



# ***Diritti contro la violenza***

*Le leggi regionali sulla violenza  
contro le donne.*

*Analisi comparata.*



# **Diritti contro la violenza**

---

*Le leggi regionali  
sulla violenza  
contro le donne.  
Analisi comparata.*

# **Diritti contro la violenza**

**Le leggi regionali  
sulla violenza  
contro le donne.  
Analisi comparata.**

A cura di



## **Coordinamento WeWorld**

Valeria Emmi (Coordinatrice progetti - Area Programma Italia)  
Stefano Piziali (Responsabile dip.to Advocacy)  
Alessandro Volpi (Referente Programma Italia)

## **Indagine condotta da**

Maria Merelli (LeNove studi e ricerche sociali)

## **Progetto grafico e impaginazione:**

Claudio Madella ([www.box313.net](http://www.box313.net))

## **La pubblicazione è disponibile on line su:**

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

ISBN 978-88-908962-7-9

## **Realizzata da:**

WeWorld Onlus, via Serio 6 – 20139 Milano, Italia  
[www.weworld.it](http://www.weworld.it)

I testi contenuti in questa pubblicazione possono essere riprodotti  
solo citandone la fonte.

La presente pubblicazione è stata completata nel mese di febbraio 2015

## Indice

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prefazione</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Introduzione</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1. Il quadro delle leggi regionali sulla violenza contro le donne</b>                        | <b>9</b>  |
| 1.1 Uno sguardo d'insieme   | 11        |
| 1.2 Competenze delle Regioni  | 14        |
| <b>2. Le leggi vigenti: funzioni e strumenti dell'azione regionale</b>                          | <b>19</b> |
| 2.1 La cornice concettuale  | 21        |
| 2.2 Aree di intervento e funzioni della Regione   | 25        |
| 2.3 Strumenti di <i>policy</i> della Regione: Piano regionale e Linee di indirizzo              | 30        |
| 2.4 Il sistema di <i>governance</i> : Regione e Autonomie locali                                | 33        |
| 2.5 Organismi di supporto alla <i>governance</i> regionale                                      | 35        |
| 2.6 Attività di documentazione e monitoraggio:<br>Osservatorio regionale e relazione valutativa | 38        |
| <b>3. Rete anti violenza, strutture di accoglienza e progetti di prevenzione</b>                | <b>43</b> |
| 3.1 Centri anti violenza, Case rifugio e altre strutture abitative                              | 45        |
| 3.2 L'integrazione dei servizi e la Rete territoriale anti violenza                             | 51        |
| 3.3 La formazione   | 55        |
| 3.4 I progetti di prevenzione   | 57        |
| <b>4. I finanziamenti regionali</b>   | <b>59</b> |
| <b>5. Considerazioni e indicazioni</b>  | <b>65</b> |
| <b>Bibliografia</b>   | <b>67</b> |



---

## Prefazione

**Operando in diversi paesi del mondo WeWorld ha colto il legame strettissimo esistente tra la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'affermazione della parità tra uomini e donne.**

Se si vuole mandare a scuola un bambino o una bambina è sempre più necessario chiedersi se sua madre ha ricevuto un'istruzione adeguata, ha accesso alla salute, può beneficiare di opportunità sociali, lavorative, educative. Per promuovere i diritti di un bambino bisogna occuparsi anche dei diritti di una donna.

Ciò vale ancor di più di fronte alla violenza di genere, fenomeno che interessa tutto il mondo secondo l'OMS, per la quale un terzo delle donne subisce una qualche forma di violenza nella propria vita. Contrastare la violenza sulle donne quindi oltre che un fatto di civiltà è il modo migliore per affermare con maggiore forza che tutti i bambini e le bambine hanno diritto di vivere in un mondo in cui la loro madre non è costretta a subire umiliazioni, soprusi e violenze.

Questo vale anche in Europa, perché il nostro continente non è purtroppo migliore di altri. In Italia WeWorld ha avviato un programma di aiuto, di sensibilizzazione e di azione politica denominato *Siamo Pari* i cui obiettivi sono aiutare in modo concreto le donne vittime di violenza, sensibilizzare l'opinione pubblica, influenzare gli attori politici perché promuovano azioni adeguate alla gravità del problema.

In tre ospedali italiani abbiamo formato gli operatori del Pronto soccorso perché sappiano riconoscere e farsi carico delle donne vittime di violenza: solo il 7% delle donne che subisce una qualche forma di violenza trova il coraggio di denunciare il maltrattante e il pronto soccorso costituisce il luogo privilegiato in cui può cominciare un percorso di riscatto. In due città italiane, Napoli e Palermo, abbiamo aperto 4 centri, spazi aperti alle donne e ai bambini di altrettanti quartieri svantaggiati, perché se è vero che la violenza di genere non conosce distinzioni di reddito, laddove povertà, abbandono ed esclusione sociale sono più gravi, è più difficile per una donna incamminarsi lungo un percorso di emancipazione sociale, rafforzando le proprie opportunità educative, formative e lavorative.

Rispondendo alle sollecitazioni del Consiglio d'Europa e della Commissione Europea, WeWorld ha stimato nell'indagine "Quanto costa il silenzio?" il costo economico e sociale della violenza contro le donne in Italia. 17 miliardi all'anno per costi sanitari, di giustizia, sociali, di danni morali e materiali: un valore pari a quello di una manovra finanziaria. Durante il Tour nazionale che ha toccato 14 città nel 2014, WeWorld ha incontrato oltre 800 operatori dei servizi pubblici, dei Centri antiviolenza e delle associazioni attive sul tema mostrando<sup>1</sup> che, se è vero che sta crescendo l'attenzione della opinione pubblica (16 milioni di euro per investimenti in azioni di sensibilizzazione generati dalla società civile nel 2013 rispetto ai 6 Milioni dell'anno precedente)<sup>2</sup>, rimane ancora molto da fare dal punto di vista della definizione di una strategia nazionale di intervento che attui in modo completo la Convenzione di Istanbul, che il nostro paese ha ratificato tra i primi nel giugno del 2014. La conferma di quanto ci sia da lavorare in profondità l'ha data l'indagine "Rosa shocking. Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere", presentata alla Camera dei Deputati alla presenza della Presidente Laura Boldrini, della Vicepresidente del Senato Valeria Fedeli e della Consigliera delegata dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi per le pari opportunità, Giovanna Martelli, lo scorso novembre. WeWorld, in collaborazione con IPSOS Public Affairs, ha mostrato quanto siano radicati nel nostro paese gli stereotipi di genere: per 1 italiano su 5 è ammissibile lo sfottò a sfondo sessuale di una donna. Non ci si deve stupire quindi, se per un terzo del campione intervistato la violenza sia una questione che andrebbe affrontata all'interno delle mura domestiche, e ciò nonostante tutte le esperienze internazionali mostrino invece l'importanza di far emergere il sommerso della violenza, facilitando il contatto tra la donna ed operatori specializzati.

Tanto l'azione in profondità di lungo periodo per affrontare stereotipi culturali profon-

damente radicati, quanto l'intervento quotidiano per garantire alle vittime di violenza tutti i servizi di cui hanno bisogno, trovano nelle Regioni italiane uno snodo politico istituzionale e gestionale estremamente importante.

La presente indagine, "Diritti contro la violenza", costituisce una prima ricognizione comparativa delle leggi regionali che affrontano il tema della violenza di genere. Si tratta di un corpus legislativo abbastanza recente che denota come le Regioni non abbiano passivamente atteso la costruzione di un quadro normativo nazionale, ma abbiano affrontato, per le parti di loro competenza, la sfida di varare iniziative organiche di intervento sul problema, spaziando dalla definizione dei principi, alla identificazione degli strumenti, dal varo di sistemi di *governance* e monitoraggio, alla definizione delle reti e dei servizi territoriali, fino alla questione centrale dei finanziamenti e a quella tutt'altro che secondaria della prevenzione.

L'esistenza stessa di questo articolato intervento legislativo, con tutti i servizi regionali, comunali e sovracomunali e del terzo settore che esso descrive, è la conferma dell'urgenza di una strategia nazionale di indirizzo sul tema, del contrasto alla violenza di genere contro le donne. Un Piano Nazionale antiviolenza può essere certamente utile, ma una azione di indirizzo non può che essere fatta propria dal Parlamento, il quale ha giustamente legiferato su alcuni aspetti del problema (leggi sullo stalking e sul femminicidio)<sup>3</sup>, ma non sembra altrettanto pronto a dare seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul con una norma quadro nazionale sul tema che affronti alcune questioni nodali che anche la nostra indagine fa venire al pettine:

- l'urgenza di una *governance* complessiva della questione, per evitare che ci siano incongrui livelli di assistenza e servizi di serie A e servizi di serie B, perché vengano fissati principi validi in tutto il paese e le risorse siano identificate con certezza;
- l'attuazione inadeguata delle norme UE in materia di indennizzo delle vittime di reato intenzionale violento, tema su cui peraltro è in atto una procedura di infrazione europea verso l'Italia<sup>4</sup>;
- un raccordo nazionale tra le diverse forme di monitoraggio del fenomeno, che valorizzi gli osservatori regionali, dove sono stati istituiti, e che dia finalmente a tutti gli operatori una fotografia aggiornata e coerente del problema e delle azioni intraprese per affrontarlo.

Il Piano Antiviolenza che il DPO della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha di recente (dicembre 2014) sottoposto ad una consultazione nazionale e la cui adozione definitiva non è più rinviabile, ha il merito di affrontare le questioni più urgenti rimaste sul tappeto negli ultimi anni, ma appare uno strumento non del tutto adeguato, a causa del suo orizzonte temporale limitato (un biennio), della pochezza delle risorse messe in campo, della mancanza di una chiara indicazione politica per affrontare in modo organico un tema complesso e grave come la violenza di genere contro le donne.

Solo una iniziativa legislativa parlamentare, che trasformi le raccomandazioni della Convenzione di Istanbul in un corpo normativo coerente può tratteggiare principi, strumenti, attori e risorse di una politica nazionale di contrasto alla violenza di genere, valorizzando quanto di positivo è stato fatto finora dalle Regioni nel quadro della autonomia legislativa che la Costituzione dà loro.

**Marco Chiesara**  
**Presidente WeWorld**

### Note

<sup>1</sup>WeWorld, *Quali investimenti per le strategie di contrasto alla violenza sulle donne*, Milano 2014

<sup>2</sup>Well\_B\_Lab, *Gli investimenti nella prevenzione della violenza contro le donne*, in WeWorld, Rosa Shocking. *Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere*, Milano, 2014.

<sup>3</sup>Legge n. 38, 23 aprile 2009 sullo stalking (art. 612-bis c. p.) e Legge n. 119, 15 ottobre 2013, c. d. Legge sul femminicidio.

<sup>4</sup>Ottobre 2014: è giunta all'ultimo stadio la procedura d'infrazione avviata da Bruxelles per attuazione inadeguata delle norme sull'indennizzo delle vittime di reato. Nonostante i due precedenti richiami, Roma continua a non prevedere indennizzi equi per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti, ma solo per alcuni, come il terrorismo e la criminalità organizzata. Violando così la direttiva n. 80 del 2004. Per questo, la Commissione ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

---

## Introduzione

**Il Tour “Quali investimenti per le strategie di contrasto alla violenza sulle donne?” che WeWorld (allora Intervita) ha effettuato nel 2014 in 14 Regioni italiane a seguito dell’indagine “Quanto costa il silenzio?” - patrocinata dal Dipartimento per le Pari Opportunità - costituisce in un certo senso l’antefatto e non solo temporale dell’indagine qui presentata.**

Il report finale del Tour ha infatti sottolineato, fra le molte indicazioni emerse nel corso degli incontri, l’importanza dell’azione di *governance* delle Regioni nell’ambito delle politiche pubbliche; in particolare per promuovere la diffusione dei Centri antiviolenza e l’integrazione con gli altri servizi in modo omogeneo sul territorio regionale e per coordinare le reti territoriali antiviolenza formate da più soggetti istituzionali, enti pubblici e associazioni del settore privato. Tanto più ciò si rivela necessario in seguito all’entrata in vigore nel nostro Paese della Convenzione di Istanbul che espressamente sottolinea quanto sia decisivo, per contrastare la violenza contro le donne basata sul genere, avere un approccio olistico e coordinato da parte di tutte le agenzie coinvolte, i cui strumenti e interventi debbono confrontarsi e dialogare.

Va inoltre notato come le Regioni italiane e le Province autonome di Bolzano e Trento (d’ora in avanti comprese in Regioni), siano venute assumendo un ruolo sempre più significativo all’interno del sistema istituzionale statale quale snodo determinante fra il Governo e il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) e le Autonomie locali in tema di misure relative alla violenza di genere contro le donne. Lo testimoniano due recenti atti di portata nazionale: con il primo, in sede di **Conferenza Unificata Stato - Regioni nel luglio 2014** è stata siglata l’intesa in merito alla **ripartizione dei fondi 2013-14** da destinare alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne, messi a disposizione del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità dalla Legge 119/2013 e conferiti alle Regioni (D.P.C.M del 24 luglio). Con il secondo è stata sancita l’**Intesa con Governo e Autonomie locali** relativa ai requisiti minimi dei **Centri antiviolenza e delle Case rifugio** (prevista dal citato Decreto), **del 27 novembre scorso**.

Due atti che rendono manifesta la necessità di un coordinamento stretto fra le Regioni in tema di politiche contro la violenza basata sul genere, anche in relazione all’attuazione, per quanto di loro competenza, del prossimo “Piano d’azione straordinario per contrastare la violenza sessuale e di genere”. Pur in assenza di una legge quadro organica sul problema i recenti atti dello stato centrale hanno nei fatti creato la cornice normativa sulla quale si innestano le azioni politiche attuate dalle Regioni. Di tale cornice devono tenere conto gli Attori pubblici e privati. Le Regioni nel corso degli anni hanno promulgato leggi, svolto una funzione di indirizzo, dato vita e supportato reti territoriali formate dai molti soggetti impegnati nell’accoglienza e nelle altre azioni di tutela delle donne, coinvolte con i figli soprattutto in situazioni di violenza nelle relazioni affettive, per accompagnarle verso una vita sicura e autonoma. Il tessuto normativo che sostiene le politiche regionali si è infatti tradotto in misure organizzative e di funzionamento dei vari servizi puntando alla loro integrazione di rete per una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi. Ed è un processo in corso, non uguale tra Regione e Regione per consistenza, coesione ed efficacia. Si può anzi ritenere che le reti locali/regionali anti-violenza costituiscano al momento singoli pezzi di un assetto nazionale frammentato e privo di organicità, che dovrà essere arricchito, armonizzato ed equilibrato per divenire un reale sistema integrato di interventi di prevenzione e contrasto in grado di assicurare maggiori e uguali opportunità di sostegno alle “vittime”.

Questa indagine ha pertanto messo a confronto gli elementi essenziali - principi, indirizzi e strumenti - delle leggi che governano le azioni di policy delle Regioni per prevenire e contrastare la violenza di genere contro le donne. Con una necessaria e ovvia avvertenza: le leggi non dicono tutto, anzi poco dello stato delle politiche realizzate dalle Regioni, pur essendo lo strumento normativo che disegna un assetto di funzioni e responsabilità, anche simboliche e culturali, nei confronti delle altre istituzioni, enti

*Il ruolo  
significativo  
delle Regioni  
nel contrasto  
alla violenza  
contro le donne*

*La mancanza  
di un reale  
sistema integrato  
di interventi*

e soggetti associativi della società. Andrebbe infatti esaminato, Regione per Regione, il complesso degli atti realizzati, degli organismi istituiti e del loro funzionamento, delle relazioni messe in campo, delle risorse erogate, poiché non è sufficiente un articolo di legge per quanto importante, se poi manca una adeguata realizzazione.

Infine, questo lavoro è anche un modo per “celebrare” il 20mo anniversario della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino, il cosiddetto **“Pechino +20”**, ricordandoci che fra gli obiettivi della Piattaforma di Azione centrale è **la lotta alla violenza per raggiungere *gender equality ed empowerment* delle donne. Ovunque nel mondo.**

**1**

***Il quadro  
delle leggi regionali***

---

1

## Uno sguardo d'insieme 1.1

### Uno sguardo d'insieme all'intero corpus delle leggi che le Regioni hanno promulgato in tema di violenza contro le donne è utile per individuarne le caratteristiche principali e gli indirizzi di cui le leggi si sono fatte via via espressione<sup>1</sup>.

Esse hanno infatti recepito nuove impostazioni politiche e culturali in tema di contrasto e prevenzione della violenza contro le donne provenienti dalla società civile in Italia - in primis dai Centri antiviolenza e dal movimento delle donne nelle sue diverse espressioni - e dalle prese di posizione degli organismi internazionali.

Si può infatti leggere l'evolversi della legislazione regionale quale frutto di diversi processi fra loro interrelati: a) aumento dei Centri contro la violenza come di altre strutture di ascolto e di servizio sorte nei territori a cui dare riconoscimento e un assetto più robusto, anche per l'assenza di una legge statale specifica; b) maggiore attenzione al problema da parte della società nel suo complesso; c) passaggi di portata storica che l'ONU e le Conferenze mondiali - in particolare quella di Pechino del 1995 - hanno prodotto: la violenza perpetrata alle donne viene considerata una violazione dei diritti umani, un attacco alla loro inviolabilità fisica e psichica.

All'inizio degli anni '90 viene approvata la **Raccomandazione Generale CEDAW**<sup>2</sup>, la quale afferma che la violenza contro le donne (*gender-based violence, GBV*) le colpisce in quanto donne, mettendo in luce il legame tra violenze e discriminazioni. Infatti la violenza "compromette seriamente la possibilità per le donne di godere pienamente dei diritti e delle libertà su un piano di uguaglianza con gli uomini". Un decisivo passaggio avviene nel 1993 a Vienna con la **Conferenza Mondiale sui diritti umani** dove si afferma che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani. Successivamente, la **Dichiarazione sull'Eliminazione della violenza** contro le donne che venne adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1993, agli artt.1 e 2 definisce cosa sia "violenza contro le donne", come si manifesta e in quali ambiti viene perpetrata<sup>3</sup>; tali definizioni costituiscono un punto di riferimento per tutti gli stati e le società civili per far crescere una cultura comune su che cosa si intenda per violenza di genere, le cui radici sono nelle disparità di potere esistenti fra donne e uomini in tutti i campi, culturale, politico, economico, sociale. "Il genere viene assunto quindi come categoria costitutiva e interpretativa del fenomeno"<sup>4</sup>. Tale espressione - *violenza di genere* - dai documenti internazionali si introduce progressivamente nel corso degli anni Novanta e soprattutto dopo il 2000 nel linguaggio del nostro Paese, per indicare con maggiore densità di significato la "violenza contro le donne in quanto basata sul genere"<sup>5</sup>. E anche quello istituzionale e legislativo comincia a tenerne conto nei suoi atti.

Le leggi regionali testimoniano questa evoluzione che anche nel titolo non è dunque puramente nominale, ma esprime un ampliarsi dei principi e dei temi presi in considerazione e normati.

Per completezza del quadro, fra le tappe importanti per la discussione mondiale del problema violenza di cui si ha eco nelle leggi in questione, non si può non ricordare il Programma uscito dalla **Conferenza di Pechino (1995)** con la sua individuazione dell'*empowerment* delle donne anche per contrastare la violenza di cui sono vittime, né l'organismo delle Nazioni Unite creato nel 2010 per favorire uguaglianza di genere ed *empowerment* femminile, UN Women, il quale pure collega la violenza contro le donne ai diritti umani: "Violence against women and girls is a grave violation of human rights. Violence happens in public and private places. It has many forms which range from domestic or intimate."<sup>6</sup> Infine, fra le prese di posizione del Consiglio d'Europa, l'ultima in ordine di tempo e di importanza, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica firmata l'11 maggio 2011 a Istanbul conferma, nel preambolo, il nesso tra violenza e diritti umani<sup>7</sup>. Uno strumento

*Le tappe della lotta alla violenza di genere nella normativa internazionale*

### 1.1

#### **Una periodizzazione delle leggi regionali**

normativo giuridicamente vincolante per tutti gli stati che la ratificano e che individua politiche basate sulle tre P (prevenire, proteggere, perseguire gli autori), con l'aggiunta della P delle politiche integrate. È uno spartiacque tra "prima" e "dopo" anche nelle disposizioni legislative che supportano le politiche delle Regioni, essendo entrata in vigore il 1 agosto 2014<sup>8</sup>.

Volendo dunque tracciare una semplice periodizzazione che rifletta anche il progressivo allineamento delle leggi regionali all'evolversi della concezione della violenza contro le donne basate sul genere, si possono individuare grosso modo tre fasi:

#### **La prima fase: sostegno ai Centri antiviolenza e alle case rifugio**

- la prima fase: dalla fine degli anni '80 alla fine del '90. La ratio delle prime leggi verte essenzialmente sull'istituzione e sul sostegno ai Centri antiviolenza e alle case rifugio, riconoscendone funzioni, organizzazione, metodi di intervento da parte delle associazioni femminili e ne assicurano il sostegno economico. Le leggi specificano anche nel titolo di essere rivolte a Centri antiviolenza e case di accoglienza per donne maltrattate o in difficoltà o vittime di violenza, che cominciano a sorgere in quegli anni. Pioniera è stata la legge promulgata dalla Provincia autonoma di Bolzano nel 1989, a seguire la prima del Lazio nel 1993 e della Basilicata nel 1999 che istituisce un fondo di solidarietà alle vittime;

#### **La seconda fase: i primi interventi di policy**

- la seconda fase: dai primi anni 2000 fino al 2013. Da tutte le Regioni vengono attivati interventi di policy e la maggior parte si dota di una legge specifica. In parallelo il problema della violenza non solo emerge più forte nella percezione sociale, specie negli ultimi anni<sup>9</sup>, ma diviene manifesto anche sul piano statale. Da una parte nasce e si sviluppa, in seguito al progetto Urban, la rete nazionale antiviolenza Arianna con il numero di pubblica utilità antiviolenza 1522, che dialoga con le istituzioni territoriali e i Centri antiviolenza; dall'altra le leggi statali n.38/2009 c.d. sullo *stalking* e n. 119/2013 c.d. sui femminicidi emanano norme per contrastare la violenza contro le donne. Già nel 2007 Liguria, Toscana e Basilicata introducono nel titolo il termine "violenza di genere" secondo la concezione della "violenza basata sul genere". I dispositivi legislativi indicano politiche regionali che tendono a una maggiore organicità andando oltre il sostegno ai Centri e alle altre strutture di ascolto e accoglienza: puntano ad azioni di prevenzione culturale, alla creazione di reti locali di più soggetti istituzionali, pubblici e associativi e di osservatori per dare vita a un sistema regionale coordinato e integrato;

#### **La fase dell'ultima generazione di leggi: l'approccio olistico al fenomeno della violenza basata sul genere**

- la fase dell'ultima generazione di leggi promulgate nel 2014, quando si completa il quadro legislativo regionale. Mentre per la Regione Lazio nuove norme abrogano le precedenti, legiferano Regioni che fino a quel momento avevano scelto altri strumenti di policy avendo inserito i Centri antiviolenza nel sistema territoriale dei servizi socio-sanitari e nei Piani Regionali delle Politiche Sociali, e avendo emanato al riguardo Linee Guida e/o di Indirizzo. È il caso di Puglia e di Emilia-Romagna. Quest'ultima fin dal 13 gennaio 2000 aveva sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'associazione dei Comuni/ANCI della Regione, l'Unione delle Province/UPI e le associazioni operanti nel territorio regionale sul tema della violenza contro le donne, che ha guidato negli anni le azioni della Regione improntate a una forte collaborazione con gli Enti Locali e i Centri antiviolenza regionali. Nel titolo delle ultime leggi, la dizione *genere/basata sul genere* è rafforzata dai concetti di libertà, autodeterminazione, rispetto dei diritti umani e delle differenze tra uomo e donna, contrasto alle discriminazioni di genere. Facendo esplicito riferimento al dettato della Convenzione di Istanbul e quindi a un approccio olistico al problema, esse indicano strategie regionali che puntano a un sistema complesso di azioni e misure di prevenzione e contrasto nel quale la Regione esercita un ruolo forte di indirizzo e di programmazione per rendere quel sistema integrato e omogeneo sul territorio. Tali leggi disegnano perciò politiche più mature e ampie, indicando una decisa volontà del legislatore regionale di promuovere un assetto organico, *di sistema*, di interventi multidisciplinari e *multiagencies* che vanno dalla assistenza e tutela alla prevenzione e sensibilizzazione, alla rilevazione e documentazione del problema, approntando indirizzi e strumenti di programmazione adeguati.

Si distingue la legge della Regione Emilia-Romagna che inquadra il problema della violenza in un approccio *gender mainstreaming*, secondo il quale al centro dell'azione regionale è la rimozione delle discriminazioni di genere in tutti i campi della vita sociale, essendo la violenza l'espressione più grave delle disuguaglianze. Con la stessa impostazione la legge della Regione Umbria, già deliberata dalla Giunta nel febbraio 2013, e in via di approvazione da parte del Consiglio regionale<sup>10</sup>, norma i "Servizi di contrasto alla violenza degli uomini contro le donne" dando loro un assetto organico (Capo V); è questa la legge presa in considerazione in questo rapporto<sup>11</sup>.

È infine evidente che le leggi regionali debbono misurarsi con un processo costante di modifica di sensibilità, linguaggi e norme a tutti i livelli della vita istituzionale e sociale: una realtà in trasformazione che implica una capacità continua di adeguamento normativo e di flessibilità nella fase applicativa.

## 1.2 Competenze delle Regioni

### L'evoluzione della legislazione statale

**Le leggi recenti vengono emanate in un clima sociale e politico che si è fatto via via più attento alla violenza maschile contro le donne, anche per il drammatico effetto creato negli ultimi anni dai c.d. femminicidi (o femmicidi), che hanno alimentato una visione emergenziale al problema.**

La legislazione statale, sia con la Legge n. 38/2009 c.d. sullo *stalking* che con la Legge n. 119/2013 c.d. sui femminicidi, modifica o introduce nuove norme soprattutto di natura penale, secondo una logica prevalentemente securitaria e di ordine pubblico<sup>12</sup>. Anche se, per la prima volta, sono presenti in una legge dello stato l'impegno a varare un Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, norme relative all'assetto dei Centri antiviolenza, dei servizi e all'assistenza alle "vittime", oltre alla programmazione di finanziamenti al riguardo.

Le competenze regionali in materia, secondo il dettato costituzionale, riguardano soprattutto gli ambiti delle politiche sociali, delle politiche delle pari opportunità e della cittadinanza sociale, volte all'accoglienza e all'assistenza (delle donne e dei minori), alla garanzia dei loro diritti e alla prevenzione socioculturale del fenomeno<sup>13</sup>. Il principale problema cui le Regioni debbono rispondere, e quasi sempre lo hanno fatto ancor prima dell'emanazione di leggi *ad hoc*, è dare risposte alle richieste che provengono dai territori, cioè quelle dei Centri, delle Case per donne maltrattate (e delle associazioni che le gestiscono), che via via sorgono in molte città dalla fine anni '80 in poi: sia indicando nelle convenzioni con i Comuni lo strumento di riconoscimento e di sostegno economico di questo nuovo "servizio"<sup>14</sup>; sia, dopo il 2000, inserendo i Centri antiviolenza nella organizzazione territoriale dei servizi sociosanitari in forza delle leggi regionali di recepimento e applicazione della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (Legge 8 novembre 2000, n. 328), finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari per dare aiuto alle persone e alle famiglie in difficoltà.

Secondo i criteri di sussidiarietà, il ruolo dei Comuni è riconosciuto centrale in quanto compete loro la gestione e il coordinamento delle iniziative per realizzare "il sistema della rete dei servizi sociali", coinvolgendo altri Enti locali, strutture sanitarie e associazioni no profit del privato sociale. Quanto alle Amministrazioni provinciali, nella recente rideterminazione dell'assetto istituzionale esse mantengono competenze in tema di pari opportunità, nel cui ambito sono allocate le politiche contro la violenza di genere sulle donne<sup>15</sup>.

Allo stesso tempo, gli ambiti normati dalla legislazione regionale più matura incrociano le politiche sociali con le politiche di pari opportunità e dei diritti di cittadinanza, recependo in tal modo l'impostazione internazionale secondo la quale, come si è accennato in precedenza, la violenza impedisce la piena affermazione della cittadinanza delle donne, colpendone la libertà e la capacità di autodeterminazione. La violenza è infatti la conseguenza ultima di discriminazioni frutto del perdurante squilibrio di potere fra uomini e donne anche nella società, come la nostra, che pretenderebbe di essere post-patriarcale ma non ha abbandonato stereotipi e gerarchie di sesso discriminatorie, ancora profondamente radicate nella cultura e nella organizzazione sociale.

Due le modalità con le quali le Regioni affrontano questo allargamento degli indirizzi di policy:

- la maggior parte lo fa con la dichiarazione dei principi fondamentali e delle finalità, posti in capo alle leggi, che costituiscono la cornice di senso entro cui si attuano obiettivi e azioni;

- altre con una legge la cui *ratio* è il contrasto e la prevenzione delle discriminazioni di cui le donne sono fatte oggetto in tutti i settori della vita civile, dalla politica alla economia, dalle professioni alla salute, alla cultura, per promuovere una società equa

### Le più recenti indicazioni di policy delle leggi regionali

e paritaria. Le norme relative alla violenza costituiscono in questo caso uno dei titoli della legge intrecciandosi agli altri ambiti di discriminazione: segue questo indirizzo la legge n. 6/2014 della Regione Emilia-Romagna “Legge Quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere”, dove gli interventi contro la violenza costituiscono il Titolo V. La Regione Umbria, si è detto, ha approvato solo con una Delibera di Giunta (D.G.R. 25/2/2013) una legge analoga che dovrebbe essere approvata dal Consiglio a breve; mentre la Regione Marche ha modificato alcuni articoli della legge regionale contro la violenza sulle donne del 2008 in base ai principi della legge emanata nel 2012, relativa alla integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione.

Questa impostazione olistica, pur dando luogo a leggi complesse per la molteplicità dei problemi che intendono normare, risponde completamente alla logica secondo la quale la violenza di genere affonda le radici nelle discriminazioni e ne mostra le connessioni dirette e indirette.

## 1.2 Leggi regionali sulla violenza di genere contro le donne in ordine di promulgazione



**Bolzano**  
Legge  
Provinciale  
n. 10

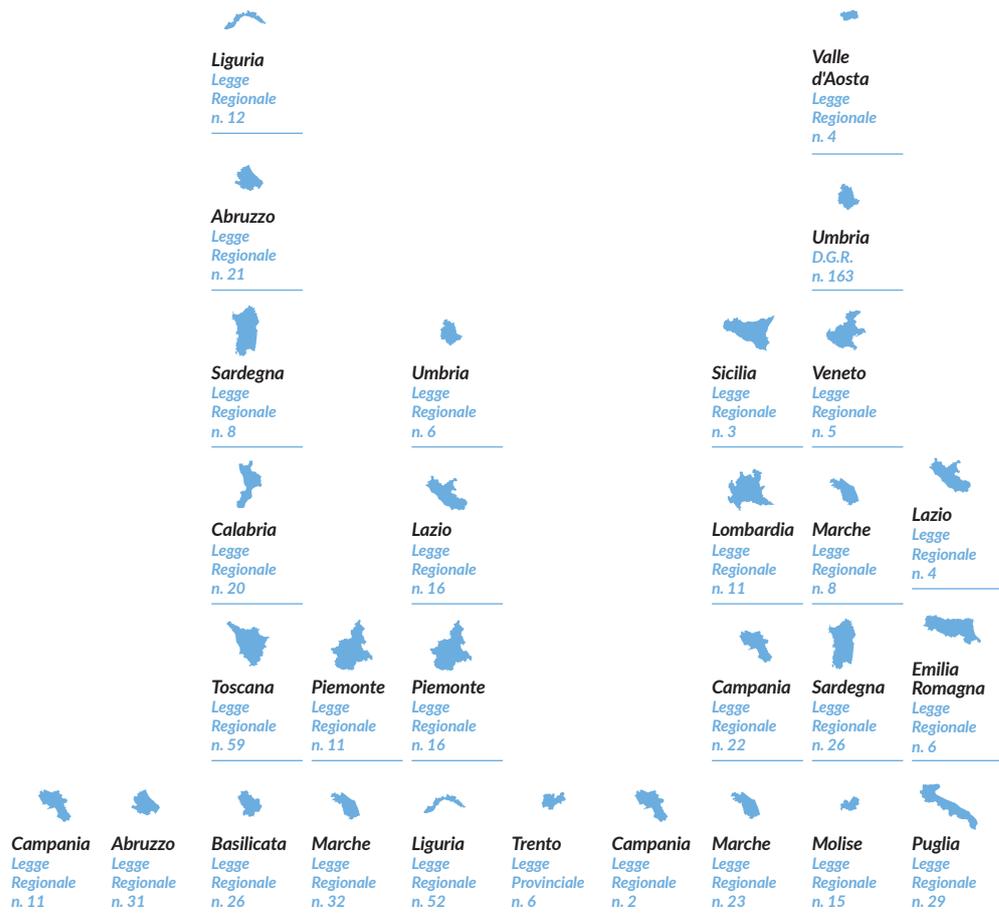
**Lazio**  
Legge  
Regionale  
n. 64

**Basilicata**  
Legge  
Regionale  
n. 9

**Friuli Venezia Giulia**  
Legge  
Regionale  
n. 17

|      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|

- **L.P. Bolzano 6/11/1989 n. 10**  
"Istituzione del servizio Casa delle donne"
- **L.R. Lazio 1993 n. 64**  
"Norme per l'istituzione dei Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio"
- **L.R. Basilicata 29/03/1999 n. 9**  
"Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale"
- **L.R. Friuli Venezia Giulia 16/8/2000 n. 17**  
"Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà"
- **L.R. Campania 23/02/2005 n. 11**  
"Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate"
- **L.R. Abruzzo 20/10/2006 n. 31**  
"Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate"
- **L.R. Liguria 21/3/2007 n. 12**  
"Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza"
- **L.R. Calabria 21/08/2007 n. 20**  
"Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà"
- **L.R. Toscana 16/11/2007 n. 59**  
"Norme contro la violenza di genere"
- **L.R. Basilicata 18/12/2007 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Piemonte 17/03/2008 n. 11**  
"Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti"
- **L.R. Marche 11/11/2008 n. 32**  
"Interventi contro la violenza sulle donne"
- **L.R. Umbria 15/04/2009 n. 6**  
"Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"
- **L.R. Lazio 14/05/2009 n. 16**  
"Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne" (abrogata)
- **L.R. Piemonte 29/05/2009, n. 16**  
"Istituzione di centri antiviolenza con case rifugio"
- **L.R. Liguria 10/11/2009 n. 52**  
"Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere"
- **L.P. Trento 09/03/2010 n. 6**  
"Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime"
- **L.R. Campania 11/02/2011 n. 2**  
"Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere"
- **L.R. Sicilia 03/01/2012 n. 3**  
"Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere"
- **L.R. Abruzzo 12/7/2007 n. 21**  
"Modifiche alla L.R. 20/10/2006, n. 31 (Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate)"
- **L.R. Sardegna 07/08/2007, n. 8**  
"Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza"
- **L.R. Friuli Venezia Giulia 2008 n. 17**  
"Norme per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2009 n. 13**  
"Norme per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate"
- **L.R. Lazio 2009 n. 64**  
"Norme per l'istituzione dei Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio"
- **L.R. Campania 2009 n. 11**  
"Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2009 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Piemonte 2009 n. 11**  
"Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti"
- **L.R. Marche 2009 n. 32**  
"Interventi contro la violenza sulle donne"
- **L.R. Umbria 2009 n. 6**  
"Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"
- **L.R. Lazio 2009 n. 16**  
"Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne" (abrogata)
- **L.R. Piemonte 2009 n. 16**  
"Istituzione di centri antiviolenza con case rifugio"
- **L.R. Liguria 2009 n. 52**  
"Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere"
- **L.P. Trento 2010 n. 6**  
"Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime"
- **L.R. Campania 2011 n. 2**  
"Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere"
- **L.R. Sicilia 2012 n. 3**  
"Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere"
- **L.R. Friuli Venezia Giulia 2013 n. 17**  
"Norme per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2013 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Lazio 2013 n. 64**  
"Norme per l'istituzione dei Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio"
- **L.R. Campania 2013 n. 11**  
"Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2013 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Piemonte 2013 n. 11**  
"Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti"
- **L.R. Marche 2013 n. 32**  
"Interventi contro la violenza sulle donne"
- **L.R. Umbria 2013 n. 6**  
"Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"
- **L.R. Lazio 2013 n. 16**  
"Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne" (abrogata)
- **L.R. Piemonte 2013 n. 16**  
"Istituzione di centri antiviolenza con case rifugio"
- **L.R. Liguria 2013 n. 52**  
"Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere"
- **L.P. Trento 2013 n. 6**  
"Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime"
- **L.R. Campania 2013 n. 2**  
"Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere"
- **L.R. Sicilia 2013 n. 3**  
"Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere"
- **L.R. Friuli Venezia Giulia 2014 n. 17**  
"Norme per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2014 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Lazio 2014 n. 64**  
"Norme per l'istituzione dei Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio"
- **L.R. Campania 2014 n. 11**  
"Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate"
- **L.R. Basilicata 2014 n. 26**  
"Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori"
- **L.R. Piemonte 2014 n. 11**  
"Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti"
- **L.R. Marche 2014 n. 32**  
"Interventi contro la violenza sulle donne"
- **L.R. Umbria 2014 n. 6**  
"Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"
- **L.R. Lazio 2014 n. 16**  
"Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne" (abrogata)
- **L.R. Piemonte 2014 n. 16**  
"Istituzione di centri antiviolenza con case rifugio"
- **L.R. Liguria 2014 n. 52**  
"Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere"
- **L.P. Trento 2014 n. 6**  
"Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime"
- **L.R. Campania 2014 n. 2**  
"Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere"
- **L.R. Sicilia 2014 n. 3**  
"Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere"



2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014

- **L.R. Lombardia 03/07/2012 n. 11**  
"Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza"
- **L.R. Campania 21/07/2012 n. 22**  
"Nome per l'integrazione della rete dei servizi territoriali per l'accoglienza e l'assistenza alle vittime di violenza di genere e modifiche alla L. R. 27/01/2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge Finanziaria Regionale 2012)"
- **L.R. Marche 23/07/2012 n. 23**  
"Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione".  
*Modifiche alla Legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 "Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione" e alla Legge regionale 11 novembre 2008, n. 32 "Interventi contro la violenza sulle donne"*
- **L.R. Valle d'Aosta 25/02/2013 n. 4**  
"Interventi di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e misure di sostegno alle donne vittime di violenza di genere"
- **Regione Umbria, D.G.R. n. 163 del 25/02/2013**  
"Norme per le politiche di genere e per una

- nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini"  
*Preadozione. Efficace dal 05/03/2013. (Capo V Servizi di contrasto alla violenza degli uomini contro le donne)*
- **L.R. Veneto 23/04/2013 n. 5**  
"Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne"
  - **L.R. Marche 30/04/2013 n. 8**  
"Promozione di azioni istituzionali contro la violenza sulle donne e contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale"
  - **L.R. Sardegna 12/09/2013 n. 26**  
"Interventi per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere e allo stalking. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2007, n. 8 (Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza)"
  - **L.R. Molise 10/10/2013 n. 15**  
"Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere"
  - **L.R. Lazio 19/3/2014 n. 4**  
"Riordino delle disposizioni per contrastare

- la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna" (abroga L.R. 64/1993 e 16/2009)
- **L.R. Emilia-Romagna 27/6/2014 n. 6**  
"Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere"
  - **L.R. Puglia 4/7/2014 n. 29**  
"Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne".

## Note

<sup>1</sup>Il corpus completo delle leggi regionali in tema di violenza contro le donne consta di 33 testi, includendo le leggi in vigore e quelle che sono state abrogate dalla promulgazione di una nuova.

<sup>2</sup>Un Women, *Convention To Eliminate All Forms of Discrimination against Women*, 1992.

<sup>3</sup>Art.1 – *Ogni atto di violenza fondato sul genere che produce o è probabile che produca un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, ivi incluse le minacce di tali atti, forme di coercizione o di privazione arbitraria della libertà, commesse in un luogo pubblico o privato.*

Art.2 – *La violenza contro le donne comprende ma non si limita alle seguenti manifestazioni:*

a.) *Violenza fisica, sessuale e psicologica che si verifica all'interno della famiglia e che include: percosse, abuso sessuale contro le bambine, violenze legate alla dote, stupro ad opera del marito, mutilazioni degli organi genitali femminili e altre pratiche tradizionali che arrecano danno alle donne, violenze agite da persone diverse dal coniuge e violenze legate allo sfruttamento;*

b.) *Violenza fisica, sessuale e psicologica che accade all'interno di una collettività più ampia e che include stupro, abuso sessuale, molestie sessuali e intimidazioni sul luogo di lavoro, all'interno di istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata;*

c.) *Violenza fisica, sessuale o psicologica perpetrata o tollerata dallo Stato, dovunque essa accada.*

(A/Res/48/104, "Dichiarazione per l'Eliminazione della violenza contro le donne").

<sup>4</sup>Giuditta Creazzo, *Gender-based Violence. Le violenze maschili contro le donne. Dati nazionali e internazionali*, Fondazione Del Monte, Bologna, 2011.

<sup>5</sup>È opportuno segnalare un problema sotteso all'uso della parola "genere" e "violenza di genere" quando sia privo di altre specificazioni quali "contro le donne". Rimandando alla violenza causata dal genere di appartenenza, tali espressioni includono anche altri soggetti vittime di violenza "in quanto basata sul genere" - lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) - tenendo in considerazione il fatto che, secondo la costruzione culturale del genere, i generi non sono solo l'uomo e la donna. E la violenza che nasce da chi ha potere su un'altra persona in posizione di subalternità può essere esercitata anche all'interno di una coppia gay o lesbica o altro come nella coppia eterosessuale. La dizione "violenza di genere" utilizzata da sola anche dalle leggi regionali in modo forse non preciso, potrebbe quindi riferirsi non solo alle donne ma anche agli altri soggetti, benché nel testo legislativo si parli poi sempre di donne e dei loro figli; gli altri soggetti in molti casi sono indicati senza margini di ambiguità con la dizione "orientamento sessuale".

<sup>6</sup>UN WOMEN, *Ending violence against women and girls*, 2010.

<sup>7</sup>Convenzione del Consiglio d'Europa (di Istanbul), art.1:

*"Riconoscendo con profonda preoccupazione che le donne e le ragazze sono spesso esposte a gravi forme di violenza, tra cui la violenza domestica, le molestie sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato, i delitti commessi in nome del cosiddetto "onore" e le mutilazioni genitali femminili, che costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle donne e delle ragazze e il principale ostacolo al raggiungimento della parità tra i sessi."*

<sup>8</sup>Al 31 gennaio 2015 la Convenzione è stata ratificata da 13 Stati

Membri del Consiglio d'Europa: Albania, Andorra, Austria, Bosnia-Erzegovina, Danimarca, Francia, Italia, Montenegro, Portogallo, Serbia, Spagna, Svezia, Turchia. Nota concettuale distribuita alla Conferenza "Al sicuro dalla paura, al sicuro dalla violenza in celebrazione dell'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul", Consiglio d'Europa, Ministero degli Affari Esteri e Camera dei Deputati della Repubblica Italiana, Roma, 19 settembre 2014.

<sup>9</sup>Si veda al riguardo *WeWorld, Rosa Shocking. Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere*, Milano, 2014.

<sup>10</sup>Dichiarazione della Presidente della Regione il 25 novembre 2014.

<sup>11</sup>La Regione Umbria ha attuato interventi in tema di violenza alle donne mediante la legge n. 6 del 15/4/2009 "Istituzione del Centro per le Pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"; nel Centro è inserito Telefono Donna che esiste dal 1989, deputato all'ascolto e all'accoglienza delle donne secondo i modelli dei Centri antiviolenza.

<sup>12</sup>La legge c.d. sul femminicidio ha ricevuto diverse critiche, in particolare da parte di giuriste e da associazioni impegnate nel fronteggiare la violenza, per il fatto che sia stato utilizzato lo strumento del Decreto Legge, così come per il fatto che si tratta di legge di natura preminentemente penale e che, aumentando gli strumenti speciali di tutela, riduce l'autodeterminazione delle donne. In proposito si veda: Maria (Milli) Virgilio, *Legislazione a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione femminile*, in Stefania Scarponi (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare comparata*, Università di Trento, CEDAM, 2014. Tuttavia la stessa legge ha avuto il merito di introdurre un ampliamento del raggio di azione delle situazioni aggravanti, che vengono estese anche ai fatti commessi dal coniuge (nonché a quelli perpetrati da chiunque con strumenti informatici o telematici) e viene prevista l'irrevocabilità della querela per il delitto di atti persecutori nei casi di gravi minacce ripetute (ad esempio con armi). In aggiunta: la previsione del patrocinio a spese dello Stato in deroga ai limiti di reddito (in attuazione della Convenzione di Istanbul).

<sup>13</sup>Le competenze regionali in materia rispondono alle norme che, in base alla Riforma del Titolo V della Costituzione, art.117 (2001), attribuiscono a Stato e Regioni potestà legislativa esclusiva, concorrente e residuale (nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali).

<sup>14</sup>Le virgolette segnalano il fatto che una parte numerosa di Centri antiviolenza promossi dalle associazioni femminili/femministe non si sono mai considerati un servizio, ma un laboratorio politico di trasformazione delle vite delle donne e della cultura patriarcale, che non coincide "con qualsiasi altro modello di carattere assistenziale", cfr. D.i.Re, documento presentato alla 20ma sezione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite il 25 giugno 2012 a Ginevra (D.i.Re, 2012, 5).

<sup>15</sup>Il Decreto Delrio (Legge 7 aprile 2014, n. 56) "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei Comuni" all'art. 85 riferito alle prerogative delle Province recita: "Le Province [...] esercitano le seguenti funzioni fondamentali [...] f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale".

***Le leggi vigenti: funzioni e strumenti dell'azione regionale***

---

2

## La cornice concettuale 2.1

**Tutte le leggi regionali<sup>a</sup>, dopo il 2000, inquadrano la loro azione nella necessità di ripristinare i diritti umani o fondamentali che sono stati violati dalla violenza, rendendo progressivamente sempre più ricchi di riferimenti ai documenti internazionali i principi e le finalità dell'azione regionale.**

I primi articoli di ogni legge definiscono cosa è violenza contro le donne o di genere: una violazione dei diritti umani fondamentali; in quali modi si manifesta, sia agita che minacciata: fisica, psicologica, morale, economica, sociale, sessuale; quali ne sono gli effetti sulla esistenza: privazione della libertà, ostacolo al godimento della cittadinanza e/o al raggiungimento della parità fra i sessi. Diverse leggi potenziano i concetti base con ulteriori specificazioni quali (minaccia a) dignità, integrità, sicurezza, salute: condizioni vitali nelle quali si realizzano concretamente, in pubblico e in privato, i diritti umani o, al contrario, vengono violati.

Come si è già accennato, infatti, la volontà delle Regioni è di allinearsi sempre più esplicitamente alle formulazioni internazionali a cominciare da quella fondamentale dell'ONU del 1993, Dichiarazione per l'eliminazione della violenza contro le donne. Diritti umani e inviolabilità del corpo e della psiche delle donne ne sono i punti cardine, ma è importante che vengano nominati i diversi tipi di violenza per contrastare la troppo facile convinzione che solo quella fisica e sessuale sia la "vera violenza" da perseguire, sottovalutando le altre manifestazioni. Molte richiamano inoltre i principi della Costituzione e lo Statuto della Regione anche se non ne sono espressamente indicati i contenuti. È la legge del Friuli-Venezia Giulia del 2000 che per la prima volta si rifà ai principi della Costituzione relativi alla inviolabilità della persona, richiamando anche la Conferenza mondiale di Pechino (1995) e la Direttiva Prodi del 1997 per l'attuazione delle iniziative conseguenti. Come mostra la Tavola 1, insieme alla Costituzione, la Risoluzione ONU, la CEDAW contro le discriminazioni, le prese di posizione del Parlamento e del Consiglio europeo sono i riferimenti più diffusi; le leggi del 2014 mettono in primo piano la Convenzione del Consiglio d'Europa (c.d. di Istanbul) prima ancora che entrasse in vigore il primo agosto 2014. Riguardo il diritto alla salute che viene fortemente compromesso da violenze e maltrattamenti, le leggi di Molise, Piemonte, Veneto, Puglia richiamano anche la Risoluzione (1996) e i programmi dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che nel 2002 ha pubblicato il primo Rapporto mondiale sul tema.

**La definizione di violenza di genere o violenza contro le donne nelle leggi regionali**

### Il richiamo ai principi sanciti nella normativa internazionale e/o nazionale.

La Regione **Friuli-Venezia Giulia** riconosce che ogni tipo e ogni grado di violenza sessuale, psicologica, fisica ed economica contro le donne costituisce un attacco alla inviolabilità della persona e alla sua libertà secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. (Friuli-Venezia Giulia, n. 17/2000).

1. La Regione **Liguria** riconosce che la violenza di genere contro le donne e i minori costituisce violazione dei diritti umani fondamentali dell'integrità fisica e psicologica, della sicurezza, della libertà e della dignità.  
2. Gli effetti della violenza di genere sulle donne e sui minori di natura fisica, sessuale, psicologica, economica e di privazione della libertà personale costituiscono un ostacolo al godimento del diritto ad una cittadinanza sicura, libera e giusta. (Liguria, n. 12/2007).

La Regione **[Lazio]**, nel rispetto della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979, della Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa, firmata ad Istanbul l'11 maggio 2011, dei principi costituzionali ed, in particolare, dell'articolo 6 dello Statuto, riconosce che ogni forma e grado di violenza contro le donne rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali ed ostacola il raggiungimento della parità tra i sessi.  
2. La Regione prevede e sostiene interventi e misure volti a prevenire e a contrastare ogni forma e grado di violenza morale, fisica, psicologica, psichica, sessuale, sociale ed economica nei confronti delle donne, nella vita pubblica e privata, comprese le minacce, le persecuzioni e la violenza assistita. (Lazio, n. 19/2014)

2.1

**Tipi di violenza; cosa si intende per?**

La necessità che tutte/i attribuiscono lo stesso significato a espressioni che debbono uscire dagli/dalle addetti/e ai lavori in modo da essere comprese, e usate, per indicare le stesse questioni ha fatto sì che quasi sempre venga data una definizione di violenza di genere; coloro che operano nei Centri e nelle associazioni, nei servizi e negli enti che incrociano le donne attraversate dalla violenza, coloro che nelle amministrazioni e nella politica a diversi livelli di responsabilità prendono decisioni, debbono sviluppare un linguaggio e una cultura comuni. E le leggi ne sono un veicolo imprescindibile per agire in modo coerente e coordinato. Se Marche e Sicilia hanno introdotto all'art. 1 la seguente definizione che si ritrova simile in altre leggi,

*In particolare, ai fini della presente legge, per violenza di genere si intende qualsiasi forma di violenza rivolta contro le donne in ragione della loro identità di genere, indipendentemente dall'orientamento politico, religioso o sessuale delle vittime. Nella violenza di genere sono comprese la violenza sessuale e qualsiasi forma di persecuzione o violenza fisica, psicologica ed economica che un uomo esercita su una donna in ambito familiare o lavorativo. (artt. 1 - 2).*

**Tavola 1 Riferimenti a dichiarazioni, documenti, programmi internazionali e nazionali (artt. 1 - 2)**

| Regione e Provincia Autonoma | Anno        | Risoluzione ONU 1993 | Risoluzione OMS 1996 | Programma Azione Pechino/Dir. Prodi 1997 | CEDAW 1979/1992 | Risoluzione, programmi UE     | Convenzione Istanbul 2011     | Costituzione | Statuto regionale |
|------------------------------|-------------|----------------------|----------------------|--|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------|-------------------|
| Abruzzo                      | 2006/2007   |                      |                      | ●  |                 |                               |                               | ●            |                   |
| Basilicata                   | 2007        |                      |                      |  |                 |                               |                               | ●            |                   |
| Bolzano Prov. A.             | 1989        |                      |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Calabria                     | 2007        |                      |                      | ●  |                 |                               | in: Protocollo regionale 2013 | ●            |                   |
| Campania                     | 2011        |                      |                      |  |                 | ●                             |                               |              |                   |
| Campania                     | 2012        |                      |                      |  |                 | ●                             |                               |              | ●                 |
| Emilia-Romagna               | 2014        |                      |                      |  | ●               | Carta Diritti UE. Trattati UE | ●                             | ●            | ●                 |
| Friuli-Venezia G             | 2000        |                      |                      | ●  |                 |                               |                               | ●            |                   |
| Lazio                        | 2014        |                      |                      |  | ●               |                               | ●                             | ●            | ●                 |
| Liguria                      | 2007        |                      |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Lombardia                    | 2012        |                      |                      |  |                 | ●                             |                               | ●            | ●                 |
| Marche                       | 2008/2013   |                      |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Molise                       | 2013        | ●                    | ●                    |  |                 | ●                             |                               | ●            | ●                 |
| Piemonte                     | 2008        |                      |                      |  |                 |                               |                               | ●            |                   |
| Piemonte                     | 2009        | ●                    | ●                    |  |                 | ●                             |                               | ●            |                   |
| Puglia                       | 2014        | ●                    | ●                    |  |                 | ●                             | ●                             | ●            |                   |
| Sardegna                     | 2007        |                      |                      |  |                 |                               |                               | ●            | ●                 |
| Sardegna                     | 2013        |                      |                      |  |                 |                               |                               | ●            |                   |
| Sicilia                      | 2012        |                      |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Toscana                      |             |                      |                      |  |                 |                               |                               |              | L.R. n. 41/2005   |
| Trento Prov. A.              | 2010        | ●                    |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Umbria                       | D.G.R. 2013 |                      |                      |  |                 |                               |                               |              | ●                 |
| Valle d'Aosta                | 2013        |                      |                      |  |                 |                               |                               |              |                   |
| Veneto                       | 2013        | ●                    | ●                    |  |                 | ●                             |                               | ●            |                   |

## La condanna di tutte le pratiche violente e delle forme di sfruttamento

una novità è introdotta dalle recenti leggi dell'Emilia-Romagna e Puglia che, sull'esempio dell'art. 3 della Convenzione di Istanbul, hanno inserito un articolo di definizioni: "che cosa si intende per?". La prima indica cosa si debba intendere per violenza contro le donne, Centri antiviolenza e case rifugio, discriminazioni di genere oltre a democrazia paritaria, conciliazione, educazione di genere, bilancio di genere ed altro ancora, in accordo con l'impostazione quadro sulla parità (art. 3). Centrato esclusivamente sulla violenza l'art. 2 della Puglia: cosa si intende per violenza contro le donne, per donne (anche ragazze con meno di 18 anni) e per "vittima", per violenza contro le donne basata sul genere e violenza domestica. In molte formulazioni, insieme ad atti violenti e/o minacciati, si indicano anche "forme di persecuzione", cioè minacce e ricatti reiterati che configurano il reato di *stalking*, solo in alcune espressamente nominato<sup>16</sup>.

È inoltre in virtù del diritto alla inviolabilità e integrità che le leggi di Lombardia, Molise, Emilia-Romagna nominano come violenze di genere pratiche che si riferiscono a tradizioni di altre culture presenti in alcune comunità immigrate e qui ancora praticate - i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili/MGF - e forme di sfruttamento, come la tratta a scopo prostituzione<sup>17</sup>.

C'è una fondamentale consonanza, infine, sul fatto che la violenza avviene sia nella vita privata che pubblica, tutte le leggi lo esplicitano con diverse formulazioni: "in tutti gli ambiti", Abruzzo; "in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare", Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna; "in ambito familiare, extrafamiliare o sui luoghi di lavoro", Campania; "in ambito familiare o lavorativo", Sicilia; "sia nella vita pubblica che in quella privata e familiare", Trento. Ma il concetto si può ritenere sotteso a quelli di cittadinanza o di parità fra i sessi anche là dove non dichiarato (ad es. Veneto). Non si tratta di specificazioni sovrabbondanti; perché le Regioni intendono riferirsi espressamente, con il loro intervento, sia alle violenze che avvengono nella sfera pubblica e lavorativa sufficientemente riconosciute, sia a quelle nella famiglia e nelle relazioni affettive più difficili da ammettere ma che costituiscono il fenomeno più seguito da Centri e sportelli antiviolenza, pronto soccorso ospedalieri e servizi sociali.

## La violenza nella sfera pubblica e privata

### I soggetti "vittime" di violenza

Rivolte innanzitutto alle donne, "anche quelle di minore età" (Veneto) o "donne con meno di 18 anni" (Puglia), generalmente le leggi affermano che la violenza riguarda anche figlie e figli di minore età (c.d. violenza assistita); né le *differenze individuali* di stato civile, nazionalità, etnia e religione, appartenenze politiche, situazione economica debbono ostacolare l'assistenza creando discriminazioni. Con "orientamento sessuale" vengono compresi anche i soggetti omosessuali e transessuali, benché in genere ci si riferisca poi ai servizi che si occupano del sostegno alle donne (e ai loro figli), ad esempio<sup>18</sup>:

il Molise: *"art. 1, c) [la Regione] tutela ed assicura sostegno alle donne ed alle loro figlie e figli vittime di violenza, senza distinzione di stato civile, nazionalità, etnia, religione, orientamento sessuale, credo politico e condizione economica;"*

E più ampiamente la Puglia *"art.2, 2. Le misure previste dalla presente legge sono poste in essere senza alcuna discriminazione fondata sulle identità di genere, sull'orientamento sessuale, sull'età, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, sulle condizioni di salute, sulla disabilità, sullo status civile o su qualunque altra condizione."*

Con chiarezza si esprime la legge della Campania (n. 2/2011) per la quale gli interventi di tutela e sostegno sono rivolti "alle donne e a tutte le persone vittime di violenza di genere, *dell'omofobia e del bullismo*" (art. 2, b), e successivamente precisa di "sostenere le donne maltrattate e i soggetti vittime di violenza" e di promuovere iniziative "di sensibilizzazione e denuncia del problema della violenza contro le donne e *dell'omofobia*" (art. 3, g). Il riferimento ai bambini si sostanzia in interventi specifici promossi da alcune Regioni.

## violenza assistita e l'ampliamento dei soggetti protetti

## violenza assistita e l'ampliamento dei soggetti protetti

**Tavola 2 Il significato della violenza (fisica, psicologica, economica, sessuale, nella vita pubblica e privata)**

**Violenza costituisce attacco (o oltraggio) a inviolabilità della persona e alla sua libertà (e dignità)**

- **Abruzzo** (2006/2007)
- **Basilicata** (2007)
- **Calabria** (2007)
- **Campania** (2011)
- **Friuli Venezia G.** (2000)
- **Lombardia** (2012)
- **Piemonte** (2008)
- **Piemonte** (2009)
- **Sardegna** (2007)

**Violenza è violazione dei diritti umani fondamentali alla vita, libertà, dignità, all'integrità fisica e psichica e costituisce minaccia per salute e sicurezza...**

- **Bolzano** (1989)  
*donne esposte a minaccia di...*
- **Campania** (2012)
- **Emilia Romagna** (2014)
- **Lombardia** (2012)
- **Umbria** (2013 D.G.R.)

**Violenza è violazione dei diritti umani fondamentali e ostacola il raggiungimento della parità fra i sessi**

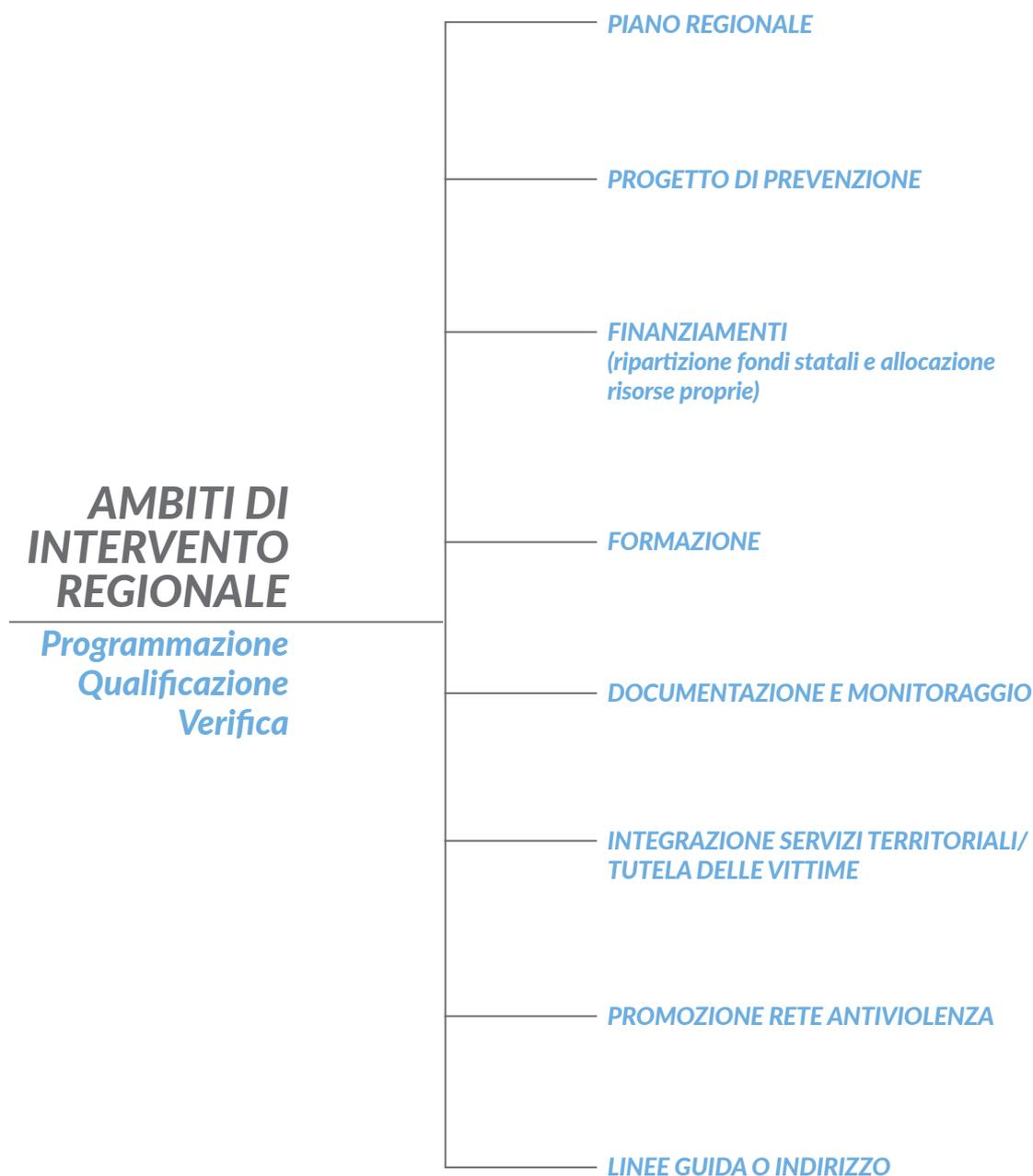
- **Emilia Romagna** (2014)  
*violenza di genere... è forma di discriminazione... espressione di relazioni di potere disuguale tra uomini e donne*
- **Lazio** (2014)
- **Molise** (2013)  
*diversità di genere... violenza viola dignità, ecc.*
- **Puglia** (2014)  
*... e forma di discriminazione*
- **Veneto** (2013)

**Violenza costituisce violazione dei diritti umani (fondamentali), dell'integrità fisica e psicologica (psichica), della sicurezza, della libertà e della dignità**

- **Liguria** (2007)  
*è ostacolo al godimento del diritto di cittadinanza*
- **Marche** (2008/2013)  
*violenza è di genere e significa...*
- **Puglia** (2014)
- **Sicilia** (2012)  
*violenza è violenza di genere*
- **Toscana** (2007)  
*violenza di genere... ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta*
- **Trento** (2010)  
*violenza di genere... ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta*
- **Valle d'Aosta** (2013)  
*ogni forma di violenza di genere è...*
- **Veneto** (2013)

## Aree di intervento e funzioni della Regione 2.2

Dichiarati i principi che informano la sua azione, ogni Regione dedica un articolo all'elenco dei propri compiti o funzioni (ognuno dei quali viene ripreso e dettagliato in articoli successivi), delineando così il complesso delle politiche che intende perseguire. Fondamentalmente la Regione svolge funzioni **di programmazione, di qualificazione** degli interventi e della rete di accoglienza delle donne vittime di violenza mediante la promozione dell'integrazione dei servizi nei territori e in diversi ambiti di competenze; inoltre eroga finanziamenti e verifica l'attuazione dei programmi.



### Gli ambiti di intervento regionale

In sintesi, pressoché tutte le leggi assegnano alla Regione i seguenti ambiti di intervento:

**1/ la prevenzione, il cambiamento culturale delle mentalità e delle relazioni fra i sessi.** Ogni Regione lo fa promuovendo il contrasto della cultura diffusa e degli stereotipi di genere mediante iniziative di prevenzione culturale, di sensibilizzazione e di educazione al rispetto e alla pari dignità di donne e uomini. Anche in collaborazione con diversi enti e associazioni, tali iniziative sono rivolte alla popolazione, primi fra tutti i giovani e le istituzioni scolastiche; vengono inoltre coinvolti i media in campagne volte alla diffusione di una corretta informazione sul fenomeno;

**2/ la tutela, il sostegno delle "vittime" e l'integrazione fra servizi territoriali.** Ogni Regione lo fa sostenendo programmi di intervento contro la violenza e favorendo la creazione e il potenziamento delle strutture di prima e seconda accoglienza delle donne e dei loro figli: innanzitutto attraverso il riconoscimento, il sostegno e la diffusione su tutto il territorio dei Centri antiviolenza, sportelli di ascolto, Case delle Donne e Case rifugio gestite da associazioni femminili, (e anche da enti locali, cooperative sociali, associazioni di volontariato, onlus) e riconoscendo il valore delle pratiche delle relazioni fra donne per l'accoglienza e la promozione di percorsi di *empowerment* e uscita da situazioni di violenza delle "vittime".

La Regione, per migliorare la qualità dell'assistenza, sollecita l'integrazione fra i diversi servizi territoriali, in particolare con quelli sociosanitari di sua pertinenza; lo fa in diversi casi attraverso l'indicazione di particolari procedure e/o Linee guida/di indirizzo, oltre a darsi programmi di azione (in leggi più recenti) mediante Piani, in genere triennali. Insieme al sostegno dei percorsi di presa in carico delle donne da parte dei servizi, la Regione promuove anche interventi per il loro reinserimento lavorativo e sociale oltre a sollecitare risposte abitative adeguate;

**3/ la creazione delle reti antiviolenza,** sia negli ambiti territoriali che a livello regionale, attraverso la collaborazione e la responsabilità di tutti gli Attori: le autonomie infraregionali Comuni e Province, le istituzioni decentrate dello Stato (Prefettura, Forze dell'Ordine, Tribunali), gli altri soggetti pubblici come le Aziende ospedaliere e le istituzioni scolastiche

## Funzioni e compiti della Regione

### Marche/2008 (art. 2, Funzioni della Regione)

1. La Regione, per le finalità di cui all'articolo 1:

a) promuove iniziative di prevenzione della violenza sulle donne, anche attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la diffusione della cultura della legalità e del rispetto dei diritti nella relazione tra i sessi;

b) assicura alle donne che subiscono atti di violenza, ivi compresa la minaccia di tali atti e le molestie, il diritto ad un sostegno per consentire loro di recuperare e rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica, la propria integrità fisica e dignità;

c) garantisce adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle persone vittime di violenze fisiche, sessuali e psicologiche, di persecuzioni o vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dalla loro cittadinanza;

d) promuove e sostiene l'attività dei centri antiviolenza di cui all'articolo 6 e le case di accoglienza di cui all'articolo 8;

e) promuove la formazione specifica di operatori ai sensi dell'articolo 10;

f) promuove l'emersione del fenomeno della violenza anche attraverso la pubblicazione dei dati raccolti dall'osservatorio delle politiche sociali.

2. La Regione per favorire l'attuazione integrata degli interventi di cui al comma 1 promuove protocolli d'intesa tra le istituzioni pubbliche e private, le realtà associative e di volontariato e i centri antiviolenza.

### Molise/ 2013, (art. 2 Interventi regionali)

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, la Regione promuove:

a) l'ottimizzazione e creazione di osservatori - con particolare poten-

ziamento di quello già esistente sul territorio regionale denominato "Osservatorio fenomeni sociali" - di strutture e di servizi utili al monitoraggio, allo studio del fenomeno, all'analisi dei dati raccolti ed alla pubblicazione dei risultati per favorire l'emersione, la conoscenza e l'entità del fenomeno per concorrere anche alla efficienza degli enti locali e delle aziende sociosanitarie;

b) la diffusione della cultura della legalità e del rispetto dei diritti, ivi inclusi quelli afferenti la relazione tra i sessi, anche attraverso campagne di sensibilizzazione sulla pari dignità e sulla consapevolezza e controllo dell'affettività in cooperazione con le istituzioni scolastiche, universitarie e di ricerca, con gli enti locali, i soggetti pubblici e privati senza scopo di lucro ed interessati al rispetto delle finalità enunciate dalla presente legge;

c) le azioni degli enti locali singoli o associati, in eventuale partenariato o in convenzione con soggetti privati senza scopo di lucro, delle associazioni ed organizzazioni interessate ed operanti nel settore; l'attivazione della Linea telefonica 1522 gratuita di sostegno alle vittime e per la realizzazione ed il miglioramento strutturale di Centri antiviolenza, di Dimore dei Diritti e di Dimore dei Diritti di secondo livello destinate ad ospitare le donne ed i loro figlie e figli minori di età vittime di violenza, persecuzioni e maltrattamenti; l'attivazione del Codice Rosa come descritto nell'Allegato A, che costituisce parte integrante della presente legge;

d) la valorizzazione dei vari modelli culturali, delle esperienze di aiuto e di mutuo aiuto, delle forme di solidarietà tra donne e di ospitalità già esistenti sul territorio;

e) il coinvolgimento ed il coordinamento degli enti locali, delle forze dell'ordine, delle prefetture, del sistema sanitario regionale e della magistratura per l'attuazione di strategie interistituzionali al fine di

e universitarie, le associazioni del privato sociale, prime fra tutte quelle femminili che gestiscono i Centri, quelle di promozione culturale come i Centri di documentazione, quelle professionali di avvocati/e, la consigliera di parità, i Sindacati; di tutti sollecita cooperazione e coordinamento per un lavoro di rete sancito dalla stipula sia a livello regionale che locale di Protocolli d'intesa e operativi i quali stabiliscono compiti e procedure di ciascun ente (o nodo) delle reti territoriali.

Per il corretto operare di tutte le strutture di servizio e degli enti che vengono a contatto con le vittime, fondamentale è la formazione di professionalità adeguate, per la quale ogni Regione promuove una formazione integrata di operatrici e operatori, anche con la collaborazione di Comuni e Province; la formazione su tutte le questioni riguardanti la violenza basata sul genere, dagli aspetti culturali a quelli organizzativi e tecnici, si estende in forme congiunte anche a tutte le figure degli enti e delle associazioni che fanno parte della rete locale e/o regionale;

**4/ la documentazione e lo studio del fenomeno.** La maggior parte delle Regioni istituisce Osservatori *ad hoc* o potenzia gli osservatori delle politiche sociali con sezioni specifiche, in modo da creare un flusso continuativo e strutturato di dati e conoscenze sul fenomeno, cosa attualmente del tutto carente;

**5/ il monitoraggio e la valutazione dell'applicazione della legge.** Ogni Regione si impegna a produrre una relazione (annuale o biennale) da sottoporre al Consiglio che contenga accertamenti e valutazioni riguardo lo stato di applicazione della legge, in particolare delle misure di accoglienza e tutela delle donne e dei bambini (la c.d. clausola valutativa);

**6/ il sostegno economico.** Ogni Regione prevede con diverse modalità finanziamenti riferiti alle strutture di accoglienza, ai Comuni e alle Aziende ospedaliere, a progetti contro la violenza condivisi fra più attori, a interventi di prevenzione culturale e di documentazione.

Questi i campi di intervento comuni, con una tendenza delle leggi di ultima generazione a indicare con maggiore ampiezza i compiti della Regione, come appare dal confronto fra le leggi delle Marche, del Molise e della Puglia.

*individuare adeguate e condivise metodologie di intervento;*

*f) l'ideazione e l'attuazione di progetti finalizzati alla presa in carico delle vittime e di tutti gli altri soggetti coinvolti per la cura, il sostegno e la tutela degli stessi, garantendo anche un'adeguata informazione sui servizi attivi nel territorio;*

*g) la formazione permanente integrata - nel rispetto degli standard di riferimento fissati nelle linee guida del Manuale dei Centri anti violenza ed approvati dal Tavolo di coordinamento regionale di cui all'articolo 9 - degli operatori che, nei diversi ambiti istituzionali, svolgono attività di prevenzione e di contrasto ad ogni forma di violenza in danno di donne e minori di età e di supporto alle vittime;*

*h) la costituzione di un'equipe specializzata ed itinerante con competenza ed azione sull'intero territorio regionale.*

#### **Puglia/2014 (Art. 5 Interventi regionali)**

**1. Per la realizzazione delle finalità della presente legge, la Regione:**

*a) promuove la sottoscrizione, la valorizzazione e l'attuazione di protocolli di intesa tra enti pubblici, istituzioni scolastiche, forze dell'ordine, autorità giudiziaria, centri anti violenza, case rifugio e altri soggetti che operano nel campo del contrasto alla violenza in coerenza con i principi della presente legge, per il raggiungimento di obiettivi condivisi negli interventi di prevenzione, protezione, tutela e cura;*

*b) promuove l'adozione di protocolli operativi tra i soggetti di cui alla lettera a) allo scopo di rendere omogenei i percorsi di accoglienza, ascolto, presa in carico e cura;*

*c) detta indirizzi affinché i comuni forniscano adeguata assistenza alloggiativa alle donne, sole o con minori, che versino nella necessità, segnalata dai servizi preposti, di abbandonare il proprio ambiente familiare e abitativo, in quanto vittime di violenza o di maltrattamenti, e*

*che si trovino nell'impossibilità*

*di rientrare nell'abitazione originaria;*

*d) detta indirizzi affinché le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali garantiscano percorsi privilegiati di accesso dedicati alle vittime di violenza, definendoli dal punto di vista logistico, strutturale e procedurale, e promuovano una formazione adeguata delle figure professionali impegnate nella fasi di rilevazione, accoglienza e trattamento;*

*e) promuove la definizione di protocolli operativi tra i soggetti preposti alla tutela e alla sicurezza delle vittime, all'accertamento e alla repressione dei reati e all'attuazione delle misure interdittive comminate, per favorire la permanenza delle donne e dei minori nei loro contesti di vita;*

*f) contribuisce all'emersione del fenomeno della violenza anche attraverso la pubblicazione dei dati raccolti dall'Osservatorio delle politiche sociali;*

*g) ha la facoltà di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per femicidio e atti di violenza nei confronti delle donne e dei minori, fatta eccezione per i procedimenti penali relativi a violenze e molestie sui luoghi di lavoro per i quali si costituisce la consigliera regionale di parità, devolvendo l'eventuale risarcimento in favore delle vittime;*

*h) favorisce la realizzazione di progetti specifici di trattamento per gli autori di reato, anche attraverso accordi di collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;*

*i) predispone, a integrazione e in coerenza con la programmazione sociale regionale e locale, piani integrati di azione di durata triennale per il contrasto alla violenza di genere, che prevedano il concorso al finanziamento da parte delle diverse aree di policy coinvolte.*

### Gli interventi a tutela dei minori

### Il Fondo di solidarietà

### La costituzione di parte civile

### La presa in carico dei maltrattanti

### La sicurezza urbana

#### **Interventi regionali specifici**

Vi sono interventi che solo alcune Regioni indicano espressamente nel loro testo di legge, a ulteriore arricchimento delle aree già indicate, quali:

1) interventi rivolti ai bambini, oltre alla generale accoglienza nei Centri e nelle case rifugio insieme alle madri:

- percorsi specifici di assistenza per agevolare il diritto allo studio dei figli anche attraverso borse di studio (Lazio, art. 2, j);

- interventi per minori testimoni di violenza perché superino il trauma subito e recuperino un benessere psicofisico, in collaborazione con il Garante regionale per l'infanzia e con la Fondazione emiliano-romagnola per le vittime di reati, mediante linee di intervento previste dal Piano regionale contro la violenza di cui all'articolo 14 (Emilia-Romagna, art. 21);

- Linee guida in materia di maltrattamento e violenza in danno dei minori, per garantire interventi "tempestivi, uniformi, integrati, nei diversi settori di intervento" (Puglia, art. 13);

- Linee guida per gli interventi sui minori vittime di violenza assistita (Umbria D.G.R. art. 32, 4, d);

2) la costituzione di un Fondo di solidarietà per assicurare il patrocinio legale alle vittime destinando le somme percepite a titolo di risarcimento al perseguimento delle finalità della legge (la Basilicata ha una legge specifica, n. 9 del 1999, così il Piemonte con la legge n. 12 del 2008; Trento art. 7, 1); o il ricorso alla Fondazione emiliano-romagnola per le vittime di reati da parte dell'Emilia-Romagna (art. 26 );

3) la costituzione di parte civile in procedimenti penali da parte della Regione (Lazio art. 2, 3; Emilia-Romagna art. 26; Molise art. 11, Puglia, art. 5, g; Umbria D.G.R., art. 32, 3; Trento, attraverso la Commissione per le pari opportunità art. 7, 2);

4) l'intervento rivolto agli uomini maltrattanti. Recependo l'attenzione recente che, anche sulla scorta di direttive europee al riguardo (da ultimo la Convenzione di Istanbul), viene da poco rivolta agli autori, per aumentare la sicurezza delle donne, prevenire l'iterazione di comportamenti violenti e favorire il cambiamento, le leggi regionali recenti hanno inserito questo tema fra i compiti della Regione, sia per sostenere progetti o servizi già in funzione che per promuoverne la nascita da parte di strutture pubbliche o di associazioni private, con un richiamo alla collaborazione delle Aziende sanitarie e dell'amministrazione penitenziaria. Un esempio, questo, di come la Regione traduca in scelte di policy esigenze che sorgono sul territorio: nominando gli interventi verso i maltrattanti nella legge, le Regioni ne valorizzano l'innovazione e ne promuovono (implicitamente) il raccordo con la rete territoriale antiviolenza. È il caso di:

- Campania/2011: è prevista una specifica formazione per il personale che si trova a contatto con i maltrattanti e la creazione di equipe specializzate (art. 4, 2);

- Umbria D.G.R./2013: promuove l'attivazione di percorsi di ascolto e recupero degli uomini maltrattanti (art. 31, 2 i);

- Sardegna/2013: i Centri antiviolenza possono avviare progetti con autori di violenza e di stalking. (art. 5, 2 ter e quater);

- Lazio/2014: promuove programmi appositi per maltrattanti anche all'interno delle carceri (art. 2, p);

- Emilia-Romagna/2014: sostiene e promuove progetti e servizi sperimentali anche in collaborazione con le Aziende sanitarie locali (art. 20, 1);

- Puglia/2014: favorisce la realizzazione di progetti per il trattamento degli autori di reato, anche in collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria (art. 5, 1 h);

5) la sicurezza urbana. Sono poche le leggi che indicano interventi volti ad assicurare condizioni di sicurezza della città per prevenire azioni violente negli spazi pubblici, dalle aggressioni allo stupro<sup>19</sup>. Il termine "sicurezza urbana" ha caratterizzato, tra la metà degli anni '90 e l'inizio del decennio successivo, politiche di governo delle amministrazioni locali per contrastare paure e insicurezze della popolazione causate dal massiccio diffondersi di fenomeni quali le prime ondate di immigrazione clandestina, visibilità di prostituzione e di spaccio, degradarsi di quartieri. Di fronte alla percezione

di insicurezza e di vulnerabilità sessuale delle donne, vennero promossi interventi di "sicurezza oggettiva" in diversi spazi cittadini, perché si riducesse il rischio - o la paura - di incorrere in aggressioni soprattutto sessuali. Perciò in alcune città si adottarono interventi della cosiddetta prevenzione "situazionale" quali i taxi rosa, piazzole di parcheggio riservate, maggiore illuminazione di strade e parchi, installazione di sistemi tecnologici a chiamata e videosorveglianza. Se le leggi regionali che alludono alla questione sono poche, è anche perché esse normano strumenti di aiuto soprattutto (anche se non esclusivamente) per coloro che hanno subito violenza domestica per fare crescere, in un percorso di empowerment, la loro "sicurezza soggettiva".

Si muovono nell'ambito degli interventi situazionali le leggi che indicano l'obiettivo di render più forte il controllo del territorio quale quella della Sardegna n. 26/2013 "nelle aree a rischio di violenza sessuale" (Sardegna) o del Lazio "[la Regione] sostiene attività dirette al potenziamento della sicurezza diurna e notturna di parchi, giardini e altri luoghi pubblici a rischio di violenza, mediante sistemi di illuminazione e l'utilizzo di nuove tecnologie volte a esercitare efficaci forme di controllo del territorio" (art. 2, lettera o). Mentre la Toscana accenna al problema sostenendo gli interventi di prevenzione in base alla legge regionale sulla sicurezza della comunità<sup>20</sup>, l'Emilia-Romagna enuncia una politica di prevenzione nella quale sono socialità, vitalità del contesto e cura del territorio le condizioni per favorire la sicurezza urbana; sostiene in proposito la formazione della polizia locale e le attività di sensibilizzazione rivolte al mondo scolastico e di informazione per le donne in condizioni di necessità:

*1. La Regione, ai fini di uno sviluppo coerente delle proprie politiche di genere, riconosce che la cittadinanza rispettosa del genere si esprime anche nell'accoglienza e nella sicurezza degli spazi urbani in forza di progettualità preventiva, riqualificazione di qualità, tecnologia integrata, accessibilità e vitalità dei contesti, collegamenti senza barriere, cura del territorio e aggregazione sociale, con particolare riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza di cui alla legge regionale n. 24 del 2003 (art. 25, "Misure per la sicurezza urbana").*

Il richiamo delle leggi regionali pone dunque l'attenzione su quelle *safety policy* che, anche nei luoghi pubblici, contenendo la paura di aggressioni e violenze, consentono alle donne piena libertà nell'uso della città<sup>21</sup>.

## 2.3 Strumenti di policy della Regione: Piano regionale e Linee di indirizzo

### Gli obiettivi dei Piani regionali

Per stabilire quali azioni promuovere per raggiungere gli obiettivi indicati, quali interventi programmare per rendere effettive le scelte di policy, le Regioni hanno previsto in gran parte di dotarsi di un Piano regionale: uno strumento di supporto alla programmazione che deve dare indicazioni operative precise, con scadenze e finanziamenti definiti, in modo da valutarne l'attuazione e redigerne (presumibilmente) uno successivo. Precorrendo le altre, già nel 2008 la Regione Piemonte ha emanato un esemplare Piano contro la violenza con la cui realizzazione deve raccordarsi la Giunta nella attuazione degli interventi previsti dalla legge del 2009 (art. 6). Esso ha individuato quattro attività miranti a creare condizioni di base, strutturali, dell'organizzazione dei servizi, perseguibili per questo anche oltre l'anno:

- istituire il Centro di coordinamento regionale contro la violenza sulle donne;
- attivare entro un anno almeno un punto di riferimento per ciascuna Provincia in grado di svolgere la funzione di sportello informativo e di coordinare gli altri soggetti pubblici o privati presenti sul territorio;
- individuare fra gli operatori sanitari degli ospedali piemontesi un gruppo di referenti sui casi di violenza e maltrattamenti in grado di relazionarsi con le reti locali;
- sostenere percorsi di accoglienza, anche abitativa, e di reinserimento sociale e lavorativo delle vittime.

Successivamente, altre Regioni hanno previsto di dotarsi di un Piano triennale: così la Lombardia (Piano quadriennale, art. 4), la Sicilia (art. 2, 2), il Molise (art. 13), la Valle d'Aosta (artt. 2 - 3), l'Umbria (art. 32, 5), l'Emilia-Romagna (art. 17); il Lazio (art. 7); la Puglia (art. 5, i).

Ogni Piano (proposto dalla Giunta anche alla Commissione consiliare competente e approvato dal Consiglio) svolge in genere i seguenti compiti principali:

- fissa obiettivi da perseguire per garantire *efficacia e omogeneità* degli interventi su tutto il territorio, in particolare per le strutture e i servizi di accoglienza;
- indica le *azioni prioritarie* da realizzare;
- promuove *coordinamento e integrazione* fra i diversi soggetti pubblici e privati in particolare delle politiche sociali e sociosanitarie con le altre politiche culturali, educative ecc., per la costruzione della rete territoriale;
- indica eventuali progetti o azioni in tema di *prevenzione* da attuarsi anche in collaborazione con gli Enti locali e altri soggetti pubblici e privati;
- programma *l'ammontare delle risorse* e la loro distribuzione.

I Piani possono prevedere anche la sperimentazione di servizi innovativi, azioni per l'inserimento lavorativo delle donne, l'emanazione di Linee di indirizzo per l'accoglienza e la presa in carico da parte dei servizi, misure di monitoraggio.

Altre modalità programmatiche riguardano la Basilicata, dove è l'Osservatorio che stabilisce il programma degli interventi da attuarsi l'anno successivo, corredato dal preventivo finanziario (art. 5). Mentre la Liguria, pur non prevedendo un Piano specifico, affida l'individuazione "degli interventi destinati alle politiche di cui alla presente legge" al Piano sociosanitario regionale e al Piano Sociale Integrato (art. 11). La stessa Puglia precisa che "i piani integrati di azione di durata triennale" debbono essere predisposti "a integrazione e in coerenza con la programmazione sociale regionale e locale" (art 5, i) e infatti il terzo Piano regionale Politiche Sociali (2013-2015) fissa gli obiettivi operativi che gli Ambiti territoriali devono stabilire a livello locale e sui quali concentrare le risorse<sup>22</sup>.

Poiché al momento diverse Regioni debbono ancora definire il Piano triennale previsto, sarà interessante, una volta che siano predisposti, confrontare la direzione, la qualità e le risorse degli interventi programmati.

Anche in assenza del Piano (e talvolta persino della legge), diverse Regioni hanno pre-

### Le Linee guida o di indirizzo in assenza di un Piano regionale

disposto **Linee guida e/o di indirizzo** rivolte ai molti soggetti della rete di servizi che si occupano dell'accoglienza e della presa in carico delle vittime. Non si tratta di uno strumento di programmazione in senso stretto, le Linee di indirizzo hanno piuttosto il carattere di supporto alla *governance* della Regione che con questo documento di orientamento delinea il modello di relazioni fra le istituzioni, le azioni e le procedure che debbono attuare gli enti e i soggetti privati facenti parte del sistema/rete regionale dei servizi e degli interventi. Con l'intento, inoltre, di promuovere l'istituzione di nuovi servizi di accoglienza delle donne (Centri e Case Rifugio), di garantirne la qualità e l'integrazione con i servizi sociosanitari e coprire in modo omogeneo tutte le province e/o gli ambiti territoriali. I contenuti delle Linee di indirizzo variano perciò in relazione all'assetto regionale dei servizi a cui corrispondono obiettivi conseguenti (per un approfondimento si veda box 1).

## Linee guida o di indirizzo delle Regioni italiane

## Box 1

- Per la Regione **Toscana** si tratta soprattutto di indicazioni per la costituzione della rete secondo i diversi ruoli e competenze e la costituzione del Centro di coordinamento in ogni zona della Regione, che adotta le Linee di indirizzo nel 2010 (art. 3, 3; D.G.R. 291), dopo un percorso partecipato di confronto con enti e associazioni.
- La Regione **Puglia**, ancor prima della legge, ha promosso interventi sistematici in materia<sup>23</sup> fino alla approvazione nel 2010 di "Linee Guida Regionali sulla gestione e funzionamento della rete dei servizi di prevenzione e contrasto alla violenza di genere": queste hanno disegnato il modello di relazioni fra istituzioni – un modello di *governance* affidato alle Province – e le funzioni dei diversi soggetti della rete dei servizi, soprattutto Centri e Case rifugio, da potenziare in quantità e qualità secondo specifici indicatori<sup>24</sup>. Nel recente testo legislativo pugliese, tra i suoi interventi la Regione "detta indirizzi" sia ai Comuni perché forniscano un'assistenza alloggiativa adeguata ai bisogni delle donne, sia alle aziende ospedaliere e alle aziende sanitarie locali "perché garantiscano percorsi privilegiati di accesso dedicati alle vittime di violenza [...] e promuovano formazione adeguata alle figure professionali impegnate" nelle diverse fasi di accoglienza e trattamento (art. 5).
- Con intento analogo la Regione **Piemonte**, dopo l'entrata in vigore della legge, ha redatto un Regolamento (ai sensi dell'art. 6) che definisce le linee di indirizzo regionali relativamente ai criteri per l'istituzione e gli standard di funzionamento dei Centri, il raccordo con altri servizi, i criteri di valutazione ecc.
- Anche le Linee guida della Regione **Lombardia** sono centrate sulla costruzione di un rete diffusa e omogenea dei servizi e sulla sottoscrizione di accordi per sostenere progetti sperimentali secondo le finalità della legge regionale n.11/2012 con i comuni coordinatori delle reti territoriali, se in presenza di Protocolli di intesa formalizzati (D.G.R. 861, novembre 2013).
- Per l'**Emilia-Romagna** le "Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza di donne vittime di violenza di genere" sono affidate alle Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie di ambito provinciale (CTSS); esse danno in particolare indicazioni sulle procedure da adottare sia per l'accoglienza sia per la presa in carico delle donne nelle diverse strutture sociali e sanitarie, garantendo sicurezza e qualità degli interventi territoriali il più possibile omogenei e integrati nei presidi ospedalieri distrettuali (D.G.R. 1677, novembre 2013). Le Linee, frutto di un lavoro congiunto della Regione con rappresentanti di Comuni, di operatori/trici sociosanitari e del coordinamento regionale dei Centri antiviolenza, si concentrano sulle reti territoriali che da diversi anni sono state realizzate da soggetti pubblici e privati secondo accordi formalizzati in tutte le Province da Protocolli e Tavoli interistituzionali<sup>25</sup>. Prevedono inoltre un percorso di allineamento degli strumenti di rilevazione in uso in diversi Pronto soccorso della Regione e garantiscono un'attività formativa regolare. Qualora nella violenza siano coinvolti bambini/e, la Regione provvede con apposite Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini adolescenti vittime di maltrattamento/abuso. Con obiettivi meno centrati sulla governance regionale del "sistema dei servizi" ma per offrire indicazioni di lavoro comuni a operatrici e operatori, anche a carattere multidisciplinare, altre Regioni si sono dotate di strumenti analoghi, senza che la legge li menzionasse, ricorrendo anche all'utilizzo di progetti e fondi nazionali: ad esempio la **Basilicata** ha predisposto nel 2008 "Linee Guida per contrastare la violenza contro le donne. Strumenti per le professioni di aiuto", ricerca-azione di uno studio territoriale<sup>26</sup> quale strumento operativo di analisi dei concetti base e dei meccanismi della violenza e di proposta di procedure di intervento da adottare da parte di ogni servizio.
- Dalla Regione **Veneto** è stato predisposto nel 2010 lo strumento di lavoro "Individuare la violenza domestica. Guardiamo avanti con sicurezza. Manuale per operatori" in collaborazione con la Commissione Pari

opportunità, con l'Osservatorio nazionale violenza domestica (ONVD) e con il contributo di Prefetture, Questure, medici ed Enti locali. Questo strumento, il cui approccio di rete costituisce "naturale sviluppo operativo del Programma Regionale", è rivolto alle forze di polizia e agli operatori/trici dei servizi socio-sanitari e, pur privilegiando le donne quali soggetti principali delle violenze in ambito familiare, considera anche anziane e anziani, minori, e uomini adulti anche se per loro "il riscontro esplicito è particolarmente difficile".

- La Regione Lazio, con un taglio eminentemente sanitario, ha emanato nel 2012 delle Raccomandazioni dal titolo "Percorso clinico-assistenziale in emergenza della vittima di violenza": uno strumento di formazione ed informazione rivolto agli operatori sanitari dei Pronto soccorso al fine di migliorare le risposte dei servizi sanitari al problema della violenza, che si rifà ad altri protocolli che nel contesto nazionale sono stati predisposti sullo specifico sanitario<sup>27</sup>. Andrebbe predisposto un censimento di questi strumenti, molti dei quali messi a punto da progetti nazionali o internazionali con il finanziamento del DPO<sup>28</sup>.

---

## Il sistema di governance: Regione e Autonomie locali 2.4

Portando a sintesi quanto analizzato fino ad ora, le leggi regionali disegnano un'architettura istituzionale – un sistema di *governance* delle politiche sulla violenza - che vede una ripartizione di ruoli, competenze e azioni tra il Governo (Giunta regionale o provinciale autonoma), i Comuni singoli o associati e le Province.

In linea generale, relativamente alla sua funzione, la **Regione**:

- ha la **titolarità delle politiche** sulla violenza e la responsabilità attuativa della legge,
- **disegna la governance** del sistema regionale attribuendo funzioni e compiti a sé e agli Enti territoriali - Comuni e Province - secondo un disegno istituzionale più o meno decentrato, sia attraverso le norme presenti nelle leggi, sia mediante Linee guida o di indirizzo;
- svolge una funzione di **promozione** delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza attraverso l'attuazione di progetti personalizzati rivolti alle donne o mediante progetti di sensibilizzazione rivolti a diversi target della popolazione, sia in collaborazione con Enti locali, Centri antiviolenza, associazioni femminili sia con interventi diretti;
- stabilisce la **programmazione** degli interventi e dei programmi di sostegno e tutela delle vittime; a tal fine indica obiettivi specifici mediante strumenti di programmazione quali il **Piano regionale** (o i Piani sociosanitari o il Piano delle politiche sociali); è supportata, ma non ovunque, da organismi di coordinamento e di consultazione a cui partecipano membri interni della Regione, rappresentanti di associazioni del privato sociale e di altre istituzioni ed enti che intervengono a diverso titolo nelle azioni contro la violenza;
- detta **Linee guida o di indirizzo** rivolte ai soggetti co-attuatori delle *policy*, in primis Province e Comuni, specie in ordine alla diffusione territoriale e alla qualità delle strutture di accoglienza (Centri antiviolenza e Case rifugio) che debbono rispondere a determinati requisiti in ordine alle procedure di accoglienza, trattamento e integrazione con le strutture ospedaliere;
- **vigila** sull'adeguatezza delle associazioni che gestiscono i Centri, accreditate e/o iscritte agli albi regionali di volontariato o della promozione sociale o Onlus o cooperative sociali;
- **coordina la costruzione della rete** di relazioni di attori e di servizi per l'accoglienza/assistenza delle donne (Comuni, Province, ASL, uffici scolastici provinciali, Forze dell'ordine, Prefettura, autorità giudiziaria, Centri antiviolenza, eventualmente Organizzazioni sindacali ed enti datoriali, associazioni di giuriste, ecc.) e a tal fine può stipulare Protocolli di rilievo regionale<sup>29</sup>;
- definisce le risorse economiche da impegnare ed **eroga contributi**;
- svolge un'azione di **documentazione** e studio tramite un Osservatorio o altra modalità, di verifica degli interventi e di monitoraggio della attuazione della legge;
- mantiene **relazioni con il DPO/Dipartimento** per le Pari Opportunità per l'attuazione di quanto di competenza, e in alcuni casi con il numero nazionale antiviolenza 1522.

Le **Province**, che nel nuovo assetto istituzionale hanno competenze in tema di pari opportunità, quando indicate in legge o nelle Linee di indirizzo svolgono soprattutto un ruolo di attivazione, controllo e qualificazione delle strutture di accoglienza e assistenza della Rete antiviolenza insieme ai Comuni e agli altri soggetti, anche mediante la stipula di Protocolli d'intesa o operativi che coprono il territorio provinciale.

I **Comuni** singoli o associati, anche attraverso i distretti sociosanitari, le conferenze dei Sindaci e la Aziende sanitarie locali:

- sono responsabili dell'attivazione e del funzionamento dei Centri con i quali stipulano apposite convenzioni e della copertura finanziaria di una parte almeno delle spese di gestione delle strutture;
- sovrintendono all'attuazione delle direttive regionali sui requisiti delle strutture di accoglienza e la presa in carico;
- presentano progetti finalizzati a iniziative di prevenzione soprattutto culturale, condivi-

*Elementi  
del sistema  
di governance  
regionale*

*Il ruolo  
delle Province  
e dei Comuni*

### L'eterogeneità dei modelli di governance

si anche con altri soggetti della rete locale;

- collaborano con altri soggetti pubblici e privati alla costruzione e al funzionamento della rete locale antiviolenza, stipulando a tal fine protocolli d'intesa e/o operativi e istituendo anche tavoli interistituzionali comunali (o provinciali);

- assicurano soluzioni abitative anche temporanee alle donne in stato di necessità e collaborano alla soluzione di problemi economici e lavorativi;

Alla Regione, alle Province e ai Comuni, anche in collaborazione con gli stessi soggetti della Rete e in special modo con i Centri antiviolenza o il coordinamento dei Centri se formalizzato, è demandata l'individuazione dei bisogni formativi del personale che a vario titolo entra in contatto con le donne esposte alla violenza e l'attuazione di moduli formativi sia specifici che congiunti fra più figure professionali.

**Non esiste perciò un unico modello di governance per tutte le Regioni;** la sua articolazione, come appare dai testi legislativi, può presentarsi più o meno dettagliata e decentrata. In linea di principio questo non sarebbe di per sé un fatto negativo, ma rischia di rafforzare l'eterogeneità e quindi la debolezza di una situazione che è lontana dall'essere un vero sistema nazionale di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne.

## Governance regionale: ruolo delle Autonomie Locali

### Regione Toscana:

le Province sono gli enti che promuovono il coordinamento territoriale dei soggetti della rete (art.3,4), sottoscrivono protocolli territoriali e promuovono progetti antiviolenza integrati, attuano iniziative e moduli formativi collegati alla realizzazione della rete, assicurano e trasmettono all'Osservatorio regionale i dati e le informazioni raccolti attraverso gli osservatori sociali provinciali; predispongono interventi di sensibilizzazione nelle scuole.

### Regione Piemonte:

nel modello di governance vi è un riparto preciso di compiti dei diversi enti territoriali (artt. 6 - 7 - 8): alle Province è assegnato un ruolo significativo di raccordo tra Regione e Comuni sia per la pianificazione che per il controllo dei Centri che per la determinazione della formazione e la raccolta dei dati, mentre ai Comuni è assegnata tutta la materia relativa alla istituzione e gestione dei Centri e della rete territoriale.

Competenze delle Province (art. 7): 1. Le amministrazioni provinciali, ai fini della presente legge:

- rilevano il fabbisogno e, sulla base delle proposte pervenute dagli enti di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, pianificano la localizzazione dei Centri;
- promuovono le forme di collaborazione previste all'articolo 6, comma 2, lettera d);
- predispongono, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 6, progetti di formazione permanente e organizzano corsi per coloro che operano nelle strutture e per il personale esterno che, per ragioni di lavoro, è a contatto con situazioni di violenza;
- riferiscono annualmente all'assessorato regionale competente sull'andamento e sulla funzionalità dei Centri;
- organizzano la raccolta dei dati provenienti dai singoli Centri e da altri organismi e li trasmettono all'Osservatorio regionale di cui all'articolo 6, comma 2, lettera c).

Competenze degli enti titolari dei Centri (art. 8): 1. Gli enti titolari dei Centri, di cui all'articolo 3, commi 2 e 3 (comuni o enti gestori delle funzioni socio-assistenziali):

- deliberano l'istituzione dei Centri e ne garantiscono la gestione;
- garantiscono strutture adeguate in relazione alla popolazione e al territorio, anche di concerto o in associazione con altri soggetti pubblici e privati;
- collaborano con la provincia di riferimento per l'istituzione e il consolidamento della rete istituzionale dei servizi da collegare con i Centri;
- presentano al competente assessorato regionale, unitamente alle determinazioni assunte dalla provincia ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a), le richieste di finan-

ziamento dei progetti di istituzione e di gestione dei Centri, previa valutazione dei requisiti di qualità e di professionalità.

### Regione Puglia:

nella governance del sistema, le Province (precedentemente individuate dalle Linee Guida quali responsabili del coordinamento dei servizi dei Piani di intervento locale/PIL) sono sostituite dagli Ambiti territoriali.

Art. 8 Interventi delle Autonomie locali

1. Nell'ambito delle previsioni di cui alla l.r. 19/2006, i comuni singoli o associati in ambiti territoriali e le aziende sanitarie locali, attraverso le rispettive articolazioni territoriali, concorrono alla realizzazione delle attività di cui alla presente legge, in coerenza con gli interventi regionali di cui all'articolo 5.

2. I comuni, singoli o associati in ambiti territoriali, e le aziende sanitarie locali, tramite i distretti sociosanitari, possono stipulare apposite convenzioni con i centri antiviolenza e le case rifugio regolarmente autorizzati e iscritti negli appositi registri regionali, al fine di garantire alle donne esposte alla violenza, sole o con minori, interventi di prevenzione, protezione, tutela e trattamento, accompagnandole nel percorso di fuoriuscita dalle situazioni di violenza.

3. Gli enti locali individuano i bisogni formativi degli operatori e delle operatrici che intervengono sul fenomeno, promuovono e favoriscono la realizzazione di iniziative di aggiornamento e formazione, anche avvalendosi della collaborazione dei centri antiviolenza.

### Regione Emilia-Romagna:

la struttura di governance è particolarmente decentrata. I Comuni hanno il compito di realizzare nell'ambito del sistema locale dei servizi Case e Centri antiviolenza per l'accoglienza delle donne e dei minori, con il "concorso dei soggetti del terzo settore"; ciò in base alla legge "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", per la quale "I Comuni promuovono e garantiscono la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete [...] in particolare [...] servizi e interventi, quali Case e 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" LR n.2/2003, art. 5, f).

Pertanto "Le Conferenze territoriali socio-sanitarie (CTSS) concorrono all'attuazione degli indirizzi e alla realizzazione degli obiettivi di cui al Piano (regionale triennale) in forza del sistema di pianificazione integrato di interventi di cui alla legge regionale n. 2 del 2003"(LR 6/2014, art. 17). Le CTSS danno luogo a Piani operativi distrettuali e di ambito integrati fra territorio e ospedale, secondo quanto indicato nelle Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza di donne vittime della violenza di genere, (2013).

## Organismi di supporto alla governance regionale 2.5

**Nell'azione di policy, molte Regioni si avvalgono del supporto di organismi pluridisciplinari quali sede di confronto fra membri appartenenti a strutture interne della Regione e a enti esterni, con il compito di formulare proposte e pareri sulla programmazione e sui provvedimenti a loro sottoposti<sup>90</sup>.** La loro denominazione varia ( si veda Tavola 3): da Forum a Comitato per la tutela delle donne vittime di violenza, da Tavolo permanente o Tavolo di coordinamento a Centro di coordinamento; Cabina di regia quello della Regione Lazio che potenzia le funzioni di coordinamento degli interventi, oltre a formulare proposte e attivare la rete regionale (art. 3).

La funzione di questi organismi è politica e culturale allo stesso tempo, in quanto costituiscono un raccordo fra la Regione (Giunta e assessorato competente), gli enti e le associazioni che con diversi compiti debbono affrontare la violenza contro le donne.

In genere è demandata al Presidente della Giunta l'individuazione della loro composizione che risponde a criteri politici e di competenza "tecnica"; elencano in modo dettagliato quali ne siano i membri interni ed esterni la Regione (ad esempio Basilicata art. 3; Valle d'Aosta art. 4; Trento, art. 10), o specificano la percentuale di presenza di associazioni ed enti esterni. La norma ad esempio prevede "almeno il 50%" di rappresentanti delle strutture di accoglienza/Centri, degli Enti locali, di associazioni di volontariato e per le pari opportunità aventi come scopo prevalente la lotta alla violenza per il Tavolo permanente della Lombardia (art. 5, 4) e "di rappresentanti di associazioni e di cooperative sociali con esperienza specifica nell'attività di contrasto alla violenza di genere" per il Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere delle Marche (art. 3 ). La Sicilia dà maggiore consistenza alla presenza di membri esterni e specificatamente donne nel Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, in quanto è assicurata "la presenza, in misura prevalente, di rappresentanti donne di associazioni, di cooperative sociali, di organizzazioni sindacali [...] nonchè deputati regionali donne, consiglieri provinciali e comunali donne" (art. 3). È evidente, in questo caso, la volontà del legislatore di "aprire" alla presenza di soggetti che rimarcano la caratterizzazione di genere del Forum per averne un apporto di saperi e competenze specifiche.

Il Veneto, invece, non dà alcuna indicazione relativa al Tavolo di coordinamento regionale, se non tale da "assicurare la più ampia partecipazione" (art. 8). L'Emilia-Romagna non prevede alcun organismo consultivo *ad hoc*, ma il Tavolo regionale permanente per le politiche di genere, in accordo con l'impostazione della legge sulla parità e contro le discriminazioni che può organizzarsi in sottogruppi tematici; presumibilmente anche relativamente alle politiche sulla violenza (art. 38, 3).

Innovativa, al riguardo, è la scelta della Regione Puglia che si è dotata di due organismi diversi per natura e compiti: il Tavolo interassessorile di indirizzo politico (a cui partecipano anche la consigliera regionale di parità e altre figure di Garanti come quello dei diritti del minore) presieduto dall'assessore al Welfare con il compito di favorire l'integrazione delle politiche e delle risorse finanziarie e assicurare la condivisione degli assessorati interessati (art. 6). Istituisce inoltre la task-force permanente antiviolenza, un organismo tecnico coordinato da un/a dirigente regionale competente, con compiti consultivi e operativi fra cui la definizione di protocolli d'intesa e operativi per le procedure di presa in carico, l'individuazione delle priorità di intervento, il monitoraggio e l'analisi dei dati dell'Osservatorio. La sua composizione, variabile a seconda dei problemi, vede la presenza di diverse competenze quali rappresentanti dei Centri antiviolenza e Case rifugio, delle autonomie locali, delle Forze dell'ordine e del sistema giudiziario, del sistema educativo e degli ordini professionali (art. 7).

Tavola 3 Strumenti e organismi di supporto alla governance regionale

| Regione                      | Anno          | Piano/<br>Programma<br>regionale             | Linee guida<br>e/o di<br>indirizzo                                  | Tavolo<br>interassessorile                                       | Tavolo<br>permanente/di<br>coordinamento/<br>Forum                   | Osservatorio<br>sulla violenza           | Relazione/<br>clausola<br>valutativa<br>(annuale) |
|------------------------------|---------------|--|---|--|--|--|---|
| <b>Abruzzo</b>               | 2006/<br>2007 |  |   |  |  |  | art. 12   |
| <b>Basilicata</b>            | 1999          |  |   |  |  |  |   |
| <b>Basilicata</b>            | 2007          | Programma<br>annuale<br>art.5                |   |  |  | art. 2                                   | art. 6  |
| <b>Bolzano<br/>Prov. A.</b>  | 1989          | Piano triennale<br>di settore<br>2008        |   |  |  |  | art. 2<br>(Consulta<br>prov.le)                   |
| <b>Calabria</b>              | 2007          |  |   |  | Cabina di regia<br>(in Protocollo<br>regionale 2013,<br>art. 4)      |  | art. 15   |
| <b>Campania</b>              | 2011          |  | Intese e<br>programmi<br>interistituzionali<br>art. 2               |  |  |  | art. 6  |
| <b>Campania</b>              | 2012          |  |   |  |  | art. 4                                   | art. 6  |
| <b>Emilia-Romagna</b>        | 2014          | Piano triennale<br>art. 17                   | Linee di indirizzo<br>per l'accoglienza<br>art. 17<br>(D.G.R. 2013) | Area integrazione<br>punto di vista di<br>genere<br>art. 39 - 40 | Tavolo regionale<br>permanente<br>per politiche di<br>genere art. 38 | art. 18                                  | art. 43 a, b<br>(triennale)                       |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | 2000          |  |   |  |  | art. 10                                  |   |
| <b>Lazio</b>                 | 2014          | Piano triennale<br>attuativo<br>art. 7       |   |  | Cabina di regia<br>art. 3  | (e sulle PO)<br>art. 8                   | art.10  |
| <b>Liguria</b>               | 2007          |  |   |  |  | Sistema reg.le<br>Osservatorio<br>art. 7 | art. 7  |
| <b>Lombardia</b>             | 2012          | Piano<br>regionale<br>quadriennale<br>art. 4 |   |  | Tavolo<br>permanente per<br>prevenzione e<br>contrasto<br>art. 5     |  | art. 11<br>(biennale)                             |
| <b>Marche</b>                | 2008/<br>2013 |  | Indirizzi attuativi<br>art. 11                                      |  | Forum<br>permanente<br>art. 3  |  | monitoraggio<br>art.12, d                         |

| Regione                    | Anno           | Piano/<br>Programma<br>regionale          | Linee guida<br>e/o di<br>indirizzo                                  | Tavolo<br>interassessorile           | Tavolo<br>permanente/di<br>coordinamento/<br>Forum                               | Osservatorio<br>sulla violenza | Relazione/<br>clausola<br>valutativa<br>(annuale) |
|----------------------------|----------------|---|---|--------------------------------------|--|--------------------------------|---|
| <b>Molise</b>              | 2013           | Piano triennale<br>art. 13                |   |                                      | Tavolo di<br>coordinamento<br>regionale art.9                                    | art.1                          | art.16<br>(biennale)                              |
| <b>Piemonte</b>            | 2008           |   |   |                                      |  |                                | art. 5  |
| <b>Piemonte</b>            | 2009           | Piano reg.le per<br>prevenzione<br>(2008) | Regolamento<br>art. 6   |                                      |  |                                | art. 11<br>(biennale)                             |
| <b>Puglia</b>              | 2014           |   | Linee guida<br>(D.G.R. 2010)<br>Linee guida per<br>minori<br>art. 6 | Tavolo<br>interassessorile<br>art. 6 | Task- force<br>permanente<br>art. 7  | art. 14                        |   |
| <b>Sardegna</b>            | 2007/<br>2013  |   | Linee guida<br>art. 9<br>(D.G.R. 2008)                              |                                      |  |                                | art.11  |
| <b>Sicilia</b>             | 2012           | Piano triennale<br>art. 2, 2              | Indirizzi attuativi<br>art. 12                                      |                                      | Forum<br>permanente<br>contro molestie e<br>violenza<br>art. 3                   | art. 11                        | art. 15   |
| <b>Toscana</b>             | 2007           |   | Linee Guida e di<br>Indirizzo<br>art. 3<br>(D.G.R. 291,<br>2010)    |                                      |  | art. 10                        | art. 11   |
| <b>Trento<br/>Prov. A.</b> | 2007           |   |   |                                      | Comitato per<br>tutela delle donne<br>vittime art.10                             | art. 11                        |   |
| <b>Umbria</b>              | D.G.R.<br>2013 | Programma<br>triennale<br>art. 32, 5      | Linee guida per<br>formazione e per<br>minori art. 32, 4            |                                      |  | art. 41<br>c/o Centro PO       |   |
| <b>Valle d'Aosta</b>       | 2013           | Piano triennale<br>art. 3                 | Linee guida per<br>Centri<br>art. 6, 7                              |                                      | Forum<br>permanente<br>contro molestie e<br>violenza<br>art. 4                   | art. 9                         | art. 9, 3   |
| <b>Veneto</b>              | 2013           |   |   |                                      | Tavolo di<br>coordinamento<br>reg.le per<br>prevenzione e<br>contrasto<br>art. 8 |                                | art. 10   |

## 2.6 Attività di documentazione e monitoraggio: Osservatorio regionale e relazione valutativa

### Gli Osservatori regionali

La conoscenza dei molteplici aspetti con i quali si presenta il fenomeno della violenza di genere è una forte necessità da tempo sentita da ogni Regione: innanzitutto per svolgere efficacemente il suo compito di programmazione degli interventi, poi perché ne siano informati anche istituzioni, enti e associazioni della rete di contrasto e prevenzione in modo che si costruisca un bagaglio comune di idee e conoscenze, oltre all'intera società regionale. Altrettanto importante per la Regione è monitorare l'applicazione della legge nelle sue diverse linee di intervento per valutarne l'efficacia. Esigenze conoscitive complesse e fra loro collegate, che costituiscono un obiettivo prioritario della stessa azione di policy regionale.

Nel primo caso – conoscenza ampia e multidisciplinare dell'andamento del fenomeno nelle sue diverse espressioni – le leggi regionali si sono orientate prevalentemente nella istituzione di un **Osservatorio ad hoc** o di una sezione specifica presso un già esistente Osservatorio delle politiche sociali. Quindi un organismo che, dotato delle necessarie risorse, dia continuità sistematica allo studio del fenomeno e al reperimento di dati sia quantitativi che qualitativi: situazione delle strutture di accoglienza e cura, della loro distribuzione e funzionamento, numero delle donne che hanno avuto accesso ai servizi (o nodi della rete), tipi di violenza perpetrata e da quali autori, caratteristiche sociodemografiche delle vittime e dei figli, percorsi di fuoriuscita, denunce e percorsi giudiziari, ecc.).

**La mancanza di dati certi ed esaustivi è problema nazionale grave e ancora irrisolto al momento**, con situazioni regionali molto diversificate<sup>31</sup>. Secondo la previsione della bozza del Piano nazionale straordinario, nel previsto Osservatorio nazionale dovranno confluire i dati degli osservatori regionali, i quali pertanto acquistano un ruolo cardine fra i flussi informativi decentrati provenienti dagli organismi territoriali e l'organo centrale. Il problema delle procedure di raccolta delle informazioni da parte dei diversi enti e servizi al fine di integrarli e confrontarli già a livello regionale è pertanto questione basilare, poiché *“Il livello regionale rappresenta la cabina di regia e di raccordo del livello locale con quello nazionale”*<sup>32</sup>.

Diverse Regioni hanno dunque previsto l'istituzione dell'**Osservatorio**: Osservatorio sulla violenza di genere e sui minori della Basilicata, Osservatorio regionale della rete antiviolenza della Campania, Sistema regionale Osservatorio sulla violenza alle donne ed ai minori della Liguria; Osservatorio Regionale sulla Violenza di Genere (ORVG) quale sezione dell'Osservatorio Sociale regionale della Toscana, apposita sezione sulla violenza dell'Osservatorio sociale regionale della Val d'Aosta; Osservatorio regionale per il contrasto alla violenza di genere della Sicilia; Osservatorio provinciale per Trento. Quasi sempre le leggi ne dettagliano la composizione e le **funzioni** che sono in genere le seguenti:

1/ *raccolta, elaborazione e analisi dei dati relativi agli accessi nelle strutture di accoglienza* forniti innanzitutto dai Centri antiviolenza, dai Pronto soccorso e da tutti gli altri servizi e soggetti della rete territoriale per avere un quadro esaustivo delle donne (e figli) che vi hanno fatto ricorso e sono state prese in carico. Dati che richiedono fonti aggiornate, quindi collaborazione e sinergie per la raccolta, a cominciare dai Centri che già lo fanno e degli altri soggetti, attraverso l'armonizzazione delle metodologie e l'uso di uno strumento unico di rilevazione; la messa a punto di una scheda unica di rilevazione costituisce il problema di maggiore difficoltà già a livello regionale;

2/ *verifica dell'andamento e della funzionalità* dei Centri e delle altre strutture alloggiative temporanee, dei programmi e delle iniziative;

3/ *realizzazione di studi e ricerche* su problemi specifici, anche in comparazione con altri paesi.

A questi compiti può aggiungersi la valutazione di bisogni di formazione dei diversi operatori/trici pubblici e privati, la promozione di iniziative di informazione e sensibiliz-

zazione attraverso convegni, seminari e pubblicazioni anche a cura dei Centri antiviolenza. La documentazione fornita dall'Osservatorio è pubblica, posta in genere sul sito ufficiale della Regione.

Quanto all'organizzazione del sistema informativo, l'Osservatorio si avvale dei soggetti della rete a cominciare dai Centri antiviolenza e in alcuni casi fa perno sulle Province: così il Piemonte (le Province "organizzano la raccolta dei dati provenienti dai singoli Centri e da altri organismi e li trasmettono all'Osservatorio regionale di cui all'articolo 6, comma 2, lettera c); la Liguria ("Il Sistema regionale Osservatorio sulla violenza alle donne ed ai minori è costituito dall'Osservatorio regionale [...] e dagli Osservatori provinciali sulla violenza alle donne e ai minori laddove istituiti."); la Toscana, dove l'Osservatorio regionale si avvale degli Osservatori provinciali.

Per la Regione Emilia-Romagna l'Osservatorio (compreso nel Programma statistico regionale), funziona quale "supporto delle politiche regionali, e [...] acquisisce le fonti ufficiali sui temi di genere e sulla violenza di genere, rileva sistematicamente i dati dalla Rete conoscitiva di supporto (RCS), costruisce e gestisce le banche dati a fini statistici e di ricerca, definisce metodologie di analisi delle diverse tipologie di dati, e le loro integrazioni, e rende disponibili i risultati in apposita sezione del portale web della Regione Emilia-Romagna." (art. 18).

La Regione Campania con la legge n. 22/2012 dà all'Osservatorio compiti specifici in campo sociosanitario quale supporto all'assessorato regionale alla sanità e alle politiche sociali per "sviluppare procedure e linee guida operative condivise per la tutela della salute e per il contrasto alla violenza di genere; sviluppare programmi di formazione per tutti gli operatori sanitari, inclusi i medici di base; definire linee guida e protocolli sanitari per la prevenzione, la cura e la diagnosi precoce." (art. 4) e con cadenza biennale pubblica i dati statistici sul sito della Regione.

La Regione Lazio inquadra tutti i compiti dell'Osservatorio riferiti alla violenza nella applicazione e diffusione degli interventi e della cultura di pari opportunità (art. 9). Può avere anche il compito di preparare per la Giunta o il Consiglio o la Commissione consiliare competente o per il Forum consultivo anche una relazione annuale di monitoraggio (Basilicata, Valle d'Aosta, Sicilia).

Quanto alla **composizione** dell'Osservatorio se indicata, ai soggetti presenti per il loro ruolo politico - l'assessore competente e il presidente della commissione consiliare - si aggiungono in numero variabile: esperti di "comprovata esperienza nel settore" e rappresentanti delle "Associazioni operanti nel settore presenti sul territorio regionale (Basilicata, art. 3); nell'Osservatorio della Campania è cospicua la presenza di responsabili della sanità (Direttori generali delle ASL e delle Aziende ospedaliere e del Centro di coordinamento regionale, art. 5); anche la legge del Lazio ne prevede una composizione larga, indicando le consigliere di parità regionali e la presidente della Consulta femminile per le pari opportunità, tre rappresentanti delle confederazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali (art. 8). Negli altri casi la legge demanda alla Giunta la sua composizione.

Pur non facendo riferimento alla struttura Osservatorio, anche le altre leggi indicano comunque l'obbligo di una sistematica raccolta dei dati: la Provincia di Bolzano affida alla Consulta provinciale la verifica dell'andamento tecnico della gestione del servizio "Casa delle donne" (art. 2); per la Calabria è una finalità del Protocollo regionale del 2013 (artt. 3 - 4); il Friuli-Venezia Giulia "tramite la Direzione regionale della sanità e delle politiche sociali assicura la rilevazione sistematica del fenomeno della violenza e individua le buone prassi [...]" (art. 10); la Lombardia non parla di Osservatorio, ma "di monitoraggio che comprende la raccolta, l'elaborazione, l'analisi e la divulgazione di informazioni sulle caratteristiche e l'evoluzione del fenomeno [...]" (art. 9); le Marche, oltre a pubblicare i dati raccolti dall'Osservatorio delle politiche sociali (art. 2), nella legge del 2013 stabiliscono un "Rapporto illustrativo sul fenomeno della violenza [...] nonchè sullo stato di attuazione della presente legge e dei suoi effetti."; il Molise affida al Tavolo di coordinamento l'attività di monitoraggio e raccolta dati per una visione ampia del problema e per individuare le aree a maggiore rischio (art. 9); la Sardegna attribuisce all'assessorato Igiene e sanità la rilevazione annuale sistematica del fenomeno

## 2.6

### *Il monitoraggio delle politiche attuative delle leggi regionali*

e l'individuazione di buone prassi (art. 11); il Veneto assegna al Tavolo di coordinamento regionale il coordinamento del monitoraggio dei casi e delle iniziative e ne prevede una relazione annuale (artt. 8 - 10).

È altrettanto importante, per la Giunta regionale, predisporre il **monitoraggio** sistematico, generalmente annuale (ma biennale per Campania/2012, Lombardia, Molise, Piemonte/2009) dell'applicazione della legge: va valutato il grado di efficacia nella realizzazione degli interventi in particolare relativamente alla distribuzione e implementazione delle diverse strutture di accoglienza e al loro funzionamento, il livello di costruzione e di operatività della Rete regionale dei servizi, in molti casi anche l'efficacia dei fondi erogati dalla Regione.

In questi termini si è mossa ad esempio la Toscana la cui relazione valutativa annuale documenta in modo molto dettagliato l'applicazione della legge, la costituzione della rete, le linee guida, i progetti, la formazione, l'attivazione dei Centri di coordinamento, nonché gli esiti generali prodotti dalla legge anche in termini di crescita culturale della società regionale (art. 11)<sup>39</sup>; la Calabria dà conto anche dei progetti finanziati e delle motivazioni per quelli non ammessi (art. 15) così come l'Abruzzo (art. 12); la relazione del Friuli-Venezia Giulia tramite la Direzione della sanità e delle politiche sociali fa una rilevazione sistematica, individua anche le buone prassi e predispone i criteri per l'indirizzo dei documenti di bilancio e programmazione (art. 10); anche il Piemonte monitora l'entità dei finanziamenti erogati ai Centri e i percorsi di reinserimento sociale delle donne (art. 11); ugualmente la Lombardia aggiunge agli altri punti la necessità di conoscere l'entità delle risorse pubbliche e private e la loro distribuzione (art. 11).

Le relazioni di monitoraggio, indicate con la dizione "clausola valutativa" o "relazione di monitoraggio" sono contemplate in pressoché tutte le leggi. Come per l'Osservatorio che in genere assolve compiti conoscitivi più ampi, l'azione più puntuale di monitoraggio non può che fare perno su sistematiche relazioni di collaborazione con i soggetti della rete responsabili e/o beneficiari degli interventi (Centri antiviolenza, Pronto soccorso delle ASL, Comuni e Province), con evidenti connessioni e integrazioni fra i due strumenti conoscitivi.

## Note

<sup>a)</sup> L'analisi della legislazione vigente prende in considerazione i seguenti temi, che costituiscono l'architettura delle leggi. Facendone una lettura trasversale:

- la cornice concettuale (principi, definizione di violenza di genere)
- aree di intervento e funzioni della Regione
- strumenti di policy della Regione (Piano regionale, Linee di indirizzo, Osservatorio)
- il sistema di governance: Regione e Autonomia locali
- organismi di supporto alla governance (Tavoli, Forum, Comitati...)
- strutture di accoglienza e tutela delle vittime (Centri antiviolenza, Case rifugio...)
- attività di documentazione e monitoraggio (Osservatorio e relazione valutativa)
- reti territoriali, integrazione fra servizi
- forme di sostegno abitativo e lavorativo
- formazione
- attività di prevenzione/informazione/sensibilizzazione
- finanziamenti

<sup>16</sup> Si vedano le leggi di Valle d'Aosta, 2013, art. 1 e di Sardegna, che nel 2013 apporta modifiche e integrazioni alla legge del 2007 richiamando espressamente sia nel titolo che negli articoli successivi tale reato: "2 bis. La Regione pone in essere misure e strategie programmate atte a prevenire e contrastare l'insorgenza, la crescita e la diffusione di comportamenti persecutori indicati con il termine "stalking" così come definito ai sensi della normativa vigente."

<sup>17</sup> Cfr. Lombardia, 2012, "art.1: "d) condanna e contrasta ogni forma di violenza contro la donna esercitata sia all'interno della famiglia sia in ambito lavorativo e sociale, compresi i matrimoni forzati, la tratta di donne e bambine, le mutilazioni genitali e fisiche di ogni genere."; Molise, 2013, "art.1: e) contrasta ogni forma di violenza contro le donne esercitata sia in ambito familiare che extrafamiliare, compresi i matrimoni forzati, la tratta di donne e bambine, le mutilazioni genitali e fisiche di ogni genere, al fine di rimuovere ogni forma di discriminazione contro le donne."; L'Emilia-Romagna, 2014, dedica al problema specifiche azioni: prevenzione socio-sanitaria, integrazione sociale e conoscenza del fenomeno quanto alla tratta e alla riduzione in schiavitù (art. 22); collaborazione con Enti locali e istituzioni per contrastare i matrimoni forzati e assistere donne e ragazze (art. 23); iniziative di sensibilizzazione nelle strutture sanitarie e nelle comunità di immigrati per prevenire la pratica delle mutilazioni genitali femminili (art. 24).

<sup>18</sup> La Regione Marche interviene con la legge n. 8/2013 ("Promozione di azioni istituzionali contro la violenza sulle donne e contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale") per favorire azioni istituzionali contro la violenza sulle donne e contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale, prescrivendo che contestualmente al rapporto sugli interventi contro la violenza sulle donne sia presentata "una relazione illustrativa sul fenomeno delle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere...".

<sup>19</sup> La questione della sicurezza nelle leggi regionali sulla violenza è stata esaminata da Maria Merelli e Maria Grazia Ruggerini in "La sicurezza nelle normative regionali di contrasto e prevenzione della violenza di genere contro le donne", relazione tenuta al Convegno internazionale "Quali politiche per la sicurezza?", Perugia, 14-15 novembre 2014, in corso di pubblicazione.

<sup>20</sup> La L.R. 38/2001 della Toscana "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana" a proposito delle vittime di reati indica la necessità di creare servizi che offrano "assistenza psicologica, cura e aiuto alle vittime [...] di violenze e reati di tipo sessuale e di discriminazione razziale" (art. 4).

<sup>21</sup> Il problema della sicurezza con ottica di genere è stato trattato da Tamar Pitch, *Familiarità, autonomia, fiducia, in Sicurezza e differenza di genere: Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto*, Regione Emilia-Romagna, Quaderni di Cittàsicure n. 19/2000, pag. 192.

<sup>22</sup> Cfr. Giulia Sannolla, *Lo scenario della Puglia*, in "Welfare oggi",

Speciale-Donne vittime di violenza: azioni e politiche a confronto n. 5, 2014.

<sup>23</sup> Si tratta del Programma Triennale di interventi 2009-2011, un atto di programmazione seguito dal secondo Piano Regionale delle Politiche Sociali (PRPS 2009-2011) che ha introdotto l'obiettivo della presenza di due Centri antiviolenza e una Casa rifugio in ogni provincia.

<sup>24</sup> Successivamente con il progetto comunitario "Services for women victims of violence: analysis of trends and impact evaluation", realizzato nell'ambito del Programma europeo Daphne III, la Regione Puglia ha realizzato una mappatura territoriale che ha messo in evidenza una serie di criticità che hanno confermato la necessità di adottare opportune strategie di governo del sistema dei servizi, valorizzando le diverse esperienze locali e razionalizzando l'offerta dei servizi (Linee Guida, 2010).

<sup>25</sup> Cfr. Antonella Grazia, Cristina Karadole, *Lo scenario dell'Emilia-Romagna*, in "Welfare Oggi", cit.

<sup>26</sup> La pubblicazione è frutto di una delle azioni del Progetto ricerca-azione Studio territoriale nella Regione Basilicata sugli interventi contro la violenza alle donne PON "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" Ob.1, Misura II, 3; la ricerca-azione è stata condotta da: Le Onde Onlus di Palermo, associazione Telefono Donna Onlus Potenza, LeNove studi e ricerche.

<sup>27</sup> Il riferimento è ai seguenti documenti/Protocolli: *Linee guida regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini e bambine vittime di maltrattamenti, abuso e sfruttamento sessuale* - Regione Molise; *Linee Guida assistenza sanitaria, medico-legale, psico-sociale nelle situazioni di violenza alle donne e ai bambini*. A cura del Soccorso Violenza Sessuale. Clinica "L. Mangiagalli", 2006; *Violenza alle donne. Linee guida e procedure da applicare presso l'ospedale di Bolzano*. Azienda Sanitaria dell'Alto Adige. Comprensorio Sanitario di Bolzano, 2011.

<sup>28</sup> Un esempio particolarmente dettagliato sulle procedure di accoglienza, presa in carico e refertazione è il Manuale per operatori sanitari per la violenza di genere "Procedura unica interaziendale Assistenza unica alle vittime di violenza di genere in età adulta" di Palermo, prodotto dal Progetto "Una rete in formazione - percorso formativo per migliorare l'assistenza sanitaria alle vittime di violenza e stalking, CUP 173C 12000000008, realizzato con il contributo del Dipartimento per le Pari Opportunità, 2013. Inoltre: "Non lasciamola sola! Vademecum dei servizi per le donne. Una comunità in rete contro la violenza alle donne", Comune di Bolzano, progetto finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, Decreto 10/4/2008. Rivolto a chi lavora sul campo anche il manuale *La violenza sulle donne e sui minori. Una guida a chi lavora sul campo*, (a cura di Patrizia Romito e Mauro Melato), Carocci, Roma, 2013.

<sup>29</sup> Ne è un esempio il recente "Protocollo di intesa per la promozione di strategie condivise finalizzate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza sulle donne" deliberato dalla Regione Calabria il 5 agosto 2013, che predispone gli strumenti per una programmazione, gestione integrata e coordinata d'interventi in favore delle donne e in particolare delle donne e dei loro figli minori vittime di violenza di genere. Il protocollo regionale mette in rete tutti gli attori istituzionali e il terzo settore presente sull'intero territorio.

I sottoscrittori e firmatari sono 50 fra Enti pubblici, organizzazioni associative e Centri di tutta la regione. Anche il testo della Regione Umbria prevede la sottoscrizione di un Protocollo unico (D.G.R. 25/2/2013, art. 32, 5).

<sup>30</sup> In alcune leggi essi assicurano il raccordo con la rete nazionale antiviolenza del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. (Veneto, art. 8; Lazio art. 5,3; Molise, art. 9,f).

<sup>31</sup> Cfr. FRA, *European Union Agency for fundamental rights, Violence against Women: an EU-wide survey. Results at a glance.*; L'Agenzia, che ha svolto un'indagine su sollecitazione del Parlamento europeo, ritiene deplorabile che i responsabili delle politiche e

### 2

gli operatori di molti Stati membri dell'UE debbano ancora porre rimedio alla mancanza di dati completi sulla portata e la natura di questo problema. Lussemburgo, 2014.

<sup>32</sup> Cfr. Bozza Piano Nazionale: “[...] Nel disegno di sistema sopra delineato è evidente come il livello centrale, nazionale, opererà, in collaborazione con quello regionale, definendo le esigenze conoscitive minime da soddisfare, mentre su scala locale (comunale, distrettuale, servizi) si organizzeranno e gestiranno i flussi informativi, adeguando gradualmente anche quelli esistenti, nel modo che sembra essere più opportuno a garantire la confrontabilità e la qualità del dato fornito, nel rispetto delle specifiche esigenze informative contestuali. Il livello regionale rappresenta la cabina di regia e di raccordo del livello locale con quello nazionale.”

<sup>33</sup> Dal 2009, due anni dopo l'entrata in vigore della legge, viene pubblicato dalla Regione Toscana *Il Rapporto sulla violenza di genere in Toscana Anno 2009 - Un'analisi dei dati dei Centri Antiviolenza*, che dedica ogni anno all'approfondimento di uno o più temi ed è giunto nel 2014 alla sesta edizione.

***Rete antiviolenza, Centri  
e progetti di prevenzione***

---

3

## Centri anti violenza, 3.1 Case rifugio e altre strutture abitative

**È funzione primaria della governance di tutte le Regioni promuovere, diffondere in ogni Provincia e sostenere le diverse strutture e i servizi che fronteggiano con il loro operato le conseguenze di violenze e maltrattamenti, venendo essi in contatto diretto con le “vittime” a cui forniscono diversi tipi di aiuto.** L'obiettivo espresso dalle leggi è di promuoverli in numero adeguato e di costruire un sistema integrato, efficace ed equilibrato nell'intero territorio, consolidando la Rete di istituzioni e di organismi coinvolti mediante la condivisione di accordi e di sinergie per attuare le diverse azioni di prevenzione e contrasto programmate.

Se questo orientamento può dirsi comune, tuttavia la volontà politica e le risorse messe a disposizione per diffondere e sostenere i Centri anti violenza e le altre strutture non hanno portato a uguali risultati nelle diverse Regioni. Poiché questo processo è stato sollecitato in gran parte dal basso, spesso le leggi hanno descritto le funzioni e le caratteristiche degli organismi già operanti nel loro territorio. Il risultato è che, su una trama comune, più di una sono le differenze: per i soggetti/associazioni che li gestiscono, per i requisiti e gli standard di funzionamento, per il numero delle strutture di accoglienza, per le attività svolte, per le relazioni in essere con gli Enti locali, i servizi sociali e ospedalieri ed altri soggetti come le Forze dell'Ordine, per la consistenza e l'efficacia operativa della Rete territoriale locale.

Per attenuare le differenze, che divengono disuguaglianze nelle possibilità di sostegno a chi ne ha necessità, è intervenuta l'**Intesa** firmata dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e le Autonomie locali il 27 novembre 2014, ritenuta necessaria “anche per garantire criteri omogenei a livello nazionale, individuare i requisiti minimi necessari dei Centri anti violenza e delle Case rifugio” (per un approfondimento si veda box 2). Sono requisiti già presenti nelle leggi, ma non sempre i medesimi in tutte o declinati allo stesso modo. A partire dalle definizioni stesse, come si ricava dai due esempi: sintetica quella della legge della Campania, più complessa quella della Regione Emilia-Romagna.

L.R. Campania/2011:

*I centri anti violenza, istituiti in ciascun ambito territoriale, sono strutture finalizzate a ricevere le donne e le altre persone maltrattate, ad offrire loro aiuto e protezione e a predisporre percorsi di uscita dalla violenza.*

L.R. Emilia-Romagna:

*Centri anti violenza: presidi socio-assistenziali e culturali a servizio delle donne, che operano attraverso pratiche di relazione tra donne in collaborazione con la rete integrata dei soggetti impegnati nella prevenzione della violenza di genere e che hanno come finalità primaria l'accoglienza delle donne, anche con figli e figlie, minacciate o che hanno subito violenza, fornendo consulenza, ascolto e sostegno.*

Un ruolo centrale, nella pluralità delle strutture di servizio e dei progetti di prevenzione, le leggi l'assegnano infatti ai **Centri anti violenza** che vengono generalmente riconosciuti come “primus inter pares”, quelli fondamentali nell'azione di aiuto, molti dei quali sorti ben prima dell'emanazione della legge regionale, già alla fine anni '80 e inizio decennio successivo. Se per la Provincia Autonoma di Bolzano istituire il servizio “Casa delle donne” è la stessa *ratio* della legge del 1989, la più antica in materia, in tutte le leggi fino alle più recenti come quella della Regione Lazio presa ad esempio, nel nucleo centrale vengono descritte le “Strutture Anti violenza” comprendenti Centri anti violenza, Case rifugio e Case di semiautonomia (art. 4), che ogni Regione si impegna a istituire e a sostenere in numero adeguato su tutto il territorio di riferimento.

## Box 2

**Requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio**

*(Intesa Conferenza Unificata Stato, Regioni, Province autonome Trento e Bolzano, Autonomie locali, 27 novembre 2014)*

L'Intesa fa riferimento all'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014, relativo alla ripartizione dei fondi 2013-14 della L. 119/2013. Si compone di 14 articoli (1-7 riferiti ai Centri antiviolenza, 8 - 12 alle Case rifugio, 13 - 14 a entrambe le strutture).

Per quanto concerne i Centri antiviolenza le indicazioni riguardano:

- 1) definizione di Centro; Enti e associazioni promotori e loro caratteristiche che sono: l'iscrizione agli Albi/registri regionali e "avere nello Statuto i temi del contrasto alla violenza di genere, del sostegno, della protezione e dell'assistenza delle donne e dei loro figli quali finalità esclusive o primarie [...], ovvero dimostrare una consolidata e comprovata esperienza almeno quinquennale nell'impegno contro la violenza alle donne";
- 2) requisiti strutturali e organizzativi, fra cui: apertura almeno 5 giorni la settimana compreso i giorni festivi, un numero di telefono h 24, adesione al numero di pubblica utilità 1522 e ingresso nella mappatura nazionale;
- 3) operatrici: il personale deve essere esclusivamente femminile e formato adeguatamente sulla violenza di genere e assicurare la presenza di professionalità specifiche fra cui avvocate iscritte all'albo del gratuito patrocinio. Inoltre "Al personale del Centro è fatto esplicito divieto di applicare le tecniche di mediazione familiare";
- 4) servizi minimi garantiti: ascolto, accoglienza, assistenza psicologica, assistenza legale, supporto ai minori, orientamento al lavoro, orientamento all'autonomia abitativa anche tramite protocolli con Enti locali e altre agenzie;
- 5) percorso di accompagnamento: deve essere assicurato un percorso personalizzato costruito insieme alla donna, agire in collaborazione con le Forze dell'ordine e la rete dei servizi pubblici;
- 6) lavoro in rete : il Centro deve partecipare alla rete territoriale interistituzionale promossa dagli Enti locali con il coinvolgimento di tutti gli attori sociali ed economici del territorio del territorio mediante la stipula di protocolli. Inoltre il "Centro assicura collegamenti diretti con le case rifugio e gli altri centri antiviolenza esistenti sul territorio". Le Regioni debbono monitorare i protocolli e darne comunicazione annuale al DPO;
- 7) flusso informativo: i Centri "svolgono attività di raccolta e analisi di dati e informazioni sul fenomeno della violenza in linea con il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere".

Dopo avere declinato negli artt. 8 - 12 i requisiti delle Case rifugio (definizione, requisiti strutturali e organizzativi, operatrici, servizi minimi garantiti, flusso informativo), l'Intesa indica l'obbligo per Centri e Case di garantire l'attività per il periodo corrispondente ai finanziamenti pubblici (art. 13).

Regioni e Province autonome (Disposizioni finali) ogni anno debbono trasmettere al DPO i dati aggiornati sul numero dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio attive sul loro territorio in possesso dei requisiti minimi.

**Chi promuove e gestisce i Centri**

C'è consonanza fra tutte le leggi nel prevedere che i Centri antiviolenza possano essere promossi sia dagli Enti locali anche associati, sia da associazioni (femminili) del privato sociale senza fini di lucro che abbiano particolari requisiti, e pertanto sono strutture a iniziativa sia pubblica che privata. Nell'indicare le caratteristiche dei soggetti che gestiscono un Centro, due orientamenti culturali-organizzativi sembrano emergere, rispettivamente dalla legge della Lombardia e da altre fra cui ad esempio quella della Puglia. La prima prevede una rete regionale antiviolenza di cui fanno parte anche i Centri antiviolenza insieme ad altre "unità di offerta, anche sperimentali" e a centri presso gli ospedali, senza riconoscere a quelli gestiti dalle associazioni femminili un "ruolo prioritario":

*La rete regionale antiviolenza per l'assistenza e la tutela delle donne, sole o con figli minori o familiari, vittime di violenza è costituita: a) dall'insieme delle unità di offerta, anche sperimentali [...] b) dai centri antiviolenza e le case di accoglienza, già esistenti, gestiti da soggetti o associazioni iscritti nell'albo regionale [...] (Istituzione del Consiglio per le pari opportunità) e negli altri albi e registri regionali; c) dai centri antiviolenza già presenti nelle strutture di pronto soccorso delle aziende ospedaliere, dei presidi ospedalieri e delle fondazioni degli istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (IRCCS). (L.R. Lombardia, art. 3, comma 1)*

**Le caratteristiche  
dei Centri  
antiviolenza:  
due orientamenti  
differenti**

La seconda (Puglia) riconosce invece un ruolo fondamentale ai Centri e alle associazioni femminili che li gestiscono, di cui valorizza l'esperienza e la competenza richiedendo la garanzia di almeno cinque anni di lavoro:

*I centri anti violenza possono essere attivati o gestiti esclusivamente da soggetti, enti, associazioni femminili, imprese sociali operanti sul territorio regionale, che abbiano tra i propri scopi prevalenti la prevenzione e il contrasto della violenza su donne e minori, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne e che operino nel pieno rispetto della presente legge. (art. 10,5)*

Alla base vi è il riconoscimento della particolare metodologia di intervento utilizzata: la pratica delle relazioni fra donne che nasce dalle esperienze dei movimenti femministi/femminili e che ha caratterizzato i Centri dal loro sorgere. Un metodo che differenzia grandemente il loro modo di operare da quello di strutture/servizi che si rifanno ad altre impostazioni caritative o di mediazione familiare.

Mentre la Lombardia "riconosce e valorizza, tra gli altri, i modelli culturali, le esperienze di aiuto e mutuo aiuto e le forme di ospitalità autonome fondate sulla solidarietà tra le donne maturata anche nei centri anti violenza" (art. 2, f), la legge della Puglia ribadisce il concetto già espresso parlando espressamente di *priorità* nella "Valorizzazione delle pratiche basate sulle relazioni fra donne":

*La Regione sostiene le pratiche di accoglienza autonome e autogestite basate sulle relazioni fra donne, attribuendo la priorità alle associazioni femminili per gli interventi e le attività previste dalla presente legge e favorendone il coinvolgimento. (art. 17)*

Questo stesso orientamento accomuna altre leggi, più recenti e non, come quelle della Regione Abruzzo ("La Regione riconosce carattere decisivo dell'attività svolta dai centri anti violenza [...]"), della Campania ("La Regione valorizza le pratiche di accoglienza basate sulle relazioni fra donne e attribuisce ai soggetti del terzo settore [...] un ruolo preferenziale per la realizzazione delle attività previste"), della Liguria ("Sono considerati prioritariamente i soggetti organizzati che svolgono la loro attività nel settore utilizzando pratiche di accoglienza basate sulla relazione fra donne"), dell'Emilia-Romagna ("[...] funzione essenziale dei centri anti violenza [...] gestiti da donne, che hanno come finalità primaria la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile [...]; ne valorizza saperi e modelli di intervento maturati nell'esperienza delle relazioni di pratiche di aiuto tra donne"), del Molise ("La metodologia di accoglienza è basata sulle relazioni tra donne"), del Veneto ("I Centri possono essere promossi da associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza [...] che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne con personale specificamente formato")<sup>34</sup>.

In sintesi, le associazioni che gestiscono i Centri debbono avere maturato un'esperienza di lavoro specifica, se non esclusiva, sulla violenza alle donne. Per questo oltre alla iscrizione agli appositi albi regionali e la garanzia di personale con formazione adeguata, alcune leggi richiedono la garanzia di un tempo minimo di esperienza per essere "abilitate" alla gestione della struttura: tre anni per Calabria e Sicilia; due per il Friuli, cinque per Liguria e Puglia.

L'interlocuzione dell'ente Regione con i Centri in genere passa attraverso gli Enti locali che sono responsabili del loro funzionamento e ne controllano i requisiti fissati (o con Linee guida o regolamenti o delibere di Giunta) oltre a intervenire con contributi. Solo due leggi riconoscono formalmente il coordinamento regionale dei Centri (presente però anche altrove), la Provincia di Trento: "La Provincia riconosce l'attività svolta sul territorio dai centri anti violenza aderenti alla rete nazionale Donne contro la violenza Onlus (D.i.Re) e dagli altri soggetti del terzo settore [...]" (art. 2, 1); con un ruolo più significativo volto alla pianificazione delle politiche l'Emilia-Romagna: "La Regione riconosce il coordinamento regionale dei centri anti violenza quale fondamentale interlocutore per la pianificazione di settore secondo i principi di efficienza ed efficacia [...]. Il coordina-

### Le funzioni dei Centri antiviolenza riconosciute dalle leggi regionali

mento dei Centri antiviolenza, che opera in modo integrato alla rete dei servizi, relazione annualmente esito e consistenza della propria attività alle Commissioni assembleari competenti” (art. 15, 8).

#### Funzioni dei Centri antiviolenza

I Centri antiviolenza, che possono avere sportelli di ascolto dedicati ad attività di prima accoglienza, sono concepiti come spazi aperti ai quali le donne possono rivolgersi direttamente, o essere lì indirizzate da altri servizi come quelli sociali o dal Pronto soccorso o altre strutture sanitarie, qualunque sia la successiva decisione della donna. Il concetto di prima accoglienza è inteso in senso molto ampio come luogo in cui trovare innanzitutto ascolto ed eventualmente iniziare un percorso di fuoriuscita con l'aiuto delle operatrici o, se in situazione di rischio, essere indirizzate a una Casa rifugio. Perciò, le attività fondamentali che i Centri devono svolgere, così come previste dalle leggi regionali in maniera più o meno dettagliata, sono molte, sempre gratuite, con garanzia di segretezza delle strutture e di anonimato per la sicurezza delle donne accolte. Quelle generalmente assicurate sono:

- colloqui telefonici e preliminari per rilevazione del rischio, dei bisogni e prime indicazioni;
- colloqui di informazione legale;
- affiancamento per la fruizione dei servizi pubblici e privati;
- promozione di percorsi personalizzati di uscita dalla violenza verso l'autonomia;
- iniziative di mutuo aiuto e/o psicologiche individuali per il sostegno dell'autostima;
- iniziative di sostegno ai figli minori.

A queste si aggiungono le attività di formazione del personale coinvolto nel contrasto alla violenza anche in collaborazione con altri enti; le attività culturali quali la sensibilizzazione rivolta a diversi istituzioni e soggetti (ad esempio le scuole, anche mediante progetti specifici di prevenzione); quelle documentarie riferite alla raccolta annuale di tutti i dati relativi alla presenza delle donne accolte nelle strutture anche per conto dei diversi osservatori.

Solo alcune leggi fanno esplicito riferimento alla presenza di un servizio telefonico gratuito attivo 24/24 ore, ovvero offrire un servizio di emergenza h 24, o attivare il collegamento con il numero nazionale di pubblica utilità 1522. Ciò non significa che essi non siano presenti nei Centri anche quando non espressamente indicati in legge. Ora è requisito indispensabile perché un Centro sia riconosciuto nella mappatura nazionale. La seconda struttura di accoglienza considerata sono le **Casa rifugio**, chiamate **Casa di accoglienza** dalla Regione Calabria, Campania, Marche, Sardegna, Sicilia, Provincia

## Centri antiviolenza e Case di accoglienza/Case rifugio

### L.R. Toscana (art. 6): Centri antiviolenza

1. I centri antiviolenza sono gestiti autonomamente da associazioni operanti nella Regione e iscritte agli albi del volontariato o della promozione sociale, da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e da altre forme organizzative come cooperative sociali che abbiano come finalità la prevenzione e la lotta alla violenza di genere ed il sostegno e la protezione delle vittime e dei minori.

2. Al fine di garantire le attività di cui al comma 1, il centro dispone di personale adeguatamente formato sui temi della violenza.

3. I centri antiviolenza forniscono servizi di ascolto e di sostegno alle vittime di violenza e in particolare:

- a) colloqui preliminari di valutazione e rilevazione del pericolo e per fornire le prime indicazioni utili;
- b) colloqui informativi di carattere legale;
- c) affiancamento, su richiesta delle vittime, nella fruizione dei servizi pubblici e privati, nel rispetto dell'identità culturale e della libertà di scelta di ognuna di esse;
- d) sostegno al cambiamento e al rafforzamento dell'autostima anche attraverso gruppi autocentrati;
- e) percorsi personalizzati di uscita dal disagio e dalla violenza, tendenti a favorire nuovi progetti di vita e di autonomia.

4. I centri antiviolenza svolgono le seguenti attività:

- a) iniziative culturali e sociali di prevenzione, di informazione, di sensibilizzazione e di denuncia in merito al problema della violenza di genere, anche in collaborazione con enti, istituzioni, associazioni e privati;
- b) raccolta di dati relativi all'utenza dei centri antiviolenza stessi e delle case rifugio di cui all'articolo 8.

### L.R. Campania (art. 3): Centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne maltrattate

1. La Regione istituisce i centri antiviolenza e le case di accoglienza per le donne maltrattate, ai sensi della lettera g), comma 1 e della lettera e), comma 2, dell'articolo 5 della legge regionale n. 11/2007, che agiscono senza scopi di lucro e in autonomia nelle metodologie, nella gestione e nelle modalità di rapporto con le istituzioni pubbliche e private.

2. I centri antiviolenza, istituiti in ciascun ambito territoriale, sono strutture finalizzate a ricevere le donne e le altre persone maltrattate, ad offrire loro aiuto e protezione e a predisporre percorsi di uscita dalla violenza. Essi svolgono le seguenti attività:

- a) accoglienza telefonica;
- b) accoglienza personale;

Autonoma di Trento, Casa delle donne nella Provincia di Bolzano e Dimora dei diritti dal Molise. Sono luoghi ad indirizzo segreto per una accoglienza immediata e temporanea di donne sole o con figli e figlie in condizioni di emergenza dovendo fuggire da una situazione di forte rischio e ne sono garantiti anonimato, riservatezza) e sicurezza. L'ammissione alla casa rifugio avviene su segnalazione del Centro antiviolenza cui è strettamente collegata, gratuita per il periodo del soggiorno che è temporalmente definito (in genere tre mesi). A titolo di esempio del funzionamento e dei servizi offerti dalle case rifugio si veda quanto previsto nel testo di legge regionale della Campania sopra citato; nella legge della Sicilia si precisa anche "2. Le case di accoglienza sono costituite in numero di una ogni 200.000 abitanti e, comunque, in modo tale da assicurare la presenza di almeno una in ogni provincia" (art. 8).

Il riferimento ad una presenza numerica minima sul territorio dei Centri e delle Case rifugio, pur essendo questo un tema decisamente importante oggetto di frequenti prese di posizione e sollecitazioni da parte dei coordinamenti dei Centri locali e nazionale come D.i.Re., è raro. In genere si indica infatti "almeno una nel territorio provinciale" con l'obiettivo di una presenza omogenea nella Regione; ne accennano la legge del Molise ("[...] nel rispetto [...] regolamenti e direttive dell'Unione europea" art. 3) e dell'Emilia-Romagna, secondo la quale la presenza uniforme sul territorio regionale dei Centri deve avvenire "Nel rispetto dei parametri raccomandati dal Consiglio d'Europa [...]" ovvero uno ogni 10.000 abitanti (art. 14, 2)<sup>35</sup>.

A una terza struttura residenziale, le **Case di secondo livello (o Case di semiautonomia)**<sup>36</sup>, solo poche leggi dedicano articoli specifici e con diverse denominazioni, sebbene le indicazioni sui requisiti per accedervi siano simili<sup>37</sup>. Queste strutture offrono ospitalità temporanea, "di secondo livello", per le donne e i loro figli minori che necessitano di un alloggio e che:

- non si trovano in condizione di pericolo immediato a causa della violenza subita;
- necessitano di un periodo limitato di tempo per compiere il percorso di uscita dalla violenza;
- non hanno raggiunto al momento della dimissione dai Centri antiviolenza la piena autonomia per motivi psicologici, culturali, educativi, legali ed economici.

Il trasferimento in queste strutture avviene per il tramite dei Centri antiviolenza in raccordo con la rete dei servizi sociali del territorio e la permanenza può richiedere una compartecipazione delle donne alle spese del vitto e delle utenze per il proprio nucleo. Sono fondamentali per accompagnare le donne sole o con figli nell'avvio di una nuova vita. Molto spesso, infatti, gli ostacoli materiali come la mancata disponibilità di un al-

c) consulenza psicologica, anche attraverso la predisposizione di gruppi di sostegno;

d) assistenza e consulenza legale;

e) orientamento e accompagnamento al lavoro;

f) formazione e aggiornamento al personale interno e a soggetti esterni;

g) iniziative culturali di prevenzione, pubblicizzazione, sensibilizzazione e denuncia del problema della violenza contro le donne e dell'omofobia;

h) coordinamento dei servizi presenti sul territorio e collegamento con la rete regionale antiviolenza;

i) raccolta, analisi ed elaborazione dei dati emersi dai colloqui e dalle denunce presentate;

l) diffusione dei dati raccolti nel rispetto del diritto all'anonimato dei soggetti utenti.

3. Le case di accoglienza per le donne maltrattate, istituite in aree comprendenti più ambiti territoriali, sono strutture, anche ad indirizzo segreto, finalizzate ad offrire ospitalità alle donne, sole o con minori, esposte alla minaccia di violenza fisica, psichica, sessuale o che l'abbiano subita. Esse svolgono le seguenti attività:

a) accoglienza ed ospitalità;

b) assistenza e consulenza legale;

c) consulenza psicologica;

d) gruppi di auto-aiuto;

e) orientamento e accompagnamento nel percorso di inserimento e reinserimento lavorativo.

4. I centri antiviolenza e le case di accoglienza per le donne maltrattate garantiscono l'anonimato e la segretezza all'utenza ed offrono gratuitamente consulenza e prima accoglienza. La permanenza nelle strutture di ospitalità è gratuita per le donne in disagiate condizioni economiche e per i figli. Negli altri casi è richiesto un rimborso delle spese, relazionato al reddito.

5. La Regione valorizza le pratiche di accoglienza basate sulle relazioni fra donne e attribuisce ai soggetti del terzo settore indicati al comma 2, dell'articolo 2 della presente legge, in possesso di comprovata esperienza in materia, un ruolo preferenziale per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo. A tale scopo prevede che a contatto con le vittime operino donne con formazione ed esperienza specifica nel campo della violenza di genere.

6. Per la costituzione e la gestione delle strutture e dei servizi previsti dal presente articolo si rinvia alla disciplina regionale di riferimento.

## 3.1

*Le caratteristiche dell'assistenza alloggiativa**Il supporto per l'inserimento lavorativo**Le fonti di finanziamento dei Centri antiviolenza*

loggio e di un lavoro adeguato impediscono alle donne di prendere le distanze da una situazione di violenza e maltrattamenti: tutte condizioni che, se non risolte, restano lì ad aspettarle all'uscita dalla Casa rifugio.

Per questo motivo quasi tutte le leggi fanno riferimento alla garanzia dell'**assistenza alloggiativa** come quella della Calabria (art. 7), dell'Emilia-Romagna (art. 15, 6 - 7), del Friuli-Venezia Giulia (art. 6) e della Lombardia (art. 10, 6), o assistenza economica per lo stesso fine da parte dell'Abruzzo. In sintesi si può dire che, tenuta in considerazione la legislazione statale e regionale in materia, i Comuni forniscono assistenza alloggiativa garantita alle donne (sempre unitamente ai loro figli minori), che vengono a trovarsi nella necessità, adeguatamente documentata dalle operatrici dei Centri antiviolenza e/o dai servizi sociali comunali, di abbandonare il proprio ambiente familiare e abitativo in quanto vittime di violenze e abusi sessuali fisici o psicologici e che si trovano nell'impossibilità di rientrare nell'abitazione originaria.

E per le stesse ragioni il Centro deve fornire un supporto per **l'inserimento lavorativo**: promuovendo tirocini, corsi di formazione secondo le norme regionali/provinciali in materia, attraverso il Centro per l'impiego locale, accordi con aziende<sup>38</sup> e altra misura. Un compito nel quale possono – debbono - attivarsi anche altri soggetti della rete territoriali.

**Convenzioni con gli Enti locali**

La gestione dei Centri (e delle Case rifugio) è regolata in genere da una Convenzione stipulata tra le associazioni femminili (o le altre organizzazioni) e gli Enti locali e Unioni dei Comuni. Vi fanno riferimento specifico le leggi della Calabria, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio, delle Marche, del Molise, della Puglia, della Sardegna, della Sicilia, dell'Umbria, del Veneto. In alcuni casi, come ad esempio quello del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna, vengono anche indicati i requisiti minimi che devono essere garantiti dagli Enti Locali sia per l'erogazione dei servizi che per la copertura finanziaria della gestione: 25% per la Sardegna, 50% per il Friuli-Venezia Giulia, 10% per la Calabria, almeno il 30% per le Marche, mentre altre non specificano.

L.R. Sardegna, (art. 6): Convenzioni

1. *Gli enti locali singoli o associati possono stipulare apposite convenzioni con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, per lo studio, redazione e gestione del progetto antiviolenza, nonché per definire le modalità di erogazione dei servizi e degli interventi e assicurare la continuità del progetto stesso.*
2. *Gli enti locali devono comunque garantire:*
  - a) *strutture adeguate in relazione alla popolazione e al territorio, anche di concerto o in associazione con altri soggetti pubblici o privati;*
  - b) *la copertura finanziaria per almeno il 25% delle spese di gestione per la funzionalità operativa delle strutture;*
  - c) *adeguate e periodiche campagne informative in merito all'attività e ai servizi offerti dal centro antiviolenza.*

In tema di finanziamenti i Centri, sia pubblici che privati, possono essere finanziati dagli enti regionali e locali anche direttamente attraverso progetti specifici di prevenzione; finanziamenti cumulabili, dicono espressamente le leggi, a quelli che i Centri possono ricevere da altre fonti statali italiane e internazionali, come ad esempio dal Dipartimento per le Pari Opportunità (è il caso dei fondi statali 2013-14) e da linee di finanziamento europee. Oltre a modalità varie di autofinanziamento e di *fundraising* in una ricerca continua, e faticosa, per disporre di risorse necessarie e certe.

## L'integrazione dei servizi e la Rete territoriale antiviolenza 3.2

**Che la politica regionale debba non solo promuovere interventi per sostenere i Centri e le altre strutture di accoglienza, ma premere perché si realizzi una loro integrazione a livello territoriale con gli altri servizi che "lavorano" sulla violenza, è un'indicazione presente in tutte le leggi.** Questo è considerato elemento cruciale per dare maggiore efficacia alla lotta alla violenza di genere. Alcune più di altre si focalizzano in modo particolare sull'obiettivo dell'integrazione, ponendo al centro del loro operare la costruzione di una Rete territoriale fra istituzioni mediante protocolli e accordi a livello locale/provinciale come regionale. Cominciando innanzitutto dal coordinamento fra quelli che "intercettano" e si prendono cura delle donne e figli, le strutture sanitarie, i Centri antiviolenza, i servizi sociali comunali, all'interno degli strumenti regionali di programmazione sociale e sanitaria.

Le leggi in proposito prevedono diverse modalità oltre a un riferimento generale alla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" 8 novembre 2000, n. 328 nel cui ambito si iscrivono le politiche regionali in tema di violenza (ad es. Abruzzo, Calabria, Sardegna). Riferimento che successivamente può avere dato luogo ad altri atti per l'introduzione dei Centri nei Piani sociali regionali, come è avvenuto per la Regione Abruzzo<sup>39</sup>:

a) un richiamo alla *legge regionale sul sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari* con l'inserimento dei Centri antiviolenza nei Piani di zona territoriali per l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza (in applicazione della L. 328):

- la Liguria individua le misure a sostegno delle donne "di cui tiene conto, altresì, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza" (art. 3, 5), affidando alla Conferenza dei Sindaci l'attuazione a livello territoriale mentre il Piano sanitario e il Piano sociale integrato individuano gli interventi di *policy* (art. 11);

- la Puglia richiama la L.R. n. 19/2006 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia" e detta indirizzi affinché le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali garantiscano percorsi privilegiati di accesso dedicati alle vittime di violenza, (art. 5, d);

- la Toscana fa riferimento al "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" e all'art. 59 sulla violenza di genere (L.R. n. 41/2005)<sup>40</sup>, in particolare per il Piano integrato sociale (art. 4, 2). Stabilisce inoltre che presso le aziende ospedaliere-universitarie e le aziende ASL venga attivato almeno un centro di coordinamento il cui compito è l'intervento immediato del personale sanitario per la cura e la raccolta delle refertazioni che possano essere usate quali prove in sede giudiziaria. Nel 2014 ha esteso a tutte le ASL regionali l'adozione del Codice Rosa, una procedura attivata prioritariamente a Grosseto, che assegna un codice di triage specifico a chi ha subito violenza e maltrattamenti<sup>41</sup>;

- anche l'Emilia-Romagna inquadra i Centri antiviolenza nella L.R. n. 2 /2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", per la quale "le case e i centri antiviolenza sono parte integrante del sistema locale dei servizi alla persona e costituiscono un riferimento essenziale per le politiche di prevenzione della violenza sulle donne (art. 14, 3); definisce i percorsi di presa in carico e dei livelli di prestazione in Linee di indirizzo, già emanate nel 2013, precedentemente al Piano di azione regionale di cui comunque fanno parte (art. 14, 4);

b) un *provvedimento legislativo ad hoc*, dedicato all'integrazione dei servizi sociali e ospedalieri per l'accoglienza, l'assistenza e la cura delle vittime, oltre all'istituzione dell'Osservatorio regionale antiviolenza, da parte della Campania nel 2012 (in attuazione della L.R. n. 11/2007 "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328");

*Le differenti modalità di integrazione tra i Centri e i servizi antiviolenza del territorio*

## 3.2

**Gli organismi  
di coordinamento  
regionale:  
alcuni esempi**

c) l'indicazione nella legge regionale di *procedure specifiche di intervento nei pronto soccorso ospedalieri*: il Piemonte “promuove e finanzia, all'interno delle strutture di pronto soccorso dei presidi ospedalieri, specifici centri di soccorso per la violenza sulle donne” (art. 6, 2 b). Anche il Molise (dopo la Toscana) attiva il Codice Rosa, percorso di accesso e accoglienza riservato alle vittime di violenza, come parte integrante della stessa legge (art. 2, 1c e Allegato A).

Mentre la Lombardia richiama semplicemente il rispetto della L.R. n. 3/ 2008 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario” (art. 3), il Lazio stabilisce nel Piano triennale attuativo criteri di coordinamento e integrazione, in particolare tra le politiche sociali e sociosanitarie e le altre politiche di settore (art. 7). In più di una Regione, infatti, sono poi i Piani attuativi o le Linee di indirizzo gli atti che danno specifiche indicazioni per costruire modalità di integrazione sostanziali fra tali servizi, come si è analizzato nel par. 2.3 di questo rapporto.

Infine. Alcune leggi, per rafforzare il ruolo di *policy* della Regione in tema di integrazione e di collegamento con la rete, individuano alcuni specifici **organismi di coordinamento regionale**:

- il *Centro regionale di coordinamento dei servizi territoriali* per la Regione Campania (L.R. 2012) ha il “compito di sviluppare interazioni e cooperazioni finalizzate all'ottimizzazione degli interventi di presa in carico delle donne vittime della violenza di genere e a creare rapporti di cooperazione con le altre istituzioni, enti pubblici ed associazioni del territorio” e assegnando tale compito a una struttura situata presso un Presidio Ospedaliero della città (art. 3);

- il *Centro di coordinamento fra presidi ospedalieri e consultori* è attivato in ogni zona dalla Toscana, per garantire l'intervento immediato del personale sanitario, la protezione della rete con i servizi necessari e l'attivazione di interventi multidisciplinari per la presa in carico “al fine di assicurare assistenza sotto i molteplici aspetti socio-sanitari necessari e la conseguente presa in carico ai sensi della L.R. 41/2005”, oltre che attivare la rete provinciale o distrettuale (art. 7)<sup>42</sup>;

- il *Centro Regionale di Coordinamento contro la violenza alle donne* è stato costituito dalla Regione Piemonte in partenariato con Ires-Piemonte (2010) con le finalità di creare un supporto alla costituzione della rete dei servizi e alla loro integrazione in tutte le otto province. Importante, fra gli obiettivi del Centro, è supportare “la pianificazione ed organizzazione delle attività formative realizzate sul territorio regionale nell'ambito dei Piani provinciali” e l'azione per la costruzione di una nuova metodologia di raccolta dati.

**La Rete territoriale interistituzionale.**

Servizi sociali, strutture di accoglienza e Pronto soccorso ospedalieri non solo debbono coordinarsi strettamente tra loro, ma essere collegati a tutte le istituzioni ed enti che con le loro competenze hanno a che fare con le diverse necessità delle donne. È un sistema da costruire, quello della Rete, un **work in progress**: un processo dinamico iniziato già da qualche anno a cui contribuiscono le caratteristiche delle/dei partecipanti dei servizi e degli attori sociali.

I soggetti che ne fanno parte generalmente sono: Comuni, Province, aziende sanitarie locali/ASL, aziende ospedaliere e policlinici universitari, Forze dell'ordine, Autorità giudiziaria, Prefettura, Centri antiviolenza, uffici scolastici provinciali, associazioni culturali e di volontariato; talvolta anche le Università, le organizzazioni sindacali e gli enti datoriali, le associazioni di avvocate/i. Tra loro debbono svilupparsi **reti di relazioni** volte a confrontarsi su percorsi e pratiche di lavoro, su situazioni concrete per sviluppare un “pensiero di rete” comune. Per non essere episodiche e informali ma divenire prassi costanti che contrastano l'eterogeneità delle appartenenze di soggetti pubblici e privati con organizzazioni del lavoro consolidate e formali nonché il cambiamento frequente di operatori e operatrici, le leggi indicano la formalizzazione delle reti territoriali in accordi e **Protocolli interistituzionali**. Una formalizzazione necessaria per una legittimazione reciproca e una condivisione di obiettivi. Generalmente (ma non sempre) essi si traducono nella istituzione di Tavoli interdisciplinari con compiti tecnico-operativi o su singoli temi,

**La costituzione  
e il coordinamento  
della rete  
interistituzionale:  
il ruolo  
delle Regioni**

nei quali il Comune (o la Provincia) ricopre in genere il ruolo di coordinamento locale. In questi anni molti sono i Protocolli di rete sottoscritti localmente da istituzioni e associazioni, sia di valenza provinciale che comunale, sia con un taglio politico che operativo per stabilire **chi fa cosa e come**. È una varietà che non ha ancora trovato una mappatura adeguata ed esaustiva, mentre si può disporre di alcune raccolte regionali<sup>43</sup> che indicano quanto siano importanti le questioni riguardanti la presenza delle strutture di accoglienza e il loro rafforzamento, i referenti e le procedure nei casi di emergenza anche festiva, la formulazione di schede unitarie di raccolta dei dati ecc., e i metodi di lavoro improntati a ricerca, flessibilità, valorizzazione reciproca.

La formazione della Rete è divenuta pertanto norma che la legge della Regione Toscana articola con una priorità "logica e organizzativa" all'interno della legge rispetto ai singoli interventi (art. 3); che è promossa con articoli specifici anche da parte di Calabria (art. 2, c 3), Emilia-Romagna (art. 16), Liguria (art. 3, c 3, 4), Lombardia (art. 3), Sicilia (art. 5), Umbria (art. 34), Veneto (art. 2).

Per accentuare il ruolo di governance della Regione al riguardo, alcune leggi prevedono anche la sottoscrizione di un **Protocollo regionale** che impegna i diversi attori istituzionali e associativi, pubblici e privati, ad agire uniformemente su tutto il territorio in modo che la rete divenga il più possibile equilibrata (Calabria, che lo ha firmato nell'agosto 2013, inoltre Umbria, Sardegna, Veneto). Mentre altre leggi hanno previsto *Linee guida o di indirizzo* come Puglia, Toscana, Emilia-Romagna si veda par. 2.3 del presente rapporto), per l'integrazione fra i servizi, le procedure di presa in carico nell'emergenza e non, il funzionamento della rete territoriale.

Altre leggi assegnano la funzione del coordinamento della rete a livello regionale a quegli organismi partecipativi che accolgono anche rappresentanti della società civile e delle associazioni, quali i Forum o i Tavoli di coordinamento regionali<sup>44</sup>.

Va ribadito, infine, che non sono le leggi a dire quale sia lo stato di costruzione effettivo delle reti antiviolenza, come stiano funzionando nelle varie Regioni, quali siano i Protocolli firmati a livello locale e con quali caratteristiche, né quali siano i programmi, le

## La Rete territoriale antiviolenza

### L.R. Toscana, Art. 3: Costituzione della rete

1. Al fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 2, la Regione sostiene e incentiva la costituzione di una rete di relazioni tra i comuni, le province, le aziende ospedaliero-universitarie, le aziende unità sanitarie locali (USL), le società della salute, l'ufficio scolastico regionale e gli uffici scolastici provinciali, le forze dell'ordine, gli uffici territoriali del Governo-prefetture, la magistratura, i centri antiviolenza presenti sul territorio che abbiano nei propri statuti tali finalità.

2. La rete ha lo scopo di favorire procedure omogenee e di attivare l'immediato intervento dei soggetti di cui al comma 1, su base provinciale, zonale-distrettuale.

3. La Regione adotta linee guida e di indirizzo contro la di genere mediante gli strumenti di programmazione di cui alla l.r. 41/2005 e promuove intese e protocolli per l'attuazione di interventi omogenei tra i soggetti della rete.

4. Le province promuovono il coordinamento territoriale dei soggetti della rete anche al fine della definizione di progetti integrati da presentare ai sensi dell'articolo 4, comma 2.

5. L'assistenza e la protezione da parte dei soggetti della rete è attivata su richiesta della vittima, rivolta anche ad un solo soggetto della rete.

### L. R. Liguria, art.3: Interventi regionali

3. La Regione, attraverso un'attività integrata a vari livelli, promuove e coordina iniziative per prevenire e contrastare, anche mediante azioni coordinate fra istituzioni e realtà associative e di volontariato presenti sul territorio, la violenza di genere e coinvolge le Istituzioni scolastiche a fini di prevenzione e per concorrere alla formazione di una cultura del rispetto di genere.

4. Per la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo, la

Regione promuove protocolli di intesa e protocolli operativi tra Enti pubblici, Istituzioni scolastiche, Forze dell'Ordine e Autorità giudiziaria, Centri Antiviolenza e ogni altro soggetto che opera nel campo della tutela delle donne, allo scopo di creare reti e sistemi articolati in modo equilibrato sul territorio a partire dal livello provinciale.

### L. R. Sicilia, art. 5: Istituzione della rete di relazioni

1. La Regione, al fine di garantire idonee azioni di prevenzione della violenza di genere, sostiene e incentiva l'istituzione di una rete di relazioni tra i comuni, le province, le aziende sanitarie provinciali, le aziende ospedaliere ed i policlinici universitari, gli uffici scolastici provinciali, le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, le prefetture, le organizzazioni sindacali, gli enti datoriali, i centri antiviolenza presenti sul territorio e, su espressa richiesta, le associazioni culturali e di volontariato.

2. La rete ha lo scopo di attivare l'immediato intervento dei soggetti di cui al comma 1, su base provinciale o zonale-distrettuale, nonché di favorire l'adozione di procedure omogenee.

### L. R. Veneto, art.2 : Interventi regionali

2. Nel finanziare lo svolgimento delle attività di cui al comma 1 la Regione persegue l'obiettivo di consolidare ed estendere la rete territoriale istituzionale dei soggetti e dei servizi, favorendo la messa in comune di informazioni, buone pratiche ed esperienze formative attraverso la stipula di accordi tra istituzioni, servizi e soggetti pubblici e privati senza finalità di lucro, che perseguono le finalità di cui alla presente legge anche tramite un protocollo generale che impegni alla collaborazione reciproca tutti i soggetti coinvolti, per realizzare il massimo delle sinergie a livello territoriale e per assicurare una efficace azione di prevenzione e contrasto alle varie tipologie di violenza contro le donne.

### 3.2

#### *Il monitoraggio degli accordi territoriali: i compiti delle Regioni e le relazioni con il DPO*

iniziative, i progetti comuni realizzati. Conoscenza di cui c'è esigenza, ma che necessita di indagini specifiche. Tuttavia alle Regioni dalla recente Intesa è affidato il compito di monitorare i protocolli e gli accordi territoriali e darne comunicazione annualmente al Dipartimento per le Pari Opportunità, accentuando in tal modo il loro ruolo di monitoraggio.

Che operare nella direzione delle Reti sia fattore cruciale per sviluppare politiche di prevenzione e contrasto adeguate è la sollecitazione che viene anche dall'Associazione nazionale dei Comuni-A.N.C.I. e dalla Rete nazionale D.i.Re/Donne in rete contro la violenza, firmatari nel 2013 di un Protocollo di intesa volto, fra le altre misure, a "favorire l'integrazione e la messa in rete nel sistema dei servizi sociali, sanitari e di giustizia degli interventi per combattere la violenza maschile contro le donne, così da sviluppare procedure e protocolli che permettano di elaborare una risposta efficace al problema nell'ottica della protezione delle vittime" e a "favorire l'istituzione di tavoli tecnici che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori interessati". Ne sono seguiti diversi accordi siglati localmente e nel 2014 le stesse organizzazioni hanno pubblicato indicazioni pratiche in "Linee guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i Servizi sociali dei Comuni e i Centri antiviolenza"<sup>45</sup>.

## La formazione 3.3

**Per il buon funzionamento dei servizi e di tutta la rete, fondamentale è l'attività formativa: una necessità che nasce dalla diversa appartenenza, cultura e saperi delle figure coinvolte nei vari nodi (o segmenti), al fine di creare un terreno comune di comprensione del fenomeno, dei modi e delle procedure con le quali ogni organismo viene in aiuto di donne e bambini.** Per tale ragione si tratta di una formazione complessa che agisce su più piani:

- *la conoscenza culturale* dei processi e delle relazioni fra i sessi che producono comportamenti maschili violenti (sapere culturale); produce sensibilizzazione e capacità di riconoscere la violenza anche quando non manifesta e riguarda anche figure di servizi non dedicati;
- *la conoscenza "tecnico professionale"* che consente di riconoscere gli esiti della violenza nella donna che la subisce e successivamente di "prenderla in carico" da parte del servizio (competenze specifiche professionali); riguarda particolarmente operatrici di Case rifugio, medici, infermieri ospedalieri e comprende anche la formazione specifica sulla violenza assistita;
- *la conoscenza organizzativa* riferita al complesso dei servizi e dei soggetti della rete locale che offrono aiuto e tutela alla donna nelle diverse fasi del suo percorso di fuoriuscita dalla violenza (sapere politico organizzativo e istituzionale); produce capacità di migliorare la collaborazione fra i nodi della rete.

Una partecipazione congiunta consente alle operatrici dei Centri e ai medici, agli infermieri ai poliziotti e ai carabinieri, a operatori/trici sociali e avvocati/e, ecc., di sviluppare linguaggio e conoscenze comuni, collaborazione e sinergie. Pertanto tutte le leggi (eccetto quella della Provincia di Bolzano che tuttavia parla di personale con formazione adeguata) individuano la formazione fra i compiti della Regione che li attua direttamente o decentrando alle Province secondo la normativa in materia come nel caso della Campania, Liguria, Marche, Piemonte e Toscana (per un approfondimento si veda box 3).

*L'azione delle Regioni nella promozione della formazione di operatori/trici dei servizi e dei Centri*

### La promozione della formazione e la sua definizione nelle leggi regionali

Box 3

- La legge della Liguria lascia alla fase attuativa le opportune precisazioni ("Le Province, sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 3, comma 6, individuano i bisogni formativi degli operatori che intervengono sul fenomeno e realizzano le idonee iniziative di formazione professionale." art. 4, 2);

- il Lazio specifica che la formazione si rivolge agli operatori pubblici, del privato sociale, delle reti locali ("[la Regione] sostiene la formazione rivolta agli operatori pubblici e del privato sociale, compresi quelli che operano nell'ambito della comunicazione, e in particolare quelli facenti parte delle reti locali" art. 2, k);

- la Sardegna si riferisce a diverse figure che entrano in contatto con la donna che debbono avere una preparazione specifica e omogenea ("1. La Regione promuove la formazione di coloro che a vario titolo operano nel settore della violenza sulle donne e dello stalking in modo da assicurare una preparazione specifica e omogenea per gestire in maniera adeguata il rapporto con la vittima della violenza dal primo contatto, all'informazione e all'assistenza in ogni fase del percorso di recupero." art. 8 bis).

- La Sicilia inserisce il concetto di "formazione congiunta" e indica i diversi tipi di operatori/trici: "La Regione e le province, nell'ambito della normativa regionale in materia di formazione professionale, promuovono iniziative e moduli formativi finalizzati alla formazione congiunta di operatori sanitari, degli enti locali, di centri antiviolenza, quali soggetti coinvolti negli interventi sul fenomeno della violenza sulle donne." (art. 10).

### 3.3

- La **Toscana**, a sua volta, insiste sulla formazione congiunta, indicando anche gli operatori delle forze dell'ordine, della magistratura e degli uffici territoriali del Governo-prefetture (art. 9).

- Nella legge della **Lombardia** viene inserita anche la formazione per iniziative e programmi educativi attraverso la stipula di protocolli con le diverse strutture scolastiche (art. 8 [la Regione promuove e favorisce] "b) la stipulazione di protocolli con la direzione scolastica regionale, gli uffici scolastici provinciali, le istituzioni scolastiche e formative e con gli altri soggetti di cui all'articolo 3 per iniziative e programmi educativi finalizzati all'acquisizione di competenze per l'individuazione dei casi di violenza o maltrattamento, alla diffusione di una cultura del rispetto dell'altro, al superamento degli stereotipi di genere e alla mediazione non violenta dei conflitti;), oltre quella rivolta al personale "che opera a contatto con soggetti violenti o maltrattanti".

- Anche la legge della **Campania** (2012) ipotizza una formazione per coloro che hanno a che fare con gli autori, a significare che si sta facendo strada la necessità di intervenire nei loro confronti e la formazione del personale ne è condizione propedeutica.

- Elementi specifici presenta la legge dell'**Emilia-Romagna**, non tanto perché promuove "una formazione con approccio integrato e multidisciplinare" come altre, quanto perché "si avvale anche della collaborazione del coordinamento regionale dei centri antiviolenza e dei soggetti competenti sulle tematiche di genere", essendo il coordinamento dei Centri riconosciuto dalla Regione "quale fondamentale interlocutore per la pianificazione di settore".

---

## I progetti di prevenzione 3.4

**Tra la pluralità di interventi delineati dalle politiche regionali, quelli sulla prevenzione si affiancano alle azioni di accoglienza e tutela rivolte alle “vittime” per la convinzione che solo agendo sul piano culturale – e dunque alle radici strutturali - la violenza contro le donne potrà essere se non sconfitta, almeno ridimensionata. Una prevenzione che agisce sui tempi medio lunghi.** Agire sulla prevenzione significa quindi rivolgersi all'intero corpo sociale nel quale permangono modelli culturali di relazione fra i sessi fortemente sbilanciati dall'esercizio del potere maschile sulle donne. Nel quale modelli e stereotipi propri di società patriarcali relativi al maschio e alla femmina si intersecano con comportamenti di una società modernizzata, come rilevano coloro che hanno a che fare con gli uomini maltrattanti<sup>46</sup>.

E come rilevano le indagini al riguardo, non ultima Rosa Shocking (WeWorld 2014), che nelle conclusioni dell'analisi delle opinioni espresse dagli uomini e dalle donne del campione interrogato, afferma: “L'Italia rimane ancora parzialmente ancorata ai luoghi comuni, specie in relazione ai rapporti tra uomini e donne”, in quanto da diverse risposte si intravede una “logica machista” di cui talvolta anche le donne sono “protagoniste inconsapevoli o (peggio) condiscendenti”. A riprova che luoghi comuni e stereotipi non dividono nettamente gli uni dalle altre. Benché siano poi le donne a ritenere, più di quanto lo pensino gli uomini, che occorra aumentare lo spazio dedicato alla violenza, così come sono maggiormente consapevoli che occorre rivolgersi ai Centri di accoglienza in situazioni di violenza<sup>47</sup>. Qui interessa soprattutto notare che l'80% degli intervistati (75% uomini e 84% donne) ritiene utile sensibilizzare l'opinione pubblica; e che oltre il 90% delle donne e l'80% degli uomini vede l'utilità di attività di prevenzione rivolte ai giovani quali l'insegnamento delle pari opportunità e di pari diritti e, nelle scuole, intervenire con appositi programmi di formazione e sensibilizzazione.

Il campo della prevenzione/sensibilizzazione è invero molto ampio, comprendendo seminari, convegni, rassegne cinematografiche e teatrali, presentazione di libri, mostre [...] una miriade di occasioni che negli ultimi anni sono aumentate di numero e di intensità<sup>48</sup>. E a opera di una pluralità di attori e agenzie.

Molteplice è anche l'attività di sensibilizzazione e di prevenzione messa in atto dalle Regioni, ma mancando al momento un catalogo di buone prassi, qui preme ricordare quella diretta in particolare alle scuole di ogni grado, e soprattutto a giovani e adolescenti nella fase di crescita e di formazione delle identità, perché entrambi acquisiscano immagini dell'altro sesso non stereotipate e modalità affettive non violente. Pertanto realizzano direttamente e/o promuovono progetti culturali e campagne di informazione e sensibilizzazione ideate e condotte da Centri antiviolenza e associazioni femminili in collaborazione con Enti locali, Aziende sanitarie, altri soggetti della rete.

In alcuni casi le leggi prevedono un “Piano organico” di interventi culturali come la Provincia di Trento che alla formazione scolastica di adolescenti e giovani aggiunge quella riguardante gli strumenti per interpretare correttamente l'uso commerciale del corpo femminile (art. 12); la Lombardia affida al Piano quadriennale le priorità negli interventi di sensibilizzazione che si attuano con azioni coordinate all'interno del sistema scolastico e nella comunicazione mediatica (art. 6); o viene indicata la formazione dei genitori e degli insegnanti dalla Sardegna (2013, 2 bis). Impegno particolare è quello della Campania, che all'interno delle iniziative di sensibilizzazione “riserva peculiare attenzione alla lotta al bullismo, al sessismo e all'omofobia” (2011, art. 5).

Diverse leggi coinvolgono media e i newmedia: nel caso del Lazio per campagne informative alla popolazione e percorsi di formazione degli addetti (art. 2, m, n); nel caso della Puglia la collaborazione è volta in particolare alla adozione di modelli comunicativi - immagini e messaggi - non discriminatori, non stereotipati e lesivi della dignità (art. 15).

*L'azione di sensibilizzazione e prevenzione attuata dalle Regioni*

## 3.4

Negli ultimi anni sono cresciuti i progetti di sensibilizzazione e formazione culturale che hanno visto scuole, docenti, giovani e ragazze impegnati a lavorare riflessivamente su di sé, sui propri modelli di relazione e concezioni dell'altro/a, ma anche sui loro sistemi di comunicazione, i social networks. Finanziati anche da bandi UE o del Dipartimento per le pari opportunità, i Centri di documentazione, le associazioni femminili, i Centri antiviolenza e gli Enti Locali sono in prima linea per realizzare queste attività che si sottraggono alla concomitanza delle date preferite per le iniziative di sensibilizzazione (8 marzo e 25 novembre)<sup>49</sup>. Ma riscuotono meno o nulla attenzione mediatica. Peccato che manchi ad oggi un catalogo, magari ad opera congiunta di Ministero dell'Istruzione e Dipartimento per le Pari Opportunità, che mostri diffusione ed efficacia di queste buone prassi<sup>50</sup>.

## Note

<sup>34</sup> L'Intesa della Conferenza Unificata e Autonomie locali all'art. 1, 2 b) conviene che i Centri antiviolenza siano promossi da "associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza, che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, con personale specificatamente formato sulla violenza di genere".

<sup>35</sup> Le Raccomandazioni sugli standard dei Centri antiviolenza dell'EU-Expert Meeting sulla Violenza contro le Donne - Jyväskylä (Finlandia) 8-10 Novembre, 1999, indicano la disponibilità di un posto in un centro antiviolenza ogni 10.000 abitanti, modificato in un posto ogni 7.500 abitanti e un centro d'emergenza ogni 50.000 abitanti. La rete D.i.Re. stima che in Italia ci sarebbe bisogno di 5.700 posti letto mentre i posti letto complessivi a livello nazionale sono oggi solo 500, con grandi differenze regionali oltre che per eterogeneità della struttura. Si tratta tuttavia di dati che andrebbero aggiornati alla situazione 2013.

<sup>36</sup> L'Intesa del 27 novembre 2014 non contempla questa struttura residenziale.

<sup>37</sup> Le leggi che hanno articoli specifici sul tema sono: L.R. Liguria (art. 8, 4 b), L.R. Lazio (art. 6, Case della semiautonomia), L.R. Molise (art. 5, Dimore dei Diritti di secondo livello), L.R. Veneto (art. 5, Case di secondo livello per donne vittime di violenza).

<sup>38</sup> Al riguardo una buona prassi è quella siglata da D.i.Re. con la cooperativa Camst di Bologna. Il protocollo è stato rinnovato anche per l'anno 2014, nell'ambito dell'iniziativa Camst "Un posto di lavoro alle vittime di violenza", per impiegare nelle proprie strutture di ristorazione le donne seguite dai Centri.

<sup>39</sup> Regione Abruzzo, Piano sociale regionale 2011-13, Livelli essenziali di assistenza sociale.

<sup>40</sup> La Regione Toscana con la L.R. n. 45 del 30 luglio 2014 ha introdotto modifiche all'art. 59 in ordine alle priorità di intervento per contrastare la violenza contro donne e bambini in ambito familiare individuate dal Piano sanitario e sociale integrato regionale.

<sup>41</sup> La Regione Toscana ha approvato con D.G.R. n. 495/2011 un Protocollo di intesa con la Procura Generale della Repubblica di Firenze. Esso prevedeva la costituzione di un gruppo di lavoro di livello regionale composto da rappresentanti di Regione Toscana, Procura Generale della Repubblica di Firenze, Aziende USL e Procure della Repubblica competenti per territorio. Dal 2014 il Codice Rosa è stato esteso a tutte le Aziende USL della Regione; esso struttura le modalità e il percorso di accoglienza delle vittime nei servizi di emergenza e urgenza e, in particolare, nei Pronto soccorso delle Aziende Sanitarie, oltre ad altri interventi in accordo con la Procura della Repubblica per garantire il rispetto dei "tempi dei silenzi" delle vittime, richiedendo un coordinamento stretto con le attività fornite dai Centri e dalla Rete. Il VI Rapporto sulla violenza di genere 2014 fa un'analisi dei dati di utilizzo del Codice Rosa e un confronto con i dati di accesso ai Centri antiviolenza.

<sup>42</sup> In proposito si nota che la scelta di situare il Centro di

coordinamento presso il Consultorio è stata criticata dai Centri antiviolenza perché non ha dato risultati efficaci. Perciò è all'attenzione della Regione la necessità "di ridefinire l'attribuzione e le funzioni del Centro di coordinamento territoriale." Questa ed altre considerazioni si trovano in: Sara Biagi, *Lo scenario della Toscana*, in "Welfare oggi", cit.

<sup>43</sup> Si vedano: il Terzo Rapporto sulla violenza di genere della Regione Toscana (2011), I Parte, *I protocolli delle reti locali contro la violenza di genere. Esperienza a confronto*; il I Rapporto del Centro di coordinamento regionale contro la violenza alle donne della Regione Piemonte (2010); Regione Emilia-Romagna, Città Sicure, *La sicurezza delle donne. Pratiche di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere: protocolli e reti locali in Emilia-Romagna* (a cura di Maria Merelli e Maria Grazia Ruggerini), Materiali di Città Sicure, n. 1, 2011.

<sup>44</sup> Se ne è parlato nel paragrafo 2.5: il "Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere" (L.R. Marche, art. 3), il "Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e contrasto di ogni forma di violenza contro le donne" (L.R. Molise, art. 9), il "Comitato per la tutela delle donne vittime di violenza" (L.R. Trento, art. 10), la "Task Force Permanente Antiviolenza" (L.R. Puglia, art. 7).

<sup>45</sup> Il Protocollo di Intesa fra A.N.C.I. e D.i.Re. e le Linee guida sono disponibili on-line sul sito dell'A.N.C.I. ([www.anci.it](http://www.anci.it)) e di D.i.Re. ([www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it)).

<sup>46</sup> Si veda in proposito Marco Deriu (a cura di), *Il continente sconosciuto. Gli uomini e la violenza maschile*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, novembre 2012. Molte le analisi del problema presenti nel volume: Alessandra Bozzoli, Maria Merelli, Maria Grazia Ruggerini (a cura di), *Il lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne: modelli culturali di intervento*, Ediesse, Roma, 2013, II edizione 2014.

<sup>47</sup> WeWorld, *Rosa Shocking. Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere*, Milano, 2014, pagg. 66-7.

<sup>48</sup> È ancora *Rosa Shocking* a dimostrarlo, anche in termini di investimento, vedendone il passaggio dai 6,3 milioni di euro del 2012 ai 16,1 milioni del 2013. WeWorld, *Rosa Shocking. Violenza, stereotipi...e altre questioni del genere* cit., pag. 14.

<sup>49</sup> L'indagine sugli investimenti nella prevenzione nel 2013 effettuata tramite l'interrogazione sul motore di ricerca Google (\*violenza\*donne), riportata nel già citato *Rosa Shocking* (pag. 30), mostra come l'informazione si concentri nei due appuntamenti annuali del 8 marzo e 25 novembre.

<sup>50</sup> In proposito si segnala che il Governo spagnolo a fine dicembre 2014 ha approvato un decreto reale (*Real Decreto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aprobado por el Consejo de Ministros*) con il quale si introduce quale materia obbligatoria dei programmi scolastici di tutti gli ordinamenti scolastici la parità di genere e la lotta alla violenza di genere contro le donne. In tal modo si vuole assicurare un'educazione e una sensibilizzazione efficace anche per affrontare la piaga della violenza costata la vita a più di 750 donne negli ultimi dieci anni.

4

---

*I finanziamenti  
regionali*

---

4

**Il capitolo dei finanziamenti che le Regioni erogano in attuazione della legge è di difficile analisi. Se la maggior parte specifica nell'articolo finale delle "disposizioni finanziarie" l'entità del finanziamento (iniziale) complessivo, per capire quante, come e a chi o per cosa vengono distribuite le risorse occorre una indagine *ad hoc* che ne mostri l'articolazione e la serie storica. Le leggi infatti si attengono a formulazioni generali<sup>51</sup>.**

Una prima osservazione riguarda la pluralità dei capitoli del bilancio regionale che coprono i finanziamenti, con ciò indicando la trasversalità degli interventi sulla violenza che afferiscono a diverse politiche della Regione: sociali, sanitarie, cittadinanza sociale, formazione professionale, ecc. Poche fanno riferimento alla istituzione di un Fondo apposito, come il Veneto che lo alimenta con le risorse proprie della Regione, con le assegnazioni dello Stato ed eventuali risorse, anche lasciati, da parte di soggetti pubblici e privati (art. 13. Istituzione del Fondo regionale per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere contro le donne); o come il Lazio, che istituisce "un apposito fondo denominato Fondo per il contrasto alla violenza di genere e per la promozione delle pari opportunità", nel quale confluiscono anche le risorse dei programmi operativi della programmazione 2014-2020 finanziati dai Fondi strutturali comunitari (art. 12)<sup>52</sup>.

Un primo approccio al problema è quello di individuare alcune modalità di finanziamento che specificano quali siano, generalmente, i destinatari dei contributi: i Comuni singoli o associati anche in partenariato con le associazioni, i Centri anti violenza, le aziende sanitarie, cioè i soggetti che fanno parte della rete regionale per le diverse attività in cui sono impegnati.

È quasi sempre la Regione che, con un dispositivo successivo, stabilisce criteri e priorità dei contributi ai quali si accede tramite presentazione di domande annuali (in risposta a bandi o avvisi pubblici) che verranno selezionate e valutate. Ne è un esempio la legge del Veneto:

*1. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente in materia di sanità e sociale, stabilisce, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i criteri, le priorità e le modalità per la concessione di contributi agli enti locali, diretti a finanziare le attività e le strutture di cui alla presente legge, riconoscendo carattere prioritario agli interventi previsti dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 2 (Centri, Case, EE.LL.). (art. 12).*

Stessa impostazione per la legge siciliana, con la specificazione della ristrutturazione di beni confiscati alla mafia da destinare a Centri e Case:

*I criteri e le modalità per la concessione dei contributi sono stabiliti dalla Giunta regionale, previo parere della competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana e del Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, inoltre che: 4. La Regione concede agli enti locali che ne fanno richiesta contributi per la ristrutturazione e l'adeguamento dei beni immobili confiscati alla mafia, da destinare ai centri anti violenza e alle case di accoglienza (art. 13).*

Più in dettaglio, la legge della Puglia fa riferimento anche al Piano regionale di salute e al Documento di indirizzo economico funzionale (DIEF) del Servizio sanitario regionale, unitamente al Piano regionale delle politiche sociali, e "La Giunta regionale definisce le modalità di finanziamento dei centri anti violenza e dei programmi anti violenza" (art. 18). In alcune leggi è precisata la percentuale del contributo vincolata al finanziamento dei

**Le leggi regionali e le lacune sull'entità e la continuità dei finanziamenti**

Centri antiviolenza e delle altre iniziative di prevenzione e di monitoraggio, come per le Marche: "Una quota delle risorse finanziarie di cui all'articolo 14 non inferiore all'80 per cento è destinata al finanziamento dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza (art. 12, 3)." E così anche il 60% dei contributi erogati da Abruzzo per centri pilota, ma per il finanziamento di Centri e Case di accoglienza i Comuni debbono garantire una quota di compartecipazione del 40% (art. 5). Più generosa si mostra la Regione Friuli-Venezia Giulia che finanzia per intero l'intervento, riservando il 10% alla rendicontazione (così anche la Calabria).

Un utile complemento alla presente indagine sarebbe una verifica da condursi annualmente di quanto le Regioni hanno disposto nella L.R. Finanziaria annuale e in diversi canali di finanziamento sia diretti che indiretti, cioè erogati ai Centri antiviolenza o tramite le Province o tramite i Comuni competenti attraverso i Piani sociosanitari di zona.

Ad esempio la Regione Toscana in base alla legge n. 59 sulla violenza di genere ha finanziato interventi su presentazione di progetti e ha utilizzato anche il canale della legge n. 16 sulla cittadinanza di genere per dare contributi ad associazioni anche per la violenza. La rete è attualmente incentrata sulle Province, ma la modifica dell'art. 59 della legge n. 41/2005 intervenuta il 30 luglio 2014 può condurre a una ridefinizione del sistema dei Centri nel Piano Sociale e Sanitario Integrato che determina gli indirizzi per la programmazione locale e probabilmente anche le modalità di finanziamento. Nella Legge Finanziaria 2015, inoltre, la Regione programma risorse proprie per "favorire lo sviluppo delle reti e delle azioni di prevenzione e contrasto alla violenza di genere: ascolto, orientamento, protezione (anche attraverso la messa a disposizione di case rifugio o di altri posti d'accoglienza), reinserimento sociale e lavorativo"<sup>53</sup>. Anche la Regione Lazio ripartisce i fondi (regionali e ora anche statali) alle Province e da queste ai Comuni, e ugualmente la Regione Puglia agli Enti Locali, perché vengano assegnati ai Centri antiviolenza e alle Case Rifugio.

Altro esempio è quello della Regione Emilia-Romagna che finanzia direttamente alcuni interventi particolari, destinando alcune risorse alla formazione e al Coordinamento dei Centri per il rapporto annuale sugli accessi ai Centri antiviolenza e nel 2014 anche per svolgere un'adeguata attività informativa sulle Linee di Indirizzo presso le strutture decentrate della rete. Mentre i Centri antiviolenza ricevono finanziamenti dai Comuni in quanto facenti parte della rete territoriale dei servizi sociosanitari essenziali.

Alla complessità e diversificazione appena accennata si aggiunge il compito delle Regioni di erogare i finanziamenti 2014-15 della legge 119/2013, in seguito al D.P.C.M. del 24 luglio 2014: e con quali modalità, a quali strutture e con quali importi, un censimento sarà indispensabile.

Pochi gli accenni esemplificativi precedenti, ma sufficienti per mostrare quanto la situazione dei finanziamenti sia eterogenea e complessa per modalità, varia relativamente alle somme erogate: ad essa fanno fronte spesso con difficoltà i Centri antiviolenza, in una costante ricerca di risorse che siano adeguate a supportare al meglio il loro fondamentale lavoro. Per disporre di una conoscenza completa del problema, esigenza da più parti sentita, vi è necessità di effettuare una indagine specifica in ottica nazionale, se si vuole ricomporre in un quadro esaustivo il complesso delle risorse investite dalle Regioni nei diversi ambiti di *policy*.

### La redistribuzione delle risorse statali: le funzioni delle Regioni

#### Note

<sup>51</sup> Questa necessità è oggi ancora più urgente essendo le Regioni divenute responsabili dell'assegnazione dei fondi statali 2013-14, in aggiunta alle risorse proprie. ActionAid al riguardo, all'interno della campagna Donne che contano ha lanciato la petizione "Sulla violenza voglio vederci chiaro". Ai Presidenti delle Regioni si chiede "un uso responsabile, trasparente e partecipato dei finanziamenti" e un sistema di monitoraggio e di valutazione che tutte/i possano consultare con facilità in modo che l'operato della Amministrazione pubblica sia efficiente ed efficace. Per

questoActionAid ha realizzato la piattaforma Open Data [www.donnechecontano.it](http://www.donnechecontano.it).

<sup>52</sup> Altre Regioni come la Puglia hanno istituito un "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" che comprendono i finanziamenti per il sostegno alle vittime e per il potenziamento della rete dei servizi, che tuttavia non è citato espressamente nella legge.

<sup>53</sup> Dichiarazione dell'assessora regionale Stefania Saccardi in occasione della presentazione del VI Rapporto regionale sulla violenza di genere, novembre 2014.

# ***Conclusioni e bibliografia***

---



---

## Considerazioni e indicazioni

**Vale la pena, per proporre alcune riflessioni che scaturiscono dall'analisi presentata nelle pagine precedenti, riprendere quanto accennato nell'introduzione di questo rapporto.**

Innanzitutto, un merito alle leggi delle Regioni va riconosciuto: esse hanno coperto un vuoto, hanno svolto un ruolo di **supplenza dello Stato** che non ha, diversamente da altri stati europei, promulgato una legge organica, di sistema, sulla questione della violenza alle donne basata sul genere (nonostante siano state presentate diverse proposte di legge in merito). È pur vero che qualche spezzone normativo statale – più che sul piano giuridico qui ci si riferisce a quello delle politiche sociali/assistenziali – è stato recentemente promulgato. **Ma si è ancora ben lontani dal disporre di un disegno normativo organico, che si traduca in politiche omnicomprehensive e integrate sull'intero territorio nazionale.** L'applicazione della Convenzione di Istanbul ora lo esige.

Pertanto la necessità che le Regioni hanno sentito, di dotarsi di una legge e non solo di erogare contributi e promuovere altri interventi a favore dei Centri anti violenza e degli Enti locali mediante altri atti amministrativi, ha avuto in primis l'obiettivo di dare solidità e sviluppo alle azioni di prevenzione e tutela intraprese sul loro territorio, per quanto di competenza. Il supporto istituzionale è essenziale perché ci sia continuità nelle scelte di policy; per agire con un orizzonte di medio lungo periodo e non solo contingente. Questo è un fatto, positivo.

- Ne consegue, pertanto, una prima indicazione, la più stringente, che porta a sottolineare la necessità che **dalle Regioni si proceda verso l'alto**, verso lo Stato, come auspicato nelle indicazioni finali del report che ha preceduto questo lavoro<sup>54</sup>: è tempo di una **legge statale organica, di inquadramento** dell'intero sistema a supporto di consistenti politiche pubbliche di prevenzione e contrasto, rispetto alla quale vadano a collocarsi, in un processo di adeguamento e integrazione, le leggi promulgate dalle Regioni. Come si è analizzato, c'è una considerevole difformità tra gli articolati delle leggi pur nella consonanza degli obiettivi generali: difformità non solo di enunciazioni sintetiche o esaustive, ma relativa alla architettura della *governance* regionale più o meno decentrata e agli strumenti di supporto di cui il governo regionale intende (o ha inteso) dotarsi, dai Piani alle Linee di Indirizzo, ai Tavoli di coordinamento, agli Osservatori.

- Una seconda indicazione è che il **coordinamento fra le Regioni** che hanno una loro sede istituzionale di confronto con lo Stato in tema di politiche sociali (VIII Commissione Politiche sociali – Conferenza delle Regioni), dovrebbe essere strumento anche per un dialogo in tal senso. Certo le Regioni non dimenticano la loro autonomia istituzionale; ma questa non dovrebbe costituire un freno a un **coordinamento più stretto che porti alla condivisione delle linee di azione prioritarie** per costruire quel sistema nazionale poc'anzi auspicato e **attenuare gli squilibri territoriali** che oggi caratterizzano la presenza e la dotazione delle strutture di accoglienza - che debbono avvicinarsi agli standard europei - come dell'organizzazione delle reti locali anti violenza. Si potrebbe cominciare da un confronto (in collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità) su questioni sulle quali ci dovrebbero essere indicazioni o soluzioni comuni, quali ad esempio: l'inquadramento dei Centri nella rete locale dei servizi sociosanitari essenziali, la compilazione e diffusione di un catalogo di eccellenze sui servizi e dei protocolli locali, la rilevazione delle risorse finanziarie che sono state/sono effettivamente erogate dalle Regioni e dagli Enti locali, la messa a punto di meccanismi comuni di rilevazione dei dati per la costituzione del sistema informativo nazionale, l'indicazione di strategie per la prevenzione e la comunicazione. Queste almeno le più urgenti indicate nelle pagine precedenti.

- Infine, dalle leggi scaturiscono **concrete scelte di policy regionali** per realizzare strumenti e incentivare pratiche, dove l'integrazione fra servizi di enti pubblici e associazioni del terzo settore, che deve poter contare su risorse certe, trasparenti e adeguate, non è solo una parola, ma un lavoro vero e costante, anche faticoso, di avvicinamento e condi-

---

*Assenza di un disegno normativo organico*

---

*Le Regioni hanno supplito alle carenze di una legge statale*

---

*È tempo di una legge statale organica*

---

*Il coordinamento fra le Regioni come sede di confronto per attenuare gli squilibri territoriali*

---

*Il Governo del sistema regionale nell'ottica di gender mainstreaming*

visione di procedure e percorsi. Se dunque l'assetto legislativo delle leggi è importante, conta altrettanto il **governo del sistema regionale** in tema di politiche sulla violenza. Si ribadisce, in questa sede - ed è questa la terza raccomandazione - che tutti gli interventi, diretti e indiretti, andrebbero effettuati nell'ottica di **gender mainstreaming** trasversale a tutti gli assessorati e alle politiche di settore, perché l'azione regionale contro la violenza sia uno strumento effettivo di equità, contro le discriminazioni tra uomini e donne.

In conclusione, il richiamo all'approccio teorico - Amartya Sen, ma anche Martha Nussbaum - per il quale le politiche debbono consentire agli individui, donne (e uomini), di sviluppare le loro potenzialità e capacità per raggiungere una piena qualità della vita, che le conclusioni del già ricordato report finale WeWorld relativo al Tour in 14 Regioni hanno sottolineato, non viene meno. In un quadro di valori centrali quali la libertà, l'uguaglianza, le pari opportunità e la dignità umana, si esplica il ruolo delle politiche volto a impedire tutte quelle situazioni che ostacolano la realizzazione piena degli individui. È compito delle politiche, dunque, favorire "interventi coordinati che sappiano rispondere allo stesso tempo al bisogno di accesso delle donne alla salute e alla cura di sé, al lavoro, alla dimensione cognitiva e formativa, alla dimensione abitativa e alla capacità di muoversi liberamente sul territorio, alla dimensione relazione e culturale"<sup>55</sup>. Le stesse dichiarazioni di principio iniziali sui diritti umani fondamentali, lo confermano: **è un problema di giustizia di genere. Di buon governo.**

Per questo è sommamente importante che le Regioni valorizzino in un dialogo fruttuoso le espressioni della società civile. Centri anti violenza, Coordinamenti e Organizzazioni/Associazioni sono infatti un presidio costante e un pungolo competente affinché le norme legislative siano esaustive e applicate in modo efficace. E per dare consistenza a quelle sinergie che sole, anche secondo gli **impegni assunti con la ratifica della Convenzione di Istanbul**, sono capaci di fare avanzare le politiche a tutela e sostegno della vita delle donne che subiscono violenza.

### Note

<sup>54</sup>WeWorld (allora Intervita), *Quali investimenti per le strategie di contrasto alla violenza sulle donne?*, Report finale del Tour in 14 Regioni italiane, maggio 2014.

<sup>55</sup>Op. cit., pagg 51-2.

---

## Bibliografia

- Biagi Sara, (2014), *Lo scenario della Toscana*, in "Welfare Oggi", [Speciale - Donne vittime di violenza: azioni politiche a confronto], n. 5, Maggioli Editore.
- Bozzoli Alessandra, Merelli Maria, Ruggerini Maria Grazia (2013, a cura di), *Il lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne: modelli culturali di intervento*, Ediesse, Roma, II edizione 2014.
- Creazzo Giuditta, (2011), *Gender-based Violence. Le violenze maschili contro le donne*. Dati nazionali e internazionali, Fondazione del Monte, Bologna.
- Deriu Marco, (2012, a cura di), *Il continente sconosciuto. Gli uomini e la violenza maschile*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, novembre 2012.
- Dipartimento per le Pari Opportunità, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, (2014, a cura di Consedin, Studio Come), *Linee guida per la promozione di interventi territoriali di contrasto al fenomeno della violenza di genere*, PON Governance e assistenza tecnica - Ob Convergenza - FESR 2007-2013, Roma.
- D.i.Re/Donne in Rete conto la Violenza, (2013), *Protocollo di Intesa con A.N.C.I. contro la violenza di genere*; [www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it)
- D.i.Re/Donne in Rete conto la Violenza, (2014), *Linee Guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i Centri Antiviolenza e i Servizi sociali dei Comuni*, con A.N.C.I. [www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it)
- Dodi Elisabetta, Guidetti Cecilia (2014), *Lo scenario della Lombardia*, in "Welfare Oggi", [Speciale- Donne vittime di violenza: azioni politiche a confronto], n. 5, Maggioli Editore.
- FRA, European Union Agency For Fundamental Rights (2014), *Violence against Women: an EU-wide Survey. Results at a glance*, Luxembourg. [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)
- Giovannetti Monia, Merelli Maria, Ruggerini Maria Grazia, (2008), *Violenza contro le donne. Il panorama normativo internazionale, nazionale e regionale*, in Quaderni di Città sicure n. 33, Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Grazia Antonella, Karadole Cristina, (2014), *Lo scenario dell'Emilia-Romagna*, in "Welfare Oggi", [Speciale- Donne vittime di violenza: azioni politiche a confronto], n. 5, Maggioli Editore.
- Lanzoni Simona/Pangea, Misiti Maura/IRPS, Tola Vittoria/UDI, (2014), *Violenza sulle donne, Politiche territoriali e Convenzione di Istanbul. Presente e futuro in Italia, prima analisi dei dati*, paper presentato il 3 novembre, Roma.
- Lotti Maria Rosa, (2014), *Condividere saperi per cambiare il mondo: il lavoro di rete contro la violenza verso le donne*, in "M@gm@, Rivista internazionale di scienze umane e sociali", vol. 12, n. 1, 2014.
- Merelli Maria, Ruggerini Maria Grazia, (2014), *La sicurezza nelle normative regionali di contrasto e prevenzione della violenza di genere*, Convegno internazionale di Perugia "Quali politiche per la sicurezza", Perugia, 14-15 novembre, in corso di stampa.
- Nondasola, (2014), *Cosa c'entra l'amore? Ragazzi, ragazze e la prevenzione della violenza sulle donne*, Carocci, Roma.
- Pitch, Tamar, (2000), *Familiarità, autonomia, fiducia*, in Sicurezza e differenza di genere: Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto, Regione Emilia-Romagna, Quaderni di Città Sicure n. 19.

- Regione Emilia-Romagna, Città Sicure, (2011), *La sicurezza delle donne. Pratiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere: protocolli e reti locali in Emilia-Romagna*, (a cura di M. Merelli e MG. Ruggerini), Materiali di Città Sicure n. 1, Bologna.
- Regione Toscana, (2009-2014), *Rapporto sulla violenza di genere in Toscana I-VI. Un'analisi dei dati dei Centri antiviolenza*, (AA.VV.), Firenze.
- Romito, Patrizia, Melato Mauro, (2013), *La violenza sulle donne e i minori. Una guida per chi lavora sul campo*, Carocci, Roma.
- Sannolla Giulia, (2014), *Lo scenario della Puglia*, in "Welfare Oggi", [Speciale- Donne vittime di violenza: azioni politiche a confronto], n. 5, Maggioli Editore.
- Un Women, (1992), *Convention To Eliminate All Forms of Discrimination against Women*, General Recommendation n. 19.  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/>
- Un Women, (2010), *Ending Violence against Women and Girls*. [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)
- Virgilio, Maria (Milli), (2014), *Legislazione a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione femminile*, in Scarponi Stefania, (2014, a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare comparata*, Università di Trento, CEDAM.
- Virgilio, Maria (Milli), (2014), *La legge sul femminicidio*, in "M@gm@, Rivista internazionale di scienze umane e sociali", vol. 12, n. 1, 2014.
- Virgilio Maria (Milli), Cassani Carolina, (2013), *Lexop, Lex-Operators. All Together for Women Victims of Intimate Partner Violence*, Bononia University Press, Bologna.  
[www.lexop.org](http://www.lexop.org)
- WeWorld (allora Intervita), (2013), *Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne*, Milano. [www.siamopari.it](http://www.siamopari.it)
- WeWorld (allora Intervita), (2014), *Quali investimenti per le strategie di contrasto alla violenza sulle donne?* Report finale del Tour in 14 Regioni italiane, Milano.  
[www.siamopari.it](http://www.siamopari.it)
- WeWorld Intervita, (2014), *Rosa Shocking. Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere*, Milano. [www.siamopari.it](http://www.siamopari.it)

### Documenti istituzionali

- *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, 11 maggio 2011  
[http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti\\_vari/UserFiles/PrimoPiano/Convenzione\\_Istanbul\\_violenza\\_donne.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/Convenzione_Istanbul_violenza_donne.pdf)
- *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 luglio 2014 - Ripartizione delle risorse relative al "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" 2013-2014 di cui all'art.5, comma 2, del decreto - legge n. 93 del 2013*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n. 202 del 1° settembre 2014 [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)
- *Intesa relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014*. (Presidenza del Consiglio Ministri) Repertorio Atti n.: 146/CU del 27/11/2014 [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)
- *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere* – Bozza 10 dicembre 2014. <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/primo-piano/2583-piano-dazione-straordinario-contro-la-violenza-sessuale-e-di-genere>

Le leggi sulla violenza contro le donne promulgate dalle Regioni italiane sono reperibili on line e raccolte in: [www.lexop.org](http://www.lexop.org)



Finito di stampare nel mese di febbraio 2015  
presso Grafica Aelle snc, Milano





we  
World

