazione della legge che non riuscisse a garantire il reale sostegno ai Centri in quanto alcune ritenevano che un'efficacia maggiore dell'intervento dovesse essere di pertinenza delle regioni. Alcuni Centri pensavano che comunque sarebbe stato più efficace rapportarsi con la Regione in quanto ente di programmazione delle politiche sociali; essendo i Centri radicati e conosciuti nel territorio l'incisività delle loro proposte potesse essere maggiore.

Oltre alla ripresentazione di questo Ddl, nell'ultima legislatura sono stati presentati altri progetti di legge a favore delle donne vittime di violenza.

In particolare si ritiene interessante l'utilizzo dell'8 per mille per il finanziamento dei Centri antiviolenza o a tutela delle donne vittime di violenza; a tale proposito citiamo i due disegni di legge il primo presentato dalla maggioranza di governo, il secondo dalla minoranza:

- **Ddl 1832 del 2002** Istituzione di un Fondo Nazionale per le donne e le famiglie (primo firmatario Garraffa) dove, all'articolo 3, si cita la tutela economica e sociale di donne vittime di abusi e violenze e potenziamento di strutture di accoglienza per donne;
- **Pdl 3266 del 2002** Albo delle associazioni e organizzazioni delle donne (primo firmatario Deiana) atto al finanziamento delle associazioni femminili.

Sono stati proposti anche due disegni di legge sul divieto della pratica dell'infibulazione e delle mutilazioni genitali sul territorio italiano presentati entrambe dall'on Conti (AN): **Ddl 3282 e 3867 del 2003**.

Inoltre il **Pdl 3847 del 2003** prevede la concessione di asilo politico alle donne vittime di violenza (prima firmataria on. Buffo).

Sicuramente riteniamo scarsa e poco propositiva l'attenzione del Parlamento per la problematica della violenza alle donne; d'altro canto quel poco che viene presentato non prosegue l'iter legislativo per mancanza di interesse. Se ci fosse un movimento dei Centri antiviolenza più organizzato a livello nazionale forse si potrebbe sviluppare un'azione politica più incisiva.

4. Legislazione regionale e piani socio sanitari regionali

Con l'avvio del decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali la politica sociale è gestita dall'Ente regione e quindi anche le azioni relative alla prevenzione della violenza e la tutela delle donne maltrattate sono ora di competenza dell'ente locale; ancora di più questa strategia politica è stata confermata dalla **L 328/2000 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali** che prevede tra l'altro l'istituzione di piani di zona come atti finali dell'attuazione della politica sociale.

In assenza di una legislazione nazionale specifica in materia di politiche sulla violenza alle donne e precedentemente la presentazione dei Disegni di legge sopracitati, tre realtà locali, in tempi molto diversi, a distanza di 11 anni, hanno emanato normative specifiche quali:

- **Bolzano (Provincia autonoma) Lp 10/1989** Istituzione della case delle donne
- **Lazio Lr 64/1993** Norme per l'istituzione di Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella regione Lazio
- **Friuli-Venezia Giulia Lr 17/2000** Realizzazione di progetti antiviolenza e Istituzioni di Centri per donne in difficoltà

Leggi come queste hanno garantito un finanziamento costante nonostante i cambiamenti politici e una continuità nell'erogazione dei servizi dei Centri antiviolenza rendendo quindi ancor più efficace l'azione svolta.

L'analisi comparata di queste tre leggi ha portato il sottogruppo ad elaborare un modello di ["proposta di legge"](#) da discutere all'interno del seminario pomeridiano così da facilitare l'iniziativa politica nei confronti delle regioni che ancora non hanno prodotto normativa adeguata al problema della violenza alle donne.

Sono state analizzate le tre Leggi Regionali in cui si riconoscono i Centri Antiviolenza e alcuni articoli presenti nelle legislazioni sociali delle Regioni. In particolare, è stato preso come modello la legge del Friuli-Venezia Giulia che sembrava essere la più completa, quella che meglio esprimeva alcuni concetti specifici e le esigenze dei Centri.

Nella Regione Liguria manca un riconoscimento al Centro da parte delle Istituzioni, a parte una convenzione annuale stipulata con il Comune di Genova e soggetta a tutte le variabili del caso. Questa "proposta di legge regionale" vuole essere uno stimolo e uno strumento.

Una Legge Regionale in materia di regolamentazione dei Centri antiviolenza è il riconoscimento pubblico del nostro esistere: diventiamo così un soggetto presente nei piani

delle Istituzioni e questo consente a noi una progettualità attiva e propositiva, non solo a breve termine e legata alla necessità immediate.

Abbiamo inoltre bisogno di criteri di riferimento, per la costruzione di una politica sociale per le donne di respiro ampio e nazionale. Avere come base un modello comune, su cui poi articolare le specifiche esigenze di ogni singola regione, potrebbe dare più forza e coesione al lavoro dei Centri in tutto il Paese.

Altre Regioni non hanno legiferato in modo specifico, ma hanno ritenuto più opportuno inserire la tematica della violenza alle donne in leggi regionali di più ampio respiro.

Parallelamente all'analisi della legislazione regionale sono stati esaminati anche i piani sanitari, socio-sanitari o socio-assistenziali regionali per riscontrare la presenza di riferimenti/progetti/indicazioni/provvedimenti relativi al fenomeno della violenza alle donne.

Nella tabella che segue viene messa a confronto la legislazione regionale e i piani sanitari/sociali delle varie regioni

REGIONE	LEGGI REGIONALI	CONTENUTO SINTETICO	PIANI SANITARI/SOCIALI
ABRUZZO	Lr 95/1995 Provvidenze in favore della famiglia	Art. 6 I) individuano (i consultori) le famiglie a rischio segnalandole ai servizi competenti per il pronto intervento nel caso di violenza e di abusi nella famiglia	Il Piano Sanitario regionale 1999-2001 prevede tra gli obiettivi strategici "l'assistenza ed il recupero dei minori e delle donne oggetto di violenze, di maltrattamenti e di abusi"
BASILICATA	Lr 9/1999 Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale	Specifica sui reati di violenza sessuale, sostiene le cause legali di delitti sessuali al fine di convenzionare l'ordine degli avvocati quando ci si costituisce come parte civile. La Regione nel '99 aveva previsto una quota di 60 milioni solo per la difesa	Il Piano Regionale e Socio Assistenziale 2000-2002 indica, tra le destinazioni prioritarie delle risorse del Fondo Regionale per le politiche e gli investimenti sociali, i progetti finalizzati alla prevenzione della violenza e al sostegno delle donne che hanno subito e/o sono a rischio di violenza. Queste sono riconosciute come destinatarie di comunità alloggio
BOLZANO (Provincia Autonoma)	Lp 10/1989 Istituzione della case delle donne D.P.G.P. 12/2003 Regolamento di esecuzione alla legge provinciale 6 novembre 1989, n. 10 - "Istituzione del servizio casa delle donne".	Art. 2 <i>Gestione del servizio</i> . 1. Il servizio è gestito direttamente dalla Provincia in economia tramite l'Ufficio famiglia, donne e gioventù, o a mezzo di convenzioni con una o più associazioni o cooperative di lavoro o servizi che perseguano analoghe finalità o all'uopo costituite, secondo apposito programma di interventi approvato dalla Giunta provinciale, sentito il parere della Consulta di cui al comma 2.	Il Piano Sociale Provinciale prevede espressamente la creazione e il mantenimento di una casa delle donne come servizio multizonale (bacino di utenza dell'intera provincia) che comprende due tipi di strutture tra loro complementari: il centro antiviolenza e alcune strutture residenziali (una casa delle donne e alloggi protetti). Destinatarie sono le donne esposte alla minaccia di ogni forma di violenza o che l'abbiano subita Nel calcolo del fabbisogno i Parametri strutturali per 10.000 abitanti sono di 0,62 posti letto. Per la Provincia di Bolzano sono previsti alla fine del 4 strutture con 28 posti letto.
CALABRIA	Lr 32/1996 Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.	L'art. 31 prevede che le donne vittime di violenza che hanno fatto denuncia (quindi con procedimenti giudiziari avviati) abbiano diritto all'assegnazione degli alloggi pubblici	

EMILIA- ROMAGNA	Lr 27/1989 Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione...	All'art. 21 punto L viene proclamata l'assistenza a donne per problemi di violenza sessuale	Il Piano Sanitario Regionale 1999-2001 in tema di gestione dei servizi integrati socio sanitari, prevede aiuto e sostegno alle donne che hanno subito violenza. In questo ambito, l'impegno è quello di promuovere una riflessione approfondita sulle esperienze in corso, che, senza la pretesa di prefigurare modelli, consenta tuttavia di comprendere tutte le implicazioni connesse alle diverse forme di aiuto, avendo attenzione alla specificità dei singoli interventi da attuare
	Lr 2/2003 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi di servizi sociali	Art. 5 punto F servizi e interventi, quali case e i Centri antiviolenza, finalizzati a fornire consulenza, ascolto, sostegno ed accoglienza a donne, anche con figli, minacciate o vittime di violenza fisica, sessuale, psicologica e di costrizione economica Legge sociale di applicazione della 328	
FRIULI VENEZIA GIULIA	Lr 17/2000 Realizzazione di progetti antiviolenza e Istituzioni di Centri per donne in difficoltà	Art. 2 Finalità. 1. La Regione, in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino... promuove, coordina, stimola iniziative per contrastare il ricorso all'uso della violenza tra i sessi, intervenendo con azioni efficaci contro la violenza sessuale, fisica, psicologica e/o economica, i maltrattamenti, le molestie e i ricatti a sfondo sessuale in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare. 2. La Regione, per le finalità di cui al comma 1, riconosce e valorizza i percorsi di elaborazione culturale e le pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne basate sulle relazioni tra donne, avvalendosi delle esperienze e delle competenze espresse localmente dalle associazioni femminili che siano iscritte agli albi delle associazioni di volontariato e/o organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che possono dimostrare almeno due anni di esperienza nello specifico settore. Art. 7 Convenzioni. 1. Gli Enti locali, singoli o associati, possono stipulare apposite convenzioni con	

		una o più associazioni femminili aventi i requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, per lo studio, redazione e realizzazione del progetto antiviolenza, nonché per definire le modalità di erogazione dei servizi e degli interventi e assicurare la continuità del progetto stesso.	
LIGURIA			Il Piano triennale dei Servizi Sociali 2002-2004, nel fornire ai Comuni gli indirizzi per la redazione dei piani di zona, indica come obiettivo l'istituzione ed il potenziamento di servizi di sostegno, cura e recupero psico-sociale di donne vittime di abusi, maltrattamenti e violenze anche sessuali, attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico
LAZIO	Lr 64/1993 Norme per l'istituzione di Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella regione Lazio	Art. 1 <i>Finalità</i> . 2. I centri ed i rifugi devono essere dotati di strutture e personale adeguato, che deve essere tutto femminile. Art. 4 <i>Convenzioni</i> . 2. I centri sono gestiti attraverso convenzioni con enti o associazioni che abbiano tra loro scopi essenziali la lotta alla violenza contro le donne e i minori, la sua prevenzione, la solidarietà alle vittime e che possono dimostrare di disporre di personale adeguato per i compiti predetti.	Il Piano Socio Assistenziale 2002-2004 prevede, tra le prestazioni da fornirsi a cura dei Servizi, l'istituzione di strutture residenziali per donne gestanti o madri con figli che abbiano subito violenza fisica o psicologica o che siano vittime della tratta o dello sfruttamento sessuale. Prescrive inoltre che la Regione, di concerto con le Province, utilizzi i fondi nazionali e regionali privilegiando quale obiettivo la tutela dei minori e delle donne straniere con particolare riguardo alle donne sole con bambini o vittime della tratta mediante il potenziamento di case di accoglienza e di alloggi. Sono anche previste comunità alloggio per gestanti o madri come servizio di pronto intervento per situazioni di emergenza
LOMBARDIA	Lr 23/1999 Politiche regionali per la famiglia	Art. 4 bis: assegna alle ASL e al Comune di Milano finanziamenti per l'attivazione di progetti finalizzati a contrastare la violenza, anche sessuale, l'abuso e il maltrattamento delle donne tramite a) Promozione dell'associazionismo giovanile e dei gruppi di auto-mutuo aiuto b) informazione, sensibilizzazione e formazione sul fenomeno c) sostegno psicologico, educativo, sociale, sanitario e legale all'interno dei programmi dei centri di accoglienza e ascolto e delle attività	Il Piano Socio-Sanitario 2002-2004 prevede interventi nell'area dell'abuso, maltrattamento e violenza sessuale e specifica che la programmazione e parte delle risorse sociali devono essere focalizzate sul maltrattamento di minori e donne. In particolare, tra gli obiettivi si indica la collaborazione con i Centri antiviolenza per combattere la violenza domestica, sia di tipo fisico che psicologico, sessuale ed economico nei confronti delle donne e dei bambini

	<p>Lr. 8/2000 Interventi regionali per la sicurezza nei Comuni</p> <p>Lr. 4/2003 Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana</p>	<p>di gestione delle case di accoglienza</p> <p>d) accompagnamento all'autonomia...con programmi finalizzati all'inserimento lavorativo</p> <p>art. 2 j) Iniziative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni di violenza nei confronti di donne, bambini ed anziani;</p> <p>Art. 26 j. (Ripreso testo come sopra)</p>	
--	--	--	--

MARCHE	Lr 20/2002 Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi residenziale	Viene disciplinata l'autorizzazione e l'accreditamento di Centri specialistici tra cui Centri antiviolenza e case di accoglienza per donne vittime di violenza	Il Piano Sanitario Regionale 2003-2005, tra gli obiettivi compresi nella tutela della salute della donna, cita specificamente la prevenzione e riduzione della violenza contro la donna tramite: 1. riconoscimento della reale diffusione del fenomeno; 2. riconoscimento, potenziamento e realizzazione di "Centri antiviolenza" e sviluppo del lavoro di rete (ASL, consultori, MMG, PS, comuni, operatori sociali, volontariato)
MOLISE	L.R. 1/2000 Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione e diritti sociali di cittadinanza	ART. 11. Sono definite ...attività finalizzate ad offrire sostegno domiciliare ed immediata accoglienza, tramite strutture e/o risorse di tipo residenziale ... c) alle <i>donne</i> sole e con figli, vittime di maltrattamenti, <i>violenza</i> ed abuso sessuale o comunque necessitanti di protezione abitativa.	Il Piano Territoriale dei Servizi Sociali 2002-2004, nell'ambito della riorganizzazione dei servizi e degli interventi sociali, per quanto riguarda le donne che hanno subito violenza, prefigura percorsi di aiuto svolti da figure professionali dei servizi che tengano conto di tutte le implicazioni (sanitarie, psicologiche e sociali) che situazioni di questo tipo riflettono sul vissuto femminile
PIEMONTE	Lr. 61/1997 Norme per la programmazione sanitaria e per il Piano sanitario regionale per il triennio 1997-1999	2. Tutela materno-infantile c) interventi di sostegno domiciliare e predisposizione di una rete di strutture residenziali sia per minori in situazione di grave rischio sociale sia per donne sole e minori vittime di abuso sessuale, maltrattamenti e violenza. In particolare è necessaria la presa in carico da parte dei servizi di salute mentale....	Il Piano Sanitario Regionale 1997-1999, espresso nella LR 61/1997, tra gli interventi per la tutela materno-infantile, di competenza socio-assistenziale, cita gli interventi di sostegno domiciliare e la predisposizione di una rete di strutture residenziali per donne sole e minori vittime di abuso sessuale, maltrattamenti e violenza.
PUGLIA	Lr. 17/2003 Sistema integrato d'intervento e servizi sociali in Puglia	Art. 25 6. La casa rifugio per donne, anche con figli minori, vittime di violenza o vittima della tratta a fine di sfruttamento sessuale è struttura residenziale a carattere comunitario che offre ospitalità e assistenza a donne vittime di violenza fisica e/o psicologica, con o senza figli, e a donne vittime della tratta e sfruttamento sessuale, per le quali si rende necessario il distacco dal luogo in cui è avvenuta la violenza e l'inserimento in una comunità.	Il Piano Sanitario Regionale 2002-2004 raccomanda la realizzazione di interventi per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del maltrattamento e della violenza sui minori e sulle donne, attraverso l'attuazione di progetti integrati sociali e sanitari che coinvolgano i diversi servizi interessati presenti nella comunità
SARDEGNA			Il Piano Socio-assistenziale per il triennio 1998-2000 la cui validità è stata estesa al 2001, prevede l'Istituzioni e di" Centri comunali e provinciali di sostegno, soccorso e ospitalità per donne e figli minori, anche stranieri, vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti. Inoltre "ai Centri potranno essere collegate

			case alloggio per le donne e i figli minori.
SICILIA	Lr 10/2003 Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia	Art. 9 La Regione eroga contributi per la copertura delle spese di primo impianto alle associazioni di donne che organizzano Centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamento in famiglia e per i loro figli minori, o a rischio di maltrattamento fisico o psichico.	Il Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004 contempla tra gli obiettivi prioritari, la realizzazione di servizi di sostegno, cura e recupero psico-sociale di minori adolescenti e donne vittime di abusi, maltrattamenti e violenze anche sessuali, attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico. Indica inoltre che i piani di zona prevedano a questo scopo servizi di accoglienza residenziale ed in particolare Centri di accoglienza per donne immigrate o vittime della tratta
TOSCANA			<p>Piano Sanitario Regionale Il Piano Integrato Sociale Regionale (2002-2004) d prevedono azioni di <i>Prevenzione della violenza sulle donne e sui bambini:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - interventi multidisciplinari integrati di tutela e cura, azioni di contrasto contro lo sfruttamento, la violenza e il maltrattamento dei minori e delle donne, - il supporto al lavoro dei Centri Antiviolenza che offrono alle vittime sostegno materiale, psicologico, legale ed abitativo di emergenza e sostegno alle funzioni genitoriali; - la promozione di attività formative nella scuola e per chi opera nel settore socio-sanitario, dell'ordine pubblico e giudiziario, per potenziarne le capacità di rilevazione, accertamento, protezione e cura; - l'organizzazione di campagne di prevenzione ed informative sull'entità del fenomeno e sul danno che ne deriva; - l'organizzazione, a livello comunale, provinciale e regionale, della rilevazione dei dati relativi ai fenomeni di violenza domestica su donne e minori; - la costruzione di reti territoriali di servizi ed istituzioni per un efficace lavoro di équipe nella presa in carico dei casi; <p>iniziative di censimento ed informazione circa le risorse di protezione, aiuto e sostegno disponibili sul territorio per un percorso di uscita dalla violenza</p>

TRENTO (Provincia autonoma)			Il Piano Sociale e Assistenziale Provinciale 2002-2003 prevede l'istituzione a Rovereto di una struttura residenziale per donne in difficoltà sole o con bambini
UMBRIA	L.R. 3/1997 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali	Art.19. 1. L'emergenza assistenziale si propone di offrire sostegno domiciliare e immediata accoglienza alle persone che per qualsiasi motivo ne abbiano necessità mediante la disponibilità di strutture e risorse di tipo residenziale. In particolare tali interventi sono rivolti: ... c) alle donne sole e con figli, vittime di maltrattamenti, violenza ed abuso sessuale.	Il Documento Annuale di Programmazione 2003-2005 e il Piano Sociale Regionale 2000-2002 prevedono l'istituzione di un servizio residenziale destinato tra gli altri a donne sole con figli vittime di maltrattamenti, violenze, abuso sessuale e pongono al centro dell'attenzione la necessità di un robusto ripensamento riguardo alle politiche per le famiglie e del perseguimento di uno specifico progetto sociale: sostenere e rendere possibile il lavoro di cura, senza che questo abbia a penalizzare i soggetti femminili della famiglia, con una profonda messa in discussione delle culture maschiliste tradizionali, così come delle chiusure familistiche.
VALLE D'AOSTA	Lr 44/1998 Iniziative a favore della famiglia	Art. 4, punto Lassistenza alla donna per problemi di violenza sessuale.	

Dall'analisi delle leggi regionali si può dedurre che oltre alle 3 Regioni che hanno emanato specifiche leggi di Istituzione dei Centri anti violenza, altre 10 Regioni citano in qualche modo la violenza alle donne. Alcuni riferimenti, quelli più vecchi (1989,1995,1998) si riferiscono alle leggi sui consultori familiari e sostengono la necessità di un'adeguata assistenza alle donne che hanno subito violenza (Abruzzo, Emilia Romagna, Valle D'Aosta). I provvedimenti più recenti invece, spesso inseriti nelle diverse Leggi di ordinamento delle politiche sociali (328/2000), prevedono l'istituzione di Centri anti violenza, Centri di accoglienza o case rifugio per donne che hanno subito violenza (Emilia Romagna 2003, Lombardia 1999, Piemonte 1997, Puglia e Sicilia 2003). Abbiamo verificato che sono proprio quelle Regioni in cui la presenza delle Associazioni è significativa e forte nella contrattazione delle politiche regionali.

Le altre Regioni citano la violenza alle donne riguardo a tematiche specifiche ma non per questo meno importanti. Tra queste la Basilicata, unica regione che prevede un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reato di violenza sessuale per sostenere le cause legali (1999), mentre la Calabria nella sua legge sulla residenza pubblica prevede l'assegnazione di alloggi pubblici per donne che hanno fatto denuncia.

Ci risulta che solo la Lombardia preveda all'interno della Legge regionale sulla sicurezza nei Comuni un esplicito riferimento alla prevenzione dei fenomeni di violenza verso le donne, mentre altre regioni hanno altri strumenti di prevenzione generale di carattere non legislativo (ad esempio l'Emilia-Romagna)

L'ultimo caso riguarda la Regione Marche che cita i Centri anti violenza solo per quanto riguarda l'accreditamento della struttura residenziale, mentre nel Piano sanitario 2003-2005 è previsto il riconoscimento e finanziamento dei Centri.

Si può notare inoltre che molte Regioni hanno finanziato e istituito Centri anti violenza e case delle donne con la L. 285/1997 rivolta alla prevenzione alla violenza nell'infanzia. Il problema per molti progetti nasce dal fatto che questa Legge non verrà più finanziata mettendo in seria difficoltà i Centri a livello economico, come p.e. il Centro di Como.

Veneto e Campania sono le uniche regioni non comprese nel nostro elenco. La prima perché ha fatto solo delibere soprattutto riguardante le pari opportunità, anche se sappiamo che il Comune di Venezia ha molte iniziative riguardanti la violenza alle donne; la seconda regione ha molte iniziative nella città di Napoli, mentre nella Delib.G.R. n. 6387/2001 è previsto

“l’attivazione di centri antiviolenza rivolti a donne e/o minori sottoposti a condizioni di violenza, sfruttamento o “tratta” ma sembra sia riservato solo a donne straniere.

L’analisi dei piani sociosanitari o assistenziali ci ha consentito di individuare tre diversi approcci/atteggiamenti.

A)

Nel primo gruppo di Regioni analizzato, che risulta anche il più consistente(15 su 20) il fenomeno del maltrattamento o della violenza sulle donne viene trattato in modo esplicito (Abruzzo, Basilicata, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria).

Alcuni tra questi piani prevedono esplicitamente la destinazione di fondi e risorse alla prevenzione del fenomeno ovvero al sostegno delle donne che hanno subito violenza e dei centri, altri invece includono questi compiti tra le prestazioni da fornirsi a cura dei Servizi.

Nonostante i piani contengano previsioni di intervento analoghe, sono da rimarcare alcune diversità di impostazione. Ad esempio, i Piani di Toscana, Emilia Romagna e Umbria danno risalto alla creazione di una cultura di parità come mezzo per prevenire la violenza e in questo ambito valorizzano le esperienze delle associazioni e dei centri antiviolenza; al contrario, per altri come il Molise la famiglia costituisce il punto di riferimento costante per la definizione della stessa “rete di servizi”. Pertanto, essa costituisce la macro-area all’interno della quale trovano spazio tanto interventi propriamente indirizzati al nucleo familiare, quanto interventi per le fasce deboli e per la loro famiglia. Il consultorio familiare viene indicato quale luogo privilegiato ove il sostegno alla famiglia, alle giovani coppie, alle donne sole viene assicurato attraverso il supporto multiprofessionale.

Evidente il diverso approccio politico rispetto alla Regione **Umbria**.

B)

Il secondo gruppo di piani regionali (3 su 20) non contiene alcun riferimento espresso alla violenza o al maltrattamento sulle donne (Campania, Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta)

Si ricorda che però la Regione Friuli-Venezia Giulia ha una recente legge di istituzione dei Centri antiviolenza

C)

Il terzo gruppo (2 su 20), pur non facendo espresso riferimento al maltrattamento sulle donne, prevede interventi a favore della donna come soggetto debole da tutelare, rimandando ogni intervento ai servizi pubblici (Calabria e Veneto), anche se in queste realtà esistono dei centri finora finanziati direttamente dai comuni infatti:

- il Piano Regionale per la Salute 2003-2005 della **Calabria** pone quale obiettivo la riduzione di disuguaglianze e il rafforzamento della tutela dei soggetti deboli – tra cui la donna – da tutelare tramite l’elaborazione di progetti finalizzati a contrastare le disuguaglianze di accesso ai servizi.
- Il Piano Regionale dei Servizi alla persona e alla comunità 2003-2005 del **Veneto** pone unico accento sulla ricentatura sulla famiglia dei servizi alla persona. Tra i bisogni/problemi viene indicata la necessità di prevenire e contenere gli effetti sociali dell’instabilità coniugale con l’obiettivo - oltre che della riduzione degli effetti negativi sui minori – della riduzione del rischio e contenimento del fenomeno della povertà, che interessa in modo prevalente donne sole con figli minori a carico. Si prevede anche il potenziamento dei servizi di mediazione e di counselling familiare.

Si può riassumere che dall’analisi risulta che **14** regioni su 20, hanno in qualche modo legiferato, oppure previsto nei Piani attuativi centri antiviolenza e/o case delle donne. Questo dato, anche se le realtà sono molto disomogenee è in continuo aumento anche perché in diverse regioni la presenza nella normativa è di recentissima data.

Abbiamo visto che comunque quasi tutte le regioni prevedono iniziative varie e diversificate contro la violenza alle donne e pensiamo che potrebbe essere uno stimolo il confronto tra diverse realtà al fine di scambiarsi esperienze, progettualità, azioni e politiche.

5. Piani di zona

Abbiamo voluto raccogliere ed esaminare alcuni piani di zona (PdZ), in particolare nelle città dove esistono dei Centri antiviolenza, in quanto sono lo strumento attuativo della L. 328/2000 di riordino dei servizi sociali, strumento di programmazione pluriennale di territori comunali e sovracomunali (Distretti) che individuano i settori prioritari di intervento nei quali interagiscono il settore pubblico e privato secondo il principio della sussidiarietà. Lo scopo era verificare se tra gli obiettivi prioritari fosse stata considerata l'azione di contrasto al fenomeno della violenza alle donne e se i Centri antiviolenza fossero nominati, inclusi nella carta dei servizi offerti e finanziati.

La non inclusione comporterebbe infatti il non essere considerati come risorsa per il territorio e la possibile esclusione da forme di finanziamento.

La ricerca è stata effettuata nei Distretti in cui sono presenti i Centri per studiare i rapporti tra essi e le Istituzioni locali.

Trattandosi di uno strumento di programmazione relativamente nuovo, in molte realtà sono ancora in corso di definizione e in fase ancora sperimentale. I pdz raccolti possono essere considerati un campione per dare alcuni elementi di riflessione:

- in alcuni casi i Centri sono citati e finanziati
- in alcuni casi i Centri sono citati e finanziati progetti specifici
- in altri i Centri sono citati e sono quindi presenti ai tavoli, ma senza finanziamenti
- in altri citato solo l'obiettivo senza individuazione dei Centri.

Tra i diversi piani si può notare una diversità di impostazione molto lata e anche l'area tematica nella quale è inserito l'argomento è legata al potere contrattuale dei Centri locali e al livello di elaborazione teorico raggiunto dai Centri.

Le aree in cui è inserita la violenza alle donne sono: area famiglia-minori, area povertà, emergenza sociale. Solo pochi Centri tra cui Napoli che ha ottenuto di avere un'area specifica nei PdZ creando un progetto denominato "Progetto Donna" e Palermo partecipa ad un tavolo tematico "Donne che subiscono violenze e sono in difficoltà"

CITTA'	ATTIVAZIONE	AMBITO DI INTERVENTO	OBIETTIVI - AZIONI	FINANZIAMENTI
ANCONA	In preparazione	Donne che hanno subito violenza (definito da Rapporto Sociale della regione Marche per il 2002)	La cooperativa sociale La Gemma è stata inserita tra le strutture di accoglienza che entreranno nell'offerta del pdz. La scelta discende dalla L.R. 30/98 Interventi a favore della famiglia" che stanziava fondi "per progetti tesi a garantire solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti fisici e psicologici, di stupri e abusi sessuali extra o intrafamiliari, attraverso anche l'istituzione di Centri di accoglienza e case rifugio capaci di rispondere alle necessità delle donne e dei loro eventuali figli, che si trovano esposti alla minaccia di ogni forma di violenza o che ne abbiano subita".	Nel 2002, 50 milioni di vecchie lire sull' L.R. 30/98
BOLOGNA	Piano sociale di zona 2002-2003	Area esclusione sociale-povertà	Tra gli interventi previsti nel Programma attuativo: lotta alla tratta/prostituzione/violenza. Inseriti nel pdz due progetti della Casa delle Donne: 1) Accoglienza e sostegno nei casi di maltrattamento e violenza ai minori (ex L. 285/97); 2) Gruppi cura di sé (con i fondi dei contributi alle Associazioni). Casa delle donne non è stata inclusa tra le strutture di accoglienza riconosciute dal pdz perché prende in considerazione solo i Centri per minori e per donne uscite dalla tratta.	Progetti finanziati su leggi già esistenti

BOLOGNA PIANURA EST	Programma attuativo 2003	Area esclusione sociale-multiutenza	Inserito progetto della Casa delle donne avviato nel 2001 per: ospitalità in emergenza, interventi su donne straniere, gruppi di auto-aiuto, colloqui.	Finanziamento della Regione e dei Comuni del distretto: 48.148,21 euro
COMO	Piano di zona 2002-2004	Area minori e famiglie	Il centro anti violenza di Como ha partecipato ai tavoli tematici e viene citato come risorsa presente sul territorio per sostegno e consulenza psicologica e legale, ma il pdz non fa alcun espresso riferimento alle donne né tantomeno alle donne maltrattate. Non c'è nulla negli obiettivi e nelle priorità di intervento. Non è citata nemmeno la casa di accoglienza, in quanto sono menzionate solo le <u>strutture di pronto intervento.</u>	
FAENZA	PdZ 2002-2003	Area responsabilità familiari-diritti dei minori. Area contrasto alla povertà.	Obiettivo: definire modalità di continuità assistenziale e integrazione socio-sanitaria su problemi di abuso e maltrattamento; fare interventi di prevenzione e contrasto. Interventi pensati: prevenzione e intervento precoce in collaborazione con scuole, gestori servizi per infanzia, società sportive, ospedale, il centro anti violenza locale (citato). Obiettivo: intervenire su donne straniere oggetto di maltrattamento. Strumenti: servizio di pronto intervento residenziale (citato centro locale); sostegno di un centro di ascolto e orientamento a nuovi progetti di vita per donne vittime della violenza (centro locale)	Progetti finanziati
FERRARA	PdZ 2002-2003	Area inclusione sociale; sottogruppo tematico: settore donne in difficoltà	Progetto "Per non subire violenza". Il centro locale ha una rappresentanza nel gruppo di progetto "Accoglienza e politiche abitative".	Finanziato con 18.000 + 22.000 euro per gestione casa anti violenza e progetto "Oltre la strada"
LUINO			Tipologia di intervento "Misure di sostegno alle donne in difficoltà": creazione di una rete di supporto, emersione del fenomeno grazie al coinvolgimento di personale qualificato	Finanziato con 2500 euro
MONZA	PdZ attivato	Area adulti in difficoltà, nuove povertà (citata categoria donne maltrattate)	Previsti interventi a sostegno di una vita autonoma, recupero auto stima, consulenze e orientamento. Previsti gruppi di auto-aiuto, recupero e valorizzazione competenze, prevenzione e formazione (citato il centro di Monza come soggetto che già lavora in questa ottica)	
NAPOLI	PdZ 2002-2004 attivato	Inizialmente Area Famiglia, i Centri locali hanno preteso la creazione di un'Area Donne	Obiettivi: prevenzione della violenza e sostegno alle donne che la subiscono, attraverso promozione dei Centri anti violenza, garanzia della circolazione di informazioni e il coinvolgimento di ampi strati sociali e professionali, formazione e prevenzione nelle scuole, costruzione di una rete specifica di servizi di assistenza	
PALERMO	PdZ non ancora attivato, si stanno riunendo i tavoli tematici	Il centro locale partecipa al tavolo tematico "Famiglia e minori" sottogruppo "Donne che subiscono violenze e sono in difficoltà"	Nel pdz verranno travasati i principi guida della Misura FSE "Iniziativa per la legalità e la sicurezza", tesi alla diffusione e divulgazione di una cultura della legalità e delle regole del vivere civile; uno di questi è "contrasto alla devianza sociale, alla violenza e alla criminalità"; tra le azioni previste: seminari di sensibilizzazione e iniziative di messa in rete di servizi per la lotta alla violenza domestica ed all'abuso su donne e minori. Nel dettaglio l'azione propone: aggiornamento formativo per operatori, campagne informative sull'opinione pubblica e nelle scuole,	

			promozione e supporto a progetti di Centri contro la violenza, realizzati da donne, con figure specializzate a trattare le problematiche che riguardano gli effetti del trauma, organizzazione e implementazione di reti di servizi (socio assistenziali, sanitari, uffici giudiziari, forze dell'ordine, scuola, ecc.).	
PAVIA	PdZ 2003		Tra le priorità di intervento "Previsioni di soluzioni residenziali di emergenza o di sostegno domiciliare per necessità temporanee o imprevedibili" -> utenza donne con o senza figli che provengono da contesti sociali problematici caratterizzati anche da violenze fisiche e/o psicologiche (citato centro locale come risorsa territoriale). Il Distretto ha previsto l'erogazione di titoli sociali anche per "accoglimento in apposita struttura di donne maltrattate con o senza figli":	
PISA	PdZ 2002	Settore Minori Settore Infanzia e adolescenza	All'interno del Settore Minori individuata area "Famiglia", alcuni obiettivi sono: progettazione di strategie di promozione della cultura della differenza di genere; continuità dei progetti di accoglienza, sostegno, consulenza a donne vittime di violenza e in difficoltà; organizzazione di un gruppo integrato di co-programmazione degli interventi a contrasto della violenza, dei maltrattamenti, dell'abuso; attività formative nelle scuole, nei servizi socio-sanitari, nell'ordine pubblico e giudiziario per potenziare le capacità di rilevazione, accertamento, protezione e cura delle situazioni di abuso, maltrattamento, violenza. Nel Settore Infanzia area "Famiglia" tra gli obiettivi si legge "Percorsi integrati di tutela dei diritti delle donne", che si concretizza in -> garantire la definizione di percorsi assistenziali rivolti al raggiungimento dell'autonomia delle donne vittime di violenza.	Finanziamento della Conferenza dei Sindaci della Zona Pisana di 58300 € per il progetto "Diventare cittadine" e cofinanziamento di 16000 € del Comune di Pisa per la casa rifugio
PRATO	PdZ attivato 2002-2004	Area materno infantile	Tra i settori di attività già svolti dal Comune "Attività in favore di donne sottoposte a maltrattamento". Nel pdz individuata all'interno dell'Area materno infantile -> prevenzione di maltrattamento e violenze su donne e bambini. Tra le finalità, alla voce "Responsabilità familiari": sviluppo di azioni di prevenzione della violenza intrafamiliare e programmi di sostegno per soggetti maltrattati; sostegno economico in favore di donne sole con figli in situazioni di disagio; alla voce "Contrasto alla povertà": sostegno residenziale provvisorio per donne con minori	
ROMA	Piano regolatore sociale	Welfare residenziale Emergenza sociale Integrazione con le politiche di sicurezza	Welfare residenziale: potenziare la rete di accoglienza residenziale -> strutture di accoglienza Emergenza sociale: presa in carico tempestiva di chi si trova ad aver bisogno urgente di soccorso -> prima accoglienza Integrazione con le politiche di sicurezza -> tutela donne e minori vittime di violenza familiare Progetto obiettivo -> tutela delle persone vittime della tratta e ridotte in schiavitù	

SIRACUSA	PdZ non ancora attivato	Ai tavoli di concertazione il centro locale partecipa a quello "Interventi contro l'abuso"		
----------	-------------------------	--	--	--

6. Protocolli d'intesa

All'interno del sottogruppo è emersa la necessità di individuare e capire come i Centri Antiviolenza hanno costruito la "rete" con gli enti territoriali circostanti alla propria realtà. Il compito che ci siamo poste è di riuscire a individuare se i Centri hanno raggiunto un certo consenso e/o forme di collaborazione all'interno del proprio territorio e, più in specifico, ci siamo chieste se già esistevano sul territorio italiano delle strategie d'intervento condivise tra il Centro Antiviolenza e i servizi di sostegno alla persona della Azienda USL, delle FF.OO e del Pronto Soccorso dell'Ospedale.

Perché la necessità di Protocolli d'intesa con le Istituzioni?

Innanzitutto il bisogno nasce dalla necessità di razionalizzare una varietà di interventi disaggregati, che vedono protagonisti diversi soggetti, ma che spesso non sono in costante contatto tra di loro o che hanno canali di comunicazione intermittenti, sempre se funzionano, che dipendono dalla volontà del singolo operatore. Il bisogno è quello di intendersi: addentrarsi e gestire il fenomeno della violenza necessita di formazione e approfondimento per ogni operatore o operatrice che ne viene investito, proprio perché riguarda un'area del disagio sociale che nasce dal malessere e si alimenta di effetti-bisogni pluridimensionali.

Questa parte dell'indagine era volta a tracciare una panoramica nazionale degli accordi formalizzati a livello locale tra Centri Antiviolenza, Aziende sanitarie e/o Forze dell'ordine. L'obiettivo che ci siamo poste non è tanto di creare un elenco di tutti gli atti di questo genere esistenti, quanto di verificare lo stato dell'arte in termini di efficienza operativa a favore delle donne che vivono situazioni di violenza domestica. In quest'ottica abbiamo ricercato in particolare accordi che prevedessero l'attuazione di pratiche operative capaci di incidere nella realtà della risposta offerta alle donne che si rivolgono ai servizi in questione per ricevere aiuto in caso di violenza intrafamiliare. Per motivi logistici, non si è condotta una ricerca nel senso scientifico del termine, bensì un'indagine attraverso canali informali: abbiamo contattato telefonicamente o via e-mail tutti i Centri antiviolenza segnalati nella pubblicazione "Comecitrovi" (Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna 2001), e alcuni Centri e/o Associazioni di più recente formazione, chiedendo informazioni a ciascun Centro riguardo l'argomento. Una volta ottenuto, nei limiti del possibile, il maggior numero di risposte, abbiamo analizzato assieme la situazione generale traendone alcune importanti osservazioni; quindi abbiamo cercato di individuare tra i documenti e le informazioni raccolte alcuni esempi secondo noi maggiormente significativi, come modelli di buone pratiche percorribili e riproponibili, o emblematici di difficoltà ricorrenti.

Sono stati contattati 84 Centri ed abbiamo ottenuto 54 risposte; dall'analisi delle risposte sono emerse le seguenti considerazioni:

1. Disomogeneità delle realtà locali: nonostante il riconoscimento internazionale del problema della violenza alle donne, dell'efficacia del lavoro dei Centri Antiviolenza gestiti da Associazioni di donne, della necessità di intervento capillare, ecc., in Italia non si riscontra l'esistenza di direttive o linee d'azione comuni adottate sistematicamente e su scala nazionale dalle Istituzioni locali in causa.

E' questo il primo dato emerso, del quale eravamo consapevoli in partenza in base alla nostra stessa esperienza di lavoro nei rispettivi Centri Antiviolenza. Sebbene le operatrici dei singoli Centri adottino strategie e obiettivi comuni nel rivolgersi alle Istituzioni locali, lo stesso non si può dire della risposta ottenuta localmente, e addirittura caso per caso; non si registra cioè una uniformità strategica su scala nazionale da parte delle Aziende socio-sanitarie, né delle

Forze dell'ordine, riguardo l'intervento sulla violenza contro le donne e/o la collaborazione con le Associazioni di donne che se ne occupano.

L'impressione generale è che la possibilità di mettere in atto progetti operativi efficaci dipenda da diverse variabili, che vanno dalla visibilità/capacità politica-operativa e finanziaria del locale Centro Antiviolenza, al suo reale riconoscimento da parte delle amministrazioni/Istituzioni locali, alla sensibilità e disponibilità dei singoli operatori/trici che vi lavorano, alla loro autonomia decisionale.

Va sottolineata inoltre la precarietà: anche laddove si sia ottenuta l'attuazione di accordi scritti o una collaborazione informale, il proseguimento dell'opera spesso non è garantito: può accadere che alla scadenza dei termini previsti dagli accordi/progetti, questi non vengano rinnovati; se poi le collaborazioni avvengono su base informale, il semplice ricambio del personale con cui esisteva un canale preferenziale può interrompere un'operatività efficace.

2. Carenza di atti formalizzati: la grande maggioranza dei Centri (32 su 54) collaborano con i servizi socio-sanitari e le FFOO sulla base di accordi verbali e rapporti preferenziali con alcuni/e referenti, costruiti nel tempo o in seguito a corsi di formazione.

Su 54 Centri Antiviolenza, solo 14 hanno stipulato e attuato accordi scritti, o li stanno elaborando. In alcuni casi (es. Prato, Pavia) tali accordi esistevano, ma sono scaduti e nulla ne garantisce il rinnovo. Questo dato conferma le osservazioni precedenti: l'attenzione delle Istituzioni locali nei confronti dei Centri antiviolenza è cresciuta negli ultimi tempi ma manca l'adozione di una linea di condotta comune, che preveda la stipulazione di atti formalizzati per l'attuazione di azioni concrete. Conseguentemente, l'ottenimento di accordi operativi utili risulta tuttora incerto e difficoltoso: tutto dipende dalle congiunture locali.

Le collaborazioni "informali" sono sicuramente degne di nota, in quanto testimoniano la sensibilità personale e professionale di chi lavora nei servizi, nonché la reale necessità di queste pratiche: esse tuttavia, come notato, non essendo in alcun modo strutturate, vanno naturalmente soggette a una precarietà poco rassicurante (in primo luogo per le donne in situazioni di violenza); risulta inoltre più difficile rilevarne l'efficacia.

3. Differenziazione ASSL – FFOO: la grandissima maggioranza degli accordi ottenuti riguarda collaborazioni e progetti con le ASSL, mentre tra Centri e FFOO praticamente non esistono protocolli d'intesa, tranne qualche rara eccezione che tuttavia non prevede veri e propri accordi operativi, ma che vale la pena di citare

Gli accordi tra Centri Antiviolenza e ASSL sono localmente molto differenziati: sia formalmente (si va dalle convenzioni ai protocolli d'intesa, ai programmi di rete) sia operativamente (possono prevedere progetti formativi, cessione di prestazioni, collaborazioni, canali preferenziali in determinati settori come Pronto soccorso, Ginecologia, Salute mentale, ecc.).

La quantità e varietà di accordi stipulati tra Centri Antiviolenza e Aziende sanitarie dimostrano che questa pratica è di gran lunga più percorribile rispetto ad azioni che coinvolgano le Forze dell'ordine. Questa discrepanza è ovviamente connessa al genere di servizio: quello socio-sanitario è per sua natura più legato al territorio, al tessuto sociale e alla prevenzione, nonché regolato da normative che da tempo ammettono e auspicano la collaborazione con realtà associative; le ASSL godono inoltre di crescente autonomia, a fronte della maggiore rigidità gerarchica delle FFOO. Sembra che tanto la Pubblica Sicurezza quanto i Carabinieri, al di là della volontà dei singoli funzionari/ie localmente responsabili, necessitino di autorizzazioni dal Ministero dell'Interno/Questura/Prefetto per poter sottoscrivere accordi con le Associazioni che gestiscono i Centri Antiviolenza.

Purtroppo in alcune zone risulta difficile stabilire persino dei contatti informali con le FFOO, a causa della disinformazione/mentalità dei singoli funzionari.

La relativa maggiore apertura delle ASSL del resto, non è sufficiente a garantire il loro coinvolgimento in progetti contro la violenza alle donne, nonostante la presenza di legislazioni nazionali e locali in base alle quali sarebbe possibile prevedere tali progetti.

4. Opinioni delle operatrici interpellate

Va rilevato infine un dato per noi molto importante, ovvero i commenti delle donne che lavorano (spesso prestando opera di volontariato) nei Centri. Moltissime, quasi tutte, hanno

espresso grande interesse verso l'argomento, lamentando diversi livelli di difficoltà di percorso, e auspicando una qualche uniformità nell'atteggiamento delle Istituzioni locali in oggetto, in particolare le FFOO, in base a direttive o linee guida emanate a livello nazionale.

Accordi con ASSL

- **Arezzo:** protocollo di intesa tra Assessorato alle P.O. della Provincia, Associazione Pronto Donna, Prefettura, Comune, Provveditorato agli studi, Azienda USL, stipulato in base a una delibera della Giunta Provinciale ("Progetto iniziative contro la violenza, gli abusi ed i maltrattamenti intrafamiliari di minori e donne"). Stabilisce l'impegno da parte dei soggetti firmatari a operare in collaborazione e coordinamento, enunciando i Principi Comuni, un Modello operativo, la regolamentazione di Comunicazione e Rapporti, del Coordinamento, dell'Informazione reciproca (azioni di monitoraggio, attivazione di un programma computerizzato).
N.B. Il Modello Operativo prevede tra l'altro la costituzione di "un'equipe stabile di riferimento", ma non scende nel dettaglio delle rispettive attività. Sarebbe interessante, al fine di analizzare l'effettiva efficacia operativa delle pratiche attuate, vedere la "scheda comprensiva delle competenze di ciascun soggetto istituzionale e sociale coinvolto", citata alla fine dell'Art. 3 come allegato. Ad esempio: che ruolo ha la prefettura?
- **Venezia:** qui il Centro Antiviolenza è istituzionale (del Comune). Esiste una convenzione tra Azienda sanitaria e Associazione "Le Moire" (operatrici del Centro) che prevede la presenza stabile al Pronto Soccorso di alcune operatrici.
- **Trieste:** un'operatrice dell'Associazione GOAP (che gestisce il locale Centro Antiviolenza in convenzione con Provincia, Comune di Trieste e limitrofi, ASSL), ha effettuato dei corsi di formazione agli operatori del Pronto Soccorso delle due Aziende Ospedaliere presenti in città. Al termine di tali corsi, non è stato stipulato alcun accordo tra i soggetti, ma i P.S. si sono dotati di protocolli operativi interni sulle modalità d'intervento in caso di donne maltrattate utenti del servizio: uno con [il Pronto soccorso dell'ospedale Cattinara](#) e l'altro con il [Pronto soccorso dell'Ospedale Maggiore](#).
- **Ferrara:** si sta dando vita a una convenzione con l'azienda USL, al fine di mettere per iscritto alcune operatività già avviate e cercare di rendere operative altre più difficili da attuare. In particolare è da anni l'accordo con il Salute Donna, ginecologia, di mettere a disposizione una mezza giornata per le donne che vengono inviate dal Centro. Un altro accordo è con i medici di base, in particolare un referente per tutte le donne che provengono dal progetto Oltre la Strada ([vedi allegato](#)).

Accordi con FFOO

- **Arezzo:** Nel progetto "Iniziativa contro la violenza, gli abusi ed i maltrattamenti intrafamiliari di minori e donne" la Prefettura fa parte di un tavolo di concertazione stabile
- **Latina:** Protocollo informale con la Questura: c'è qualcosa di scritto che la Questura non ha firmato, ma accettato
- **Monza:** stanno lavorando per fare un progetto in base alla legge 23 finanziato da ASSL – comprende la sensibilizzazione delle FFOO e di operatori sanitari.
- **Pescara:** 3 anni fa avevano elaborato un progetto tra l'Associazione Telefono Rosa e il corpo di polizia femminile! Il progetto non è mai stato attuato in quanto il comune ne ha avviato uno autonomamente affidandolo a una cooperativa estranea all'Associazione.
- **Siracusa:** Comunicazione della Questura indirizzata all'Associazione Le Nereidi: segnalazione della costituzione di "una Sezione che si occupa in via esclusiva dell'attività investigativa in ordine ai reati contro la persona, in danno di minori e reati sessuali"; indicazione dei funzionari responsabili e delle figure di riferimento, anche in virtù dei frequenti contatti già stabiliti con le operatrici dell'Associazione; dichiarazione della condivisione delle "considerazioni di codesta Associazione sulla complessità e vastità del fenomeno della violenza domestica e sulla necessità di intervenire tempestivamente per rimuovere tutte quelle situazioni di sofferenza e

disagio che pregiudicano fortemente la condizione della donna nell'ambito familiare e incidono in modo devastante sulla prole";

garanzia del "massimo impegno" da parte della Questura e delle "sue articolazioni" per reprimere il fenomeno.

Sebbene questo documento non stabilisca uno schema operativo nel trattamento dei casi, esso rappresenta un esempio di impegno ufficiale più unico che raro da parte delle FFOO, in base al quale potersi garantire una continuità della disponibilità alla collaborazione e del riconoscimento di competenze.

Torino: [Protocollo del "Coordinamento cittadino contro la violenza alle donne"](#) stanno lavorando al rinnovo, che comprenderà anche le FFOO. Il protocollo scaduto (non le menziona direttamente ("composto dall'Amministrazione Comunale, dagli Enti che operano sul territorio cittadino, quali ASL, Associazioni ed Organizzazioni che svolgono attività di prevenzione, aiuto, assistenza alle donne").

Esempio di buone pratiche

Sebbene la nostra indagine fosse rivolta al territorio nazionale, abbiamo inserito tra gli esempi di buone pratiche la [Circolare del Ministero dell'Interno di Inghilterra e Galles](#), tradotta da Monica Osello del Goap di Trieste, quale accenno a una via percorribile in risposta alla mancanza di informazione sul problema della violenza da parte delle forze dell'ordine. Infatti, il documento può essere di molto aiuto agli operatori/trici in quanto dettagliato, preciso nelle sue indicazioni e negli strumenti e strategie di applicazione. Non viene lasciato al caso e alla buona volontà del singolo un intervento specializzato.

La circolare da indicazioni alle forze dell'ordine su come accogliere e operare sulle vittime di violenza domestica (riconoscimento della violenza, mezzi di tutela legale, intervento iniziale, azioni successive all'episodio, sostegno alla vittima, ecc.)

Ciò che salta subito all'occhio è il livello di conoscenza e riconoscimento del problema, nonché del lavoro delle donne contro la violenza maschile, dimostrato dai contenuti stessi del documento, livello che purtroppo non si ritrova in altri Paesi della comunità europea, come l'Italia. E' evidente che alla base ci sono anche determinate impostazioni strutturali e di pensiero riguardo l'intervento repressivo in genere e la risposta poliziesca alla violenza domestica in particolare, tematiche su cui andrebbe compiuta una accurata riflessione critica rapportata alla realtà italiana. Ma considerando semplicemente il suo aspetto funzionale, sicuramente uno strumento di questo tipo spiana la strada alla messa in atto di pratiche e collaborazioni efficienti localmente. Il suo reale impatto andrebbe ovviamente valutato dalle operatrici delle Case Rifugio e di altre agenzie coinvolte di Inghilterra e Galles (esistono già degli studi in merito, che non è possibile analizzare in questa sede). Del resto è proprio grazie al lavoro e alle pressioni dell'attivismo femminista che le Istituzioni anglosassoni si sono sensibilizzate e mobilitate, sia pur in maniera discontinua.

Un'altra caratteristica saliente di questo atto è la sua concretezza e funzionalità mirata: vengono enunciati alcuni concetti di fondo, per identificare direttamente questioni di ordine tecnico di quasi immediata applicabilità in un ambito particolare, tenendo presente, anzi sollecitando, la sua connessione a tutte le altre risorse presenti sul territorio. Ciò costituisce già di per sé un elemento in più su cui far leva per l'applicazione delle direttive in esso contenuto, e per evidenziare lacune e possibilità di miglioramento nell'intervento di rete.

Ma la divulgazione di documenti di questo tipo imprime anche una forte spinta verso la costruzione di una consapevolezza collettiva che la violenza contro le donne è un crimine, e l'obiettivo comune deve essere quello di liberarsene.

L'aver sottoposto questo testo all'attenzione delle/dei partecipanti al convegno vorrebbe incoraggiare tanto le donne dei Centri Antiviolenza italiani, quanto i rappresentanti delle Istituzioni, a una riflessione critica sul suo valore e i suoi contenuti, e sulla percorribilità di azioni analoghe in Italia, in una prospettiva di maggiori garanzie di sicurezza e libertà dalla violenza per le donne.

La strategia di rete

In assenza di linee guida nazionali i singoli Centri hanno intrapreso relazioni con vari partner sul territorio, basandosi soprattutto, come già detto, su rapporti informali. Le operatrici dei Centri Antiviolenza che riportano di aver instaurato dei buoni rapporti informali con le Istituzioni, raccontano che questi sono stati favoriti da seminari e incontri di formazione rivolti a questi servizi. L'incontro tra il "pubblico" e il "privato" ha permesso, in diverse occasioni, lo scambio di esperienze e riflessioni preziose dal punto di vista delle risorse disponibili. Molto spesso ha consentito l'avvio di rapporti di collaborazione che nel tempo hanno costruito solidi, ma solo verbali, canali di accesso e di interscambiabilità tra le Istituzioni e le associazioni. Sembra emergere che le esperienze di condivisione che avvengono all'interno dei seminari, o altro, diano il presupposto per creare contatti e collegamenti stabili tra le operatrici dei Centri e le Istituzioni coinvolte. All'interno dei corsi affiorano i bisogni degli operatori/trici che si orientano verso la ricerca di una cooperazione reciproca, che renda possibile attuare l'agire professionale quotidiano.

Secondo le diverse opinioni raccolte, ma anche la nostra, sembra più che necessario dare una maggiore visibilità e possibilità di confronto a una varietà di iniziative, spesso minimizzate o misconosciute, al fine di sviluppare e, sarebbe meglio anche sottoscrivere, obiettivi condivisi di interventi sulla violenza, sgravando così gli alti costi della diffidenza e la mancanza di fiducia.

Occorre favorire l'attuazione di coalizioni che riuniscano tutti gli attori locali coinvolti nella materia, per il continuo *aggiornamento* verso il valore delle diversità, promuovendo una cultura che rispetti i diritti della persona e non rinforzi le esclusioni, attraverso modelli che prevedano interventi precostituiti, veloci e efficienti. Perché questo avvenga, occorrono molte risorse e una strategia di intervento che coinvolga tutti. Il lavoro di rete è la strategia a cui è indispensabile ricorrere per attivare percorsi di costruzione di progetti individuali così complessi.

Considerato che sul problema della violenza alle donne manca una risposta sistematica da parte delle Istituzioni e degli operatori che ne fanno parte, occorre partire da un'azione di coinvolgimento che superi la separazione tra associazioni e servizi istituzionali.

Riteniamo che il lavoro di rete può produrre gruppi misti di lavoro che si facciano promotori della programmazione.

Il gruppo ha lo scopo di:

- approfondire e diffondere le conoscenze e le competenze sul tema della violenza alle donne
- avviare lo sviluppo della rete, delle buone prassi e dello scambio di conoscenze su:
 - le risorse del territorio
 - le donne
 - le esperienze fatte sinora da chi si è occupato del problema
- sviluppare delle collaborazioni e delle sperimentazioni degli interventi
- attuare puntuali verifiche del progetto complessivo.

L'obiettivo prioritario è di creare **intese** tra pubblico e privato sociale per acquisire nuove modalità di rapporti e realizzare interventi in sinergia. In questo modo si svilupperanno i legami necessari per definire i criteri di intervento condivisibili nel rispetto delle specifiche aree di competenza.

7. Conclusioni

Il percorso di riflessione fatto in questa indagine vuole essere uno stimolo per dibattere e approfondire queste tematiche all'interno del seminario aperto e tavola rotonda con la presenza delle figure istituzionali.

Un obiettivo raggiunto e' stato quello di conoscere e mettere a disposizione lo stato della normativa da quella internazionale a quella regionale e ogni strumento atto alla pianificazione locale; tutto ciò per facilitare anche il lavoro di interazione politica con gli enti preposti e agevolare le figure istituzionali nell'elaborazione e nella propositività in azioni a favore delle donne che subiscono violenza.

Un altro obiettivo che ci eravamo prefissate era quello di proporre modelli condivisibili per costruire "buone pratiche" intendendo con questo ogni azione che abbia efficacia nel cambiamento culturale e/o nell'aiuto concreto alla donna, come ad esempio una "buona legge", un "buon" piano di zona, un "buon" protocollo di intesa, progetti, ricerche o iniziative di rete. E' stato anche grazie al convegno che il Coordinamento delle Case e dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna ha accelerato il processo di formalizzazione di una [Rete regionale](#).

L'occasione del convegno ci ha permesso di mettere in linea un sito dei Centri antiviolenza che ha l'obiettivo di agevolare la comunicazione, valorizzare le singole esperienze, pratiche e progetti, e vorremmo che in futuro diventasse un "laboratorio", un serbatoio, un open archive dove ogni centro può depositare e recuperare facilmente documenti e contributi da condividere.

Attraverso lo strumento del [Forum www.women.it/casedonne/forum](http://www.women.it/casedonne/forum) in linea vorremmo rafforzare il senso di comunità e lavoro in rete dei Centri e divulgare, rendere più visibile il fenomeno della violenza alle donne e le strategie di intervento.

Per concludere vorremmo scusarci per eventuali omissioni o errori che, nonostante lo sforzo collettivo, possono essere presenti nella relazione anche a causa di difficoltà nel reperimento delle fonti.

Documenti allegati presenti nel sito del convegno:

- [Primo rapporto mondiale su violenza e salute dell'Oms](#) (in lingua inglese)
- [Traduzione non ufficiale sintesi rapporto Oms](#) (a cura del CADOM di Monza)
- [Catalogo Daphne 1997/2001](#) (testi in lingua inglese con progetti integrali)
- [Traduzione delle schede dei progetti approvati Daphne 1997/2001](#) (a cura del Sottogruppo Rapporti con Istituzioni)
- [Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria \(2004-2008\) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio \(programma Daphne II\)](#)
- ["Proposta di legge regionale" per facilitare l'iniziativa politica nei confronti delle regioni che ancora non hanno prodotto normativa adeguata al problema della violenza alle donne](#) (elaborata dal gruppo delle avvocate di Genova)
- [Protocollo d'intesa tra le istituzioni d'intesa tra le istituzioni e i servizi del territorio ferrarese con il Centro Donna e Giustizia](#)
- [Protocollo d'intesa per la costituzione del Coordinamento cittadino Contro la violenza alle donne, Torino](#)
- [Protocollo d'intesa tra Pronto Soccorso Ospedale Maggiore di Trieste e Associazione GOAP](#)
- [Protocollo d'intesa tra Pronto soccorso dell'Ospedale di Cattinara di Trieste e Associazione GOAP](#)
- [Circolare del Ministero dell'interno dell'Inghilterra e del Galles del 19/2000 – Violenza domestica](#)

- **Documento del Coordinamento regionale delle Case delle donne e dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna**

Questa relazione e' stata curata da:

<i>Bologna</i>	<i>Anna Pramstrahler</i>	<i>Casa delle donne per non subire violenza</i>
<i>Como</i>	<i>Silvia Meconcelli</i>	<i>Telefono Donna</i>
<i>Como</i>	<i>Laura Tettamanti</i>	<i>Telefono Donna</i>
<i>Ferrara</i>	<i>Monica Borghi</i>	<i>Centro Donna e Giustizia</i>
<i>Faenza</i>	<i>Antonella Oriani</i>	<i>Sos Donna</i>
<i>Genova</i>	<i>Rosaura Traverso</i>	<i>Udi</i>
<i>Pavia</i>	<i>Manuela Vago</i>	<i>Associazione Donne contro la violenza</i>
<i>Pisa</i>	<i>Giovanna Zitiello</i>	<i>Casa della Donna</i>
<i>Trieste</i>	<i>Monica Osello</i>	<i>GOAP</i>

Hanno collaborato:

Artemisia Firenze

Gruppo avvocate Genova

Aggiornata a 28 novembre 2003