



LE POLITICHE CONTRO LA VIOLENZA ALLE DONNE A LIVELLO REGIONALE PROPOSTE ALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Premessa

Questo documento nasce dall'esigenza dei Centri antiviolenza di contribuire con una propria riflessione all'elaborazione di un Piano di azione regionale contro la violenza alle donne. Il documento è indirizzato alla Regione Emilia-Romagna e vuole dare uno stimolo circa le priorità di intervento individuate nell'esperienza di chi da oltre 20 anni opera in diretto contatto con migliaia di donne che hanno subito violenza e maltrattamenti.

I Centri antiviolenza sono stati fino ad oggi gli unici a porre con forza e con metodo la questione della violenza alle donne, non come parte dei tanti problemi delle donne nel nostro paese, ma come paradigma della relazione uomo-donna e del potere che viene usato contro le donne.

I Centri antiviolenza sono espressione forte e competente del movimento delle donne, sono organizzati sia in un Coordinamento regionale, che in una Rete nazionale come luogo di confronto e di sintesi delle diverse esperienze dei Centri e delle Case delle donne che nel tempo vi hanno aderito.

I Centri, riconosciuti negli anni quale patrimonio di questa Regione, sono luogo di elaborazione politica e di contrasto diretto alla violenza contro le donne, e quindi luoghi capaci di promozione, prevenzione, cura, tutela, inclusione sociale attraverso progetti, servizi, strutture, interventi di formazione ai soggetti operanti nel settore sociale o della giustizia.

In questi anni la Regione Emilia-Romagna ha più volte promosso e sostenuto iniziative sul tema, ma con forzi e modalità non integrati tra loro. A nostro avviso, le politiche della Regione sul tema e sul fenomeno della violenza di genere dovrebbero partire dal principio che le donne vittime di violenza – in quanto soggetti di diritto – esprimono bisogni e necessità alla collettività e alla politica che la governa.

In mancanza di politiche nazionali integrate in contrasto alla violenza diventa fondamentale l'impegno a livello regionale: la realtà regionale dovrebbe garantire ad ogni donna di trovare gli stessi standard di servizio e aiuto, indipendentemente dal luogo di residenza. Si dovrebbe pertanto intervenire in modo omogeneo per garantire lo sviluppo di politiche in tutte le realtà che rispondano alle richieste di aiuto delle vittime di violenza.

Il Piano d'azione, tenendo conto della lettura della violenza stessa e dei bisogni esplicitati dalle donne, dovrebbe intervenire trasversalmente su più piani: quello culturale/sociale, sanitario, della sicurezza, economico, legislativo e giudiziario.

Il Piano d'azione deve necessariamente prevedere un coinvolgimento attivo e trasversale dei diversi assessorati, sebbene sia auspicabile che l'Assessorato alle Pari Opportunità debba coordinarne le politiche complessive.

Il Piano d'azione dovrebbe essere pensato a lungo termine, perlomeno su base quinquennale, per stabilire le linee di sviluppo e le fasi di monitoraggio, esplicitando le



responsabilità, gli organismi di gestione, i tempi delle azioni, i finanziamenti, il monitoraggio e la valutazione.

Alcuni punti essenziali:

1) RAFFORZARE I CENTRI ANTIVIOLENZA E IL SOSTEGNO DIRETTO ALLE DONNE

Attualmente nella nostra Regione ci sono 10 Centri antiviolenza dislocati nelle diverse province:

- ? riconoscimento della federazione regionale "Coordinamento dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna" quale interlocutrice sulla violenza alle donne nei diversi aspetti culturali, di formazione/prevenzione, di accoglienza e di contrasto. L'associazione si è costituita nel 2009 con lo scopo di promuovere azioni volte ad un cambiamento culturale e di trasformazione della realtà locale nei riguardi del fenomeno della violenza sulle donne. L'associazione raccoglie in un unico progetto politico i 10 Centri antiviolenza presenti sul territorio che in 20 anni di attività hanno prodotto saperi e studi sul tema della violenza alle donne, e supportato migliaia di donne ad uscire, insieme ai propri figli, da situazioni di violenza;
- ? riconoscimento dei singoli Centri antiviolenza nelle diverse realtà locali quali luoghi specifici e privilegiati per l'accoglienza e ospitalità delle donne che hanno subito violenza, e dei loro figli e figlie, prevedendo il loro rafforzamento e sostegno finanziario. Spesso le convenzioni sono annuali, e non permettono uno sviluppo nel tempo; spesso l'insicurezza dei finanziamenti non permette dei rapporti di lavoro qualificati con le operatrici; spesso la precarietà dei finanziamenti costringe a rifiutare, per esempio, il sostegno alle donne senza figli/e perché alcune realtà locali non riconoscono per loro alcun compenso alle associazioni ospitanti: il sistema delle rette impedisce lo sviluppo dei Centri come progetti complessivi di sostegno e come risorsa stabile e duratura per le donne che vogliono uscire dalla violenza. Un centro dovrebbe avere risorse indipendentemente dal numero di notti in cui ospita una donna o un bambino;
- ? istituzione delle Case rifugio per quei Centri antiviolenza che non ne dispongono per mancanza di risorse economiche, come per esempio Rimini e Lugo di Ravenna. Istituzione di almeno una Casa di accoglienza d'emergenza in regione;
- ? adeguamento agli standard europei rispetto al numero di posti letto nelle Case rifugio e continuità del finanziamento. Lo standard europeo prevede un posto per nucleo madre e minori ogni 7.500 abitanti: attualmente la copertura del fabbisogno in regione è solo del 6% di questo standard;
- ? percorsi di formazione periodici (dei diversi livelli) per le operatrici e volontarie dei Centri antiviolenza;
- ? riconoscimento della professionalità e definizione del profilo professionale di "operatrice di accoglienza per donne vittime di violenza" che lavora nei Centri antiviolenza;



- ? accreditamento delle Case rifugio tenendo presente la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” n. 328 del 8 novembre 2000, che prevede la programmazione e l’organizzazione dei servizi anche attraverso il coinvolgimento di tutte le istanze del privato sociale quale parte attiva della rete territoriale delle risorse e degli interventi;
- ? ogni Centro antiviolenza sta stendendo una propria Carta dei servizi, nel rispetto dei diritti delle donne che beneficiano di tali servizi, secondo alcuni principi fondamentali: sicurezza, continuità e regolarità nell’erogazione, tempestività delle risposte, accessibilità e trasparenza nel rapporto con i fruitori dei servizi, correttezza e regolarità gestionale;
- ? I Centri antiviolenza che fanno parte del Coordinamento intervengono con strategie di empowerment, mainstreaming e gender auditing: rafforzamento dell’autonomia, della responsabilità e del potere delle donne, strategie in cui le politiche di genere sono al centro della corrente principale e dove le differenze di genere sono messe in evidenza. Mettere in atto queste azioni significa lasciare da parte gli scenari assistenziali e dell’emergenza per mettere al centro il concetto di laboratorio sociale proteso verso l’innovazione, la ricerca, la sperimentazione. Sono queste le strategie per ottenere parità, diritti e valorizzazione indicate dalla conferenza mondiale delle donne di Pechino (1995) e sostenute con forza dalle Nazioni Unite, dall’Unione Europea, dall’Organizzazione Mondiale della Sanità e dal Governo italiano

2) RAFFORZAMENTO DEL LAVORO DI RETE

Intervento delle Forze dell’ordine

Secondo i dati ISTAT, approfonditi nella ricerca a cura della Regione Emilia-Romagna e pubblicata di recente nei Quaderni di città sicure, risulta che le denunce sono ancora pochissime e che spesso le donne trovano insufficiente professionalità e competenze inadeguate da parte degli operatori delle Forze dell’ordine (anche per quanto riguarda l’aspetto di corretta raccolta della denuncia/querela e la corretta informazione alle donne). Dalla nostra esperienza risulta anche che sovente, quando l’autore della violenza sia il coniuge, le donne vengano disincentivate a sporgere denuncia, e incoraggiate invece a “fare pace” con il marito. Si tratta di comportamenti gravi che impongono da parte delle politiche locali una attenzione particolare. Vorremmo che nelle politiche locali fosse promossa e facilitata:

- ? la promozione e realizzazione di percorsi di formazione e sensibilizzazione sul tema per migliorare la professionalità del personale delle Forze dell’ordine;
- ? la raccolta dei dati sui reati di stupro, maltrattamento, lesioni, stalking, sia presso la Polizia di Stato, che i Carabinieri e la Polizia Municipale, Ferroviaria e la Guardia di Finanza, prevedendo specifici indicatori di rilevazione, anche in fase di pronto intervento (112-113). Tali dati dovrebbero essere raccolti in modo che le denunce e/o le segnalazioni precedenti siano rintracciabili e costituiscano materiale di valutazione della pericolosità della situazione;



- ? la predisposizione di linee guida e direttive condivise che indichino chiaramente le procedure di intervento relative al riconoscimento della violenza, alla raccolta della storia di violenza, alla valutazione della pericolosità, alle informazioni da fornire alle donne sui propri diritti e sui servizi di supporto sul territorio (Centri antiviolenza, servizi sociali, ecc.)

Il Settore sanitario

Spesso per paura e a causa delle dinamiche legate al maltrattamento, le donne non segnalano al Pronto soccorso la situazione di violenza subita tra le mura domestiche, ma attribuiscono le lesioni a "incidenti domestici". Il personale d'altronde non è spesso in grado di riconoscere il problema e/o si sente inadeguato ad affrontare situazioni di maltrattamento e stupro. Vorremmo che nelle politiche sanitarie locali si intervenisse nel:

- ? promuovere e realizzare percorsi di sensibilizzazione e di formazione per aumentare professionalità del personale medico e infermieristico dei Pronto Soccorso, per riconoscere e intervenire sul maltrattamento e lo stupro. Prevedere corsi di aggiornamento permanente in accordo con le Facoltà di Medicina e Chirurgia, della Laurea specialistica in Discipline Infermieristiche, e in accordo con le aziende sanitarie; formazione, aggiornamento e sensibilizzazione dei medici di base e dei pediatri;
- ? inserimento negli ospedali principali, e specialmente nei Pronto Soccorso, di personale specializzato formato al riconoscimento della violenza, compresi assistenti sociali e mediatori culturali;
- ? raccolta dei dati sulla violenza nei PS, utilizzando un codice specifico inerente il maltrattamento e/o stupro da aggiungere nel referto;
- ? elaborare protocolli per l'accoglienza delle donne, per refertare l'accaduto, per l'invio ai Centri antiviolenza, per le questioni legali, per gli esami nello stupro, ecc. Il referto dovrebbe sempre fornire l'indicazioni sull'autore della violenza perché ha conseguenze in ordine giudiziario.

Il Servizio sociale

I servizi sociali sono raramente luoghi di empowerment per le donne, sono luoghi di assistenza e di valutazione. Le assistenti sociali, anche a causa della mancanza di ogni formazione curriculare sul tema della violenza alle donne, hanno ancora stereotipi rispetto al maltrattamento: si confonde il "conflitto di coppia" con la situazione di violenza intrafamiliare, si sottovaluta la pericolosità del partner maltrattante. La mediazione familiare viene spesso proposta anche in situazione di violenza e questo produce moltissimi danni alle donne e ai loro figli. La povertà delle donne al momento della separazione è stata rilevata da diverse ricerche, ma in caso di maltrattamento questa è spesso legata anche alla sottrazione dei beni, alla perdita del lavoro e alla violenza economica. Vorremmo che nel Piano d'azione vi fosse la possibilità di:

- ? promuovere e realizzare percorsi di sensibilizzazione e di formazione continua agli operatori e operatrici dei servizi sociali di base;



- ? redigere materiali informativi da distribuire nei servizi;
- ? favorire la diffusione di linee guida gender sensitive in materia di valutazione delle competenze genitoriali, che contrastino impostazioni sessiste e stereotipate spesso colpevolizzanti la figura materna;
- ? costruire strumenti di sostegno economico per le donne in fase di separazione;
- ? predisporre indicatori utili all'accesso di bandi per l'assegnazione di alloggi popolari. I bandi comunali dovrebbero provvedere un punteggio adeguato per le donne che seguono un percorso di uscita dalla violenza ed escono dalle Case rifugio. Tali facilitazioni non devono essere fruibili solo alle madri con figli a carico, ma a tutte le donne che hanno subito violenza;
- ? istituire dei programmi destinati agli autori degli atti di violenza, in cooperazione con i Centri antiviolenza, per prevenire la recidiva e migliorare il supporto alle vittime anche tramite un monitoraggio dell'autore di violenza.

L'ambito legale

Pensiamo che sia necessaria la diffusione di una maggiore informazione e competenza nella gestione dei casi di violenza alle donne.

- ? In caso di violenza di genere è pericoloso applicare "l'Affido condiviso": il rischio per le donne aumenta considerevolmente in assenza di regole chiare sulla regolamentazione del diritto di decidere sulle scelte che riguardano i figli, sul rapporto padre-figli e sul diritto di visita, ecc.;
- ? la Legge 154 del 2001 sull'ordine di allontanamento/protezione è del tutto in antitesi con l'affido condiviso per legge. I servizi sociali dovrebbero essere "formati" a "leggere" la violenza intrafamiliare, i rischi sulla salute, l'equilibrio, la serenità di gestione dei figli, tenendola presente quando relazionano al Tribunale sui casi di violenza;
- ? occorre promuovere ricerche sulle denunce, sulle archiviazioni, sulle sentenze, sulla giurisprudenza affinché siano date direttive omogenee di formazione e informazione in materia di violenza di genere e in particolare in materia del reato di maltrattamento, troppo spesso trattato diversamente dai diversi tribunali o anche dai magistrati di uno stesso Tribunale;
- ? occorre creare collegamento, anche a mezzo protocolli, tra Tribunale per i Minorenni e Tribunali Ordinari. Spesso i Tribunali decidono diversamente e senza alcun coordinamento tra loro, questo a svantaggio delle donne e dei figli minori;
- ? prevedere maggiori strumenti di tutela della persona offesa sia nelle fase di indagini sia nella fase dibattimentale. La richiesta e l'applicazione delle misure cautelari deve essere valutata con estrema attenzione perché i rischi per la vita della donna denunciante sono elevati; nella maggioranza dei casi la persona offesa non viene protetta;
- ? gli alimenti e il mantenimento previsti dal giudice civile a favore della donna e dei figli minori quasi sempre non vengono versati dal maltrattante, e tale reato



non viene considerato grave: in campo penale bisognerebbe chiedere che le misure "preziali", come il patteggiamento, le attenuanti, la sospensione della pena, siano condizionate al pagamento da parte dell'imputato della somma dovuta. Tale ultima norma è poco utilizzata dai giudici. Il recupero del credito favore dei figli minori deve essere a carico dello Stato e non della singola donna, e i servizi sociali/comuni possono prevedere un anticipo da recuperare direttamente dall'uomo che non paga gli alimenti;

- ? assistenza legale gratuita alle donne che hanno subito violenza (superando l'attuale il vincolo del reddito inferiore ai 10.000 euro lordi l'anno) attraverso un potenziamento del Fondo regionale per vittime di reato, o destinando una consistente parte di esso esclusivamente alle vittime di violenza di genere.

3) OSSERVATORIO: RILEVAZIONE, RICERCA E CONOSCENZA DEL FENOMENO

La ricerca e il monitoraggio delle donne vittime di violenza nella nostra regione ha una lunga tradizione: si tratta infatti dell'unica Regione italiana che si è impegnata in tal senso promuovendo ricerche sin dal 1997.

Sarebbe auspicabile l'istituzione di un Osservatorio regionale stabile che si occupi dell'approfondimento di tali ricerche attraverso l'incrocio di dati criminologici, sanitari e sociali. Le indagini, anche di tipo qualitativo, dovrebbero fornire indicazioni in merito ai bisogni, disagi, problemi legati al tema della violenza. All'Osservatorio devono poter contribuire i Centri antiviolenza, insieme ad altri esperti, per portare i contenuti relativi alle problematiche individuate. Tale lavoro dovrebbe anche tematizzare il femminicidio, problema in Italia drammatico ed esteso soprattutto al Nord, ma non considerato da alcuna istituzione pubblica.

4) ISTRUZIONE, FORMAZIONE E PREVENZIONE

Le scuole sono l'ambito principale di formazione della cultura e della coscienza collettiva. L'educazione alla differenza di genere e alla tematica della violenza sono ambiti che fino ad ora sono stati poco affrontati se non in maniera disomogenea e discontinua. Vorremmo che nel Piano d'azione venisse esplicitata l'importanza e la rilevanza di azioni di formazione e prevenzione rivolti ai giovani e alle giovani residenti nei diversi territori, attraverso la promozione e il sostegno a:

- ? percorsi di formazione nelle classi delle scuole di ogni ordine e grado;
- ? percorsi formativi rivolti a insegnanti ed educatori;
- ? progetti articolati e integrati – come la Campagna del Fiocco Bianco, rivolta ai giovani maschi – che prevedano la partecipazione attiva dei ragazzi e delle ragazze, anche attraverso la produzione di strumenti di sensibilizzazione e di promozione sociale.

5) RAPPORTO CON LE ISTITUZIONI E RAFFORZAMENTO DELLE RETI LOCALI

Osserviamo che la Legge 328/2000 non ha istituito tavoli relativi alla violenza alle donne, ad esclusione di alcune città. Nei Piani sociosanitari la tematica della violenza



alle donne generalmente non viene affrontata, se non indirettamente, e spesso non sono previsti finanziamenti né alle strutture né a progetti mirati di prevenzione o di contrasto. Esiste la necessità, maturata e realizzata già in diverse realtà locali, di incentivare, ove manchino, le reti e i protocolli a livello locale (comunale e sovracomunale) con Procura, Centri antiviolenza, Tribunali, Comune, Polizia, Sanità, Servizi sociali, Servizi sanitari, ecc. con la definizione di referenti, di compiti e di responsabilità precise.

6) MASS MEDIA E CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE

Il problema fondamentale è quello dell'emersione e del riconoscimento della violenza, nascosta, negata e sottaciuta. La comunicazione deve rivolgersi soprattutto agli uomini che usano violenza e spesso la giustificano. È essenziale, inoltre, una maggiore vigilanza sui contenuti spesso sessisti se non esplicitamente offensivi della dignità della donna, ampiamente diffusi nei mass media italiani, senza eccezione dalla televisione pubblica alla pubblicità nei giornali. Vorremmo che a livello regionale vi fosse un controllo maggiore sulla pubblicità sessista che offende le donne e la sua dignità e azioni contro tale fenomeno. Inoltre la Regione si potrebbe rendere attiva in:

- ? campagne di sensibilizzazione attraverso spot televisivi rivolti esplicitamente alle donne ed agli uomini;
- ? campagne di sensibilizzazione sui mezzi di trasporto locale (treni + autobus cittadini/provinciali, ecc.);
- ? individuazione di un organo di vigilanza e di sanzione che contrasti il diffuso uso sui mezzi di comunicazione italiani di un linguaggio sessista e discriminatorio e l'uso di immagini offensive della donna nella pubblicità e nella televisione;
- ? produzione di materiale informativo sul tema e sua distribuzione capillare presso gli uffici pubblici;
- ? coinvolgimento degli uomini nelle attività di sensibilizzazione, vedi la Campagna del Fiocco Bianco, denunciando chiaramente gli atti di violenza e sottolineando il fatto che la violenza contro le donne non ha giustificazioni.

Concludendo, pensiamo che i sei punti elencati possano essere una base per sviluppare un vero Piano d'azione. Non pensiamo che la violenza alle donne debba essere affrontata partendo da una logica di emergenza sociale, ma dalla messa a punto di interventi a lungo termine tesi a contrastarne l'occultamento. Un Piano d'azione locale dovrebbe essere strutturato secondo un approccio olistico in collegamento con i Centri Antiviolenza, e in relazione a un Piano Nazionale, ancora di là da venire.

Il Coordinamento dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna

Bologna, novembre 2011