

Sommario

Prefazione di Vasco Errani	7
Introduzione di Paola Manzini	9
Cap. 1	
Il panorama internazionale	11
1.1 Attualità della violenza di genere	11
1.2 Le legislazioni di alcuni paesi europei	17
1.2.1 Cenni sul panorama europeo	17
1.2.2 Il caso della Francia	20
1.2.3 Il caso dell'Inghilterra	24
1.2.4 Il caso della Spagna	29
Cap. 2	
Violenza di genere: il quadro normativo a livello nazionale	35
2.1 Storia di secolare e ordinaria discriminazione normativa: le donne, la legge e la violenza di genere	35
2.2 Le norme e gli strumenti di tutela a livello nazionale	39
Cap. 3	
Il trattamento della violenza di genere a livello regionale	47
3.1 Il quadro normativo regionale	47
3.2 Leggi regionali specifiche sulla violenza di genere	48
3.2.1 Principi e finalità perseguite	48
3.2.2 Interventi e strumenti operativi previsti	50
3.2.3 Strumenti finanziari	54
3.3 Le leggi regionali che sostengono l'istituzione o l'attività dei Centri antiviolenza	55
3.3.1 Principi, finalità e obiettivi	56
3.3.2 Interventi, strumenti operativi e finanziari previsti	61
3.4 Le leggi regionali sulla riorganizzazione dei servizi o sulla famiglia che contengono norme per contrastare la violenza di genere	69



Settembre/Ottobre 2008

3.5	Regioni che hanno attualmente in cantiere un progetto di legge specifico o per l'istituzione di centri	74
-----	--	----

	Brevi riflessioni conclusive	79
--	-------------------------------------	-----------

	Note	83
--	-------------	-----------





Settembre/Ottobre 2008

Prefazione

Con la pubblicazione di questo numero speciale dei “Quaderni di Città sicure” la Regione Emilia-Romagna dà un altro contributo alla riflessione sulla violenza di genere.

Di questo tema ci siamo occupati a lungo, in questi anni, e da diverse prospettive. Abbiamo cercato di capire, attraverso la ricerca, le caratteristiche di questo fenomeno nella nostra regione e la sua importanza rispetto alle questioni della sicurezza. Abbiamo sviluppato, in collaborazione con le associazioni di donne e le città della nostra regione, una rete articolata di servizi che sono stati un modello per molti altri contesti.

Alcuni anni fa, in un altro Quaderno di questa serie, Tamar Pitch ha scritto “una città sicura per le donne è una città sicura per tutti”. Questa affermazione suona quanto mai attuale. L’anno che si sta concludendo ha visto, nel nostro paese, un attivismo del tutto eccezionale in materia di criminalità e di sicurezza, e l’attenzione dell’opinione pubblica è stata continuamente sollecitata su questi temi. Molto spesso sono stati proprio reati sessuali contro le donne ad attirare l’attenzione degli organi di informazione e dell’opinione pubblica, raramente, tuttavia, si è affrontata la questione nella sua natura di genere. Più sbrigativamente, la violenza contro le donne viene ricondotta soltanto alla aggressione sessuale nello spazio pubblico, ad opera di sconosciuti.

L’esperienza dei nostri centri antiviolenza, gli studi che abbiamo condotto in questi anni, la letteratura internazionale sul tema, la stessa ricerca approfondita che ha condotto l’Istat sulla violenza di genere nel 2006 hanno invece ribadito che il tema della violenza sulle donne è solo in minima parte un crimine dello spazio pubblico, anche se sono questi gli eventi che dominano la scena dei mezzi di informazione e il dibattito pubblico. La violenza di genere, nelle sue varie e spesso poco visibili forme, è invece assai più spesso il risultato di rapporti conflittuali tra i generi, resi sempre più acuti da dinamiche sociali e culturali che vedono le donne affermare la propria autonomia in ambito della vita personale e professionale e che vedono la componente maschile – di qualunque età, etnia e ceto sociale – reagire in maniera violenta a queste dinamiche.

Da qualche tempo, abbiamo dedicato a questo tema una nuova attenzione, non solo con la pubblicazione di questa rassegna normativa. Negli ultimi due anni abbiamo sviluppato, in collaborazione con il Comune di Ravenna e, recentemente,



anche con la provincia di Parma, due progetti sperimentali per realizzare azioni di prevenzione che si muovono sul piano dell'educazione delle giovani e giovanissime generazioni al rispetto delle differenze e al riconoscimento dell'altro. Se il problema è di natura sociale e culturale, può essere affrontato solo con un insieme di strumenti di prevenzione primaria che agiscano su questi fattori e che favoriscano una corretta socializzazione al rispetto delle differenze sessuali.

Nel frattempo, tuttavia, abbiamo bisogno anche di strumenti di protezione per le donne che subiscono forme diverse di violenza. La nostra Regione ha sempre privilegiato, più che l'azione normativa, gli interventi sul campo e la predisposizione di un insieme di misure di protezione per le donne che hanno subito violenza, contribuendo alla diffusione sul territorio regionale di una rete di sostegno basata sui centri antiviolenza, ma anche su misure di supporto e assistenza economica alle vittime e ai loro figli, come dimostrano gli interventi che abbiamo realizzato attraverso la Fondazione Regionale per le vittime di reato.

Con questo lavoro tentiamo di approfondire la nostra riflessione sullo strumento normativo, per capirne meglio le caratteristiche, la potenziale efficacia, gli elementi di debolezza, le possibilità di integrazione con lo strumento sociale e culturale. È solo il primo passo di un approfondimento che abbiamo avviato e che continuerà nei prossimi mesi, con l'obiettivo di capire che cosa può essere veramente efficace per contrastare questo fenomeno e per orientare meglio le nostre politiche regionali, anche rispetto al tema della violenza di genere. Che, va ricordato, è assai più una questione sociale e culturale che una questione criminale e riguarda tutti noi, e non solo una componente marginale e marginalizzata della società.

Vasco Errani

novembre 2008



Settembre/Ottobre 2008

Introduzione

Questo lavoro rappresenta un ulteriore contributo alle attività che la Regione Emilia-Romagna dedica da tempo al contrasto della violenza di genere.

Va fin d'ora segnalato che si tratta di una prima fase di ricognizione, per ora limitata all'analisi dell'impatto normativo. La scelta è stata quella di suddividere la ricerca in due parti, di cui la prima è dedicata prevalentemente agli aspetti normativi del fenomeno, non affrontando, in questa fase, la descrizione e la valutazione di altri interventi sul piano sociale, amministrativo e preventivo che la nostra Regione ha attuato nel corso di molti anni di lavoro su questo tema.

Sarà, infatti, una seconda parte della ricerca ad entrare nel merito degli strumenti di sostegno sociale e delle possibili forme di prevenzione, un campo nel quale la nostra Regione è stata particolarmente attiva, e che vogliamo continuare a sviluppare e migliorare.

La peculiarità di questo contributo sta anche nel fatto di nascere dalle collaborazioni tra diversi Servizi regionali ed in particolare tra il Gabinetto del Presidente, con i Servizi Politiche per la sicurezza e la Polizia locale e Segreteria e Affari Generali della Giunta, Affari generali della Presidenza. Pari opportunità, e l'Assessorato alla promozione delle Politiche Sociali, tramite il Servizio Politiche Familiari, infanzia e adolescenza.

Si è voluto pertanto dare un segnale di come il fenomeno della violenza di genere sia un problema trasversale, che tocca diversi ambiti delle politiche regionali, e proprio per questo necessita, sempre più, di politiche concertate, sviluppate attraverso forme di coordinamento e di integrazione tra i diversi settori della Regione che si occupano di genere al fine di promuovere iniziative coordinate sul territorio.

Questa scelta, volta a favorire, in misura sempre maggiore, l'integrazione di politiche ed interventi, si accompagna, ed è rafforzata, dalla lunga tradizione che la nostra Regione ha sviluppato nel sostegno alle donne che hanno subito forme diverse di violenza in ambito familiare o di coppia, attraverso una rete regionale di centri che in diverse forme offrono supporto a chi ha vissuto questa esperienza. Con questo lavoro si apre, inoltre, una nuova fase di riflessione sugli strumenti di contrasto, con l'obiettivo prioritario di cominciare ad interrogarci sulla efficacia di questi strumenti e di individuare nuove forme possibili per intervenire su un fenomeno che assume una rilevanza sempre maggiore.

L'indagine condotta dall'Istat nel 2006 e resa pubblica nel 2007 ha mostrato con chiarezza, a partire da dati assai più affidabili delle sole denunce, quanto la vio-



lenza di genere, nelle sue diverse forme, sia diffusa e trasversale, e quanto essa sia radicata nelle relazioni asimmetriche tra i generi.

Anche i dati relativi alla violenza basata sul genere pubblicati dalla Regione (“Le donne in Emilia-Romagna – Quadro conoscitivo per la costruzione di un punto di vista di genere”, Servizio Controllo strategico e Statistica) evidenziano come questo tema, già al centro dell’attenzione delle politiche regionali, sia comunque una delle aree di criticità verso cui continuare ad indirizzare gli interventi.

È sulla base di tutti questi elementi che si è ritenuto opportuno fare un’opera di sistematizzazione delle normative europee, nazionali e quindi procedere successivamente con una seconda fase riferita agli interventi regionali, per cominciare a capire che cosa funziona, quali ulteriori strumenti possono integrare l’intervento formale e astratto del diritto, quali attività si possano eventualmente mettere in campo per affrontare il fenomeno nelle sue diverse sfaccettature.

La dichiarazione di Vienna dell’ONU del 1993 e la Piattaforma d’azione di Pechino del 1995 proclamano l’inalienabilità dei diritti umani di donne e bambini in quanto parte integrante dei diritti umani universali. La violenza di genere e tutte le forme di sfruttamento sessuale, incluse quelle che risultino dal pregiudizio culturale e dal traffico internazionale, sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana, e perciò devono essere eliminate.

Da questi due documenti dell’ONU, che hanno segnato un punto fondamentale per il riconoscimento della gravità del problema e per la necessità di un impegno da parte degli Stati e delle comunità nel contrastarla, molti passi avanti sono stati fatti, ma ancora lunga è la strada da percorrere.

È infatti evidente come, oltre alle necessarie ed urgenti azioni sul campo, lo sradicamento delle diverse forme di violenza basate sul genere implichi una politica che promuova a medio e lungo termine un mutamento culturale in grado di scoraggiare anche le forme più lievi di prepotenza e che si impegni a diffondere una cultura attenta al rispetto delle differenze, all’uguaglianza di genere e al reciproco rispetto tra uomini e donne.

Di fronte agli allarmanti dati che emergono, non si può sottovalutare la gravità del problema e occorre modificare i nostri modelli culturali, agendo soprattutto sulle nuove generazioni, affinché la relazione fra uomini e donne sia improntata al rispetto della libertà e della dignità della donna, al principio della inviolabilità del corpo femminile, e all’accettazione dei nuovi ruoli delle donne, attraverso azioni di sensibilizzazione, prevenzione e formazione culturale. La nostra Regione continuerà a fare la propria parte.

Paola Manzini

novembre 2008

Cap. 1 Il panorama internazionale

1.1 Attualità della violenza di genere

La violenza contro le donne¹ ha assunto in tempi recenti un rilievo nuovo, divenendo oggetto di maggiore attenzione da parte dei mezzi di comunicazione e talvolta dei decisori politici. Si è trattato, tuttavia, in molti casi, di collocare questo tema come un segmento all'interno di quel più generale argomento della paura e della insicurezza che è stato al centro del dibattito politico e delle recenti campagne elettorali anche nel nostro Paese. Un tema affrontato da riflessioni e studi a livello internazionale in un'ottica critico analitica a partire da diverse prospettive teoriche e con strumenti multidisciplinari, tesi a decodificare e a demistificare l'uso che troppo spesso viene fatto di quel senso di vulnerabilità, generato da una diffusa insicurezza esistenziale, economica e sociale, che con eccessiva facilità individua le cause negli esclusi dalla società visti come fonte di pericolo. "Paure liquide perché libere di trasferirsi facilmente, di distaccarsi e attaccarsi da una sfera all'altra"². Paure che spesso si separano dal principio di realtà là dove esse continuano a crescere, mentre le più aggiornate statistiche mostrano un calo di quegli stessi reati che provocano allarme sociale.

È all'interno di tale atmosfera di crescenti paure che il soggetto donna è ritornato alla ribalta, mettendolo spesso al centro quale indicatore sensibile di una precaria sicurezza urbana che sarebbe minata soprattutto dalla presenza di strati sociali esclusi, rappresentati in primo luogo dagli stranieri, dai migranti ancor più se irregolari o clandestini³. Un uso strumentale e distorto del paradigma della sicurezza, a partire dal ruolo spesso giocato dai media – che hanno trasformato in casi emblematici orribili episodi di cronaca, creando un allarmismo al quale hanno risposto campagne politiche sul tema della sicurezza – del problema della violenza contro le donne; un problema che ha radici antiche ed è non solo ancora presente, ma sotto certi aspetti ha ripreso forza di fronte ad una messa in discussione degli equilibri fra i sessi, sollecitata anche da un lungo, articolato, complesso – talvolta sofferto – percorso del movimento delle donne e del femminismo, nel nostro Paese e a livello mondiale⁴.

Proprio a partire dall'uso non di rado distorto che è stato fatto di un problema estremamente grave e reale – che concerne innanzitutto l'ambito familiare e comunque fa riferimento ad uno scarto di potere fra i due sessi e ad una antica ma persistente cultura patriarcale – diviene utile, prima di entrare nel merito del panorama normativo, riprendere sia pure a grandi linee il quadro concettuale,

ripercorrendo le principali tappe di un dibattito che ha attraversato la società italiana e le più rilevanti istituzioni a livello mondiale. Si è così sancito come la violenza di genere sia una questione di portata internazionale.

È con la Conferenza di Pechino del 1995 che viene sancito il principio “i diritti delle donne sono diritti umani”, tramite una articolazione nei diversi ambiti. In quella sede il concetto di violenza di genere assume nuovo spessore poiché si sottolineano le cause strutturali del fenomeno, collegato alla discriminazione storicamente radicata nei confronti delle donne. In realtà non si tratta del primo atto, poiché i documenti approvati in quella occasione rappresentano in parte una sintesi di tappe precedenti: dalla Convenzione per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione verso le donne (CEDAW, da cui discende come tutte le forme di violenza di genere fossero una violazione del principio di uguaglianza)⁵ alle tre Conferenze Mondiali che l’avevano preceduta, fino alla Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993, dove per la prima volta si mette in relazione la violenza contro le donne con la violazione dei diritti fondamentali⁶.

Nella Piattaforma di azione che sortirà dalla Conferenza mondiale di Pechino si afferma “La violenza contro le donne è un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell’uguaglianza, dello sviluppo, della pace”. E ancora, riprendendo la Risoluzione dell’Assemblea generale dell’ONU del ’93: “L’espressione violenza contro le donne significa qualsiasi atto ... che provoca, o potrebbe provocare, un danno fisico, sessuale o psicologico o una sofferenza alle donne, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che si verifichino in pubblico o in privato”.

Ma è soprattutto nel definire tale fenomeno come frutto di uno squilibrio di poteri nella relazione fra i sessi che si attua la svolta più significativa per fondare le strategie future di contrasto nei diversi paesi. Sempre nella Piattaforma si afferma, infatti, che “la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente ineguali tra gli uomini e le donne, che hanno condotto alla dominazione sulle donne e alla discriminazione e costituisce un ostacolo al pieno progresso delle donne”⁷.

Altri atti seguono a livello delle Nazioni Unite, quali la Risoluzione ONU n. 54/134 del 17 dicembre 1999, che proclama il 25 novembre **Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne, nel giorno che ricorda l’eccidio delle sorelle dominicane Mirabal da parte della polizia del dittatore Trujillo, avvenuto nel 1960.**

Un percorso che prosegue anche nel nuovo millennio con l’approvazione di altre risoluzioni, come la 58/147 del 19 febbraio 2004 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite: pronunciamenti importanti, frutto di lotte e mobilitazioni ormai su scala mondiale, ma anche specchio delle difficoltà e della lentezza dei cambiamenti in un fenomeno che ha radici profonde e sempre più evidentemente connesso con l’ineguaglianza di genere che attraversa tutte le società e culture del mondo, sia pure assumendo forme differenti⁸. Molti paesi dell’area del Mediterraneo e del continente africano, per citare casi specifici, hanno inserito nell’agenda politica la questione della violenza di genere ed alcuni governi hanno

intrapreso azioni specifiche per contrastarla.⁹ L'atto più recente da parte delle Nazioni Unite è stato il lancio, nel 2008, di una campagna per l'eliminazione della violenza contro le donne che dovrebbe svilupparsi fino al 2015.¹⁰

Altri organismi internazionali, nel frattempo, si sono fatti carico del problema a partire dalle diverse competenze. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dato vita ad una banca dati e realizzato studi attraverso i quali è emerso, fra altro, come la violenza di genere risulti essere la principale causa di morte per le donne nella fascia di età compresa tra 15 e 44 anni, dimostrando in questo modo come siamo di fronte ad un fenomeno che non ha i caratteri della eccezionalità bensì della "normalità"¹¹.

Il tema della violenza contro le donne, agita nella sfera pubblica e in quella privata, nel corso della seconda parte degli anni '90 diviene dunque parte del dibattito politico mondiale; ma è solo all'inizio del nuovo millennio che l'Europa fa proprio quel tema che forse per qualche tempo, da parte di alcuni interlocutori, si era pensato che non fosse questione centrale per lo meno in un continente, come quello europeo, ad alto tasso di sviluppo e con una antica tradizione di democrazia.

Nel 2002 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotta una Raccomandazione che non si limita a porre la necessità della protezione ma invoca al tempo stesso un approccio globale e (trasversale) al problema. In quel testo viene ripresa la definizione di violenza contro le donne sancita nella Conferenza di Pechino e sono integrate le principali acquisizioni sul tema già fatte proprie dai principali organismi internazionali. Non solo. La Raccomandazione accoglie anche "i suggerimenti che vengono dalle esperienze realizzate dal movimento delle donne europeo e gli insegnamenti che ne derivano al fine di individuare le misure maggiormente efficaci per prevenire il fenomeno, ed ancora per ciò che riguarda il prendersi cura delle donne vittime di violenza, potenziando gli interventi in atto e mettendo a punto piani di azione nazionale di lotta alla violenza contro le donne, da strutturare in collaborazione con le associazioni femminili attive sul tema"¹².

La ricaduta di questa presa di posizione del Consiglio d'Europa nei paesi europei è discreta, se non altro perché contribuisce a smuovere una situazione di stallo a livello istituzionale in diverse realtà. Anche gli studi successivi che ne discendono contribuiscono a dimostrare quanto il problema della violenza di genere non sia un problema solo delle donne, ma assuma una portata di ordine generale, coinvolgendo l'intero assetto sociale e pure quello economico, oltre ad investire di una nuova responsabilità l'agire politico delle istituzioni nel loro complesso. Basti pensare a due questioni di ordine completamente differente. Da un lato i costi anche economici complessivi per la società, e non solo per le vittime, che la violenza comporta. Dall'altro le ricadute della violenza verso le donne su bambini e bambine, che anche se non sono oggetto diretto di tali comportamenti vi assistono subendo traumi che possono avere conseguenze pesanti nelle vite delle future generazioni e che rischiano di riprodurre e perpetuare il ciclo della violenza¹³. Da segnalare inoltre l'attenzione dello studio del Consiglio d'Europa

a valutare, nei paesi membri, le misure di protezione della vittima ma anche a sottolineare la scarsità di programmi di risocializzazione dei partner violenti¹⁴.

Il Consiglio d'Europa, tramite le diverse Risoluzioni e Raccomandazioni emanate,¹⁵ ha posto l'accento sulla necessità di volgere l'attenzione anche agli autori della violenza, operando per un loro recupero sia sul piano terapeutico, sia tramite un intervento su stereotipi e pregiudizi, patrimonio di una cultura patriarcale che sta alla base di quei comportamenti, quale uno dei fattori generatori di violenza¹⁶.

Il 30 aprile 2008 l'Assemblea parlamentare ha adottato la Dichiarazione di Vienna "Stop alla violenza domestica". In settembre c'è stata la presentazione di un Rapporto, seguito dalla Raccomandazione Combattere la violence à l'égard des femmes : pour une convention du Conseil de l'Europe¹⁷.

Appare dunque evidente come le posizioni del Consiglio d'Europa abbiano aperto la strada ad interventi a tutto campo, facendo della violenza di genere una questione specifica (non sempre confusa nell'elenco dei soggetti deboli/vulnerabili a partire dai bambini, più di recente anche i migranti) e al tempo stesso trasversale e di portata generale che proprio per questo rimanda alla necessità di interventi che fuoriescano dalla sporadicità per trasformarsi in azioni di sistema, tramite Piani che ogni governo dovrebbe varare¹⁸.

Forse più lento e "prudente" il percorso dell'Unione Europea a questo proposito. È solo a partire dalla seconda metà degli anni '90, anche sull'onda di quanto era scaturito dalla Conferenza di Pechino, che l'Unione Europea incomincia a parlare esplicitamente di violenza contro le donne, tramite specifiche Raccomandazioni agli Stati membri sulle politiche di contrasto e con il varo di un programma *ad hoc*, Daphne, volto a finanziare azioni mirate¹⁹. Un Programma che si svilupperà nel corso del tempo con una seconda e, recentemente, una terza fase (2007-2013) decretata da una decisione congiunta del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea (n. 77 del 20 giugno 2007) che istituisce "un programma specifico per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio, nell'ambito del programma generale Diritti fondamentali e giustizia".

Al tema violenza, pur riconoscendo una sua particolarità assieme ad altri soggetti bisognosi di protezione, non viene tuttavia assegnato solo uno spazio separato. Tanto è vero che all'interno della Road Map 2006-2010, tra i principali obiettivi, dalla indipendenza economica alla parità nei luoghi e processi decisionali, comparirà anche lo sradicamento di tutte le forme di violenza basate sul genere. Così si afferma infatti in quel documento, sottolineando gli aspetti di questo particolare tipo di violenza: "L'UE è impegnata nella lotta contro ogni forma di violenza. Le donne sono le principali vittime della violenza basata sul genere. Si tratta di una violazione del diritto fondamentale alla vita, alla sicurezza, alla libertà e all'integrità fisica ed emotiva, che non può essere tollerata né giustificata per alcun motivo. La prevenzione è essenziale e richiede istruzione, conoscenze, la costituzione di reti e di partenariati nonché lo scambio di pratiche ottimali. Occorre un intervento urgente al fine di eliminare attitudini e pratiche nefaste,

abituale o tradizionali, quali la mutilazione genitale femminile, i matrimoni precoci forzati e i delitti d'onore". Tra le azioni chiave per contrastare la violenza di genere, accostata in questo caso alla tratta, la Commissione si impegna a:

- pubblicare nel 2006 una comunicazione sull'istituzione di un sistema di statistiche comparabili sul crimine, le vittime e la giustizia penale e controllare i progressi a livello di UE;
- sostenere gli sforzi degli Stati membri e delle ONG volti all'eradicazione della violenza basata sul genere, comprese pericolose pratiche abituali o tradizionali, promuovendo campagne di sensibilizzazione, sostenendo la formazione di reti, lo scambio di pratiche ottimali e la ricerca, attuando programmi destinati alle vittime, così come ai colpevoli e incoraggiando gli Stati membri a elaborare piani d'azione nazionali;
- dare un seguito alla comunicazione e al piano d'azione dell'UE sulla tratta di esseri umani e promuovere l'uso di tutti gli strumenti esistenti, compreso il FSE, per la reintegrazione nella società civile delle vittime della violenza e della tratta di esseri umani.

La scelta dell'Unione Europea è dunque quella di operare da un lato tramite campagne di informazione e sensibilizzazione sollecitando gli Stati membri, dall'altro tramite azioni finanziate dal Fondo Sociale Europeo con altri programmi, quali ad esempio Equal, che operino per un abbattimento delle cause che generano violenza e orientati ad un rafforzamento delle donne e del loro ruolo nella società, nell'economia, nella famiglia, nella politica.

Una scelta che se da un lato tende correttamente a non ridurre le donne che subiscono violenza a povere vittime bisognose di sostegno, collegando il tema violenza ad un insieme di cause che vanno affrontate su diversi piani e con vari strumenti economici e culturali, andando al di là di un'ottica assistenziale e protettiva, dall'altro non è esente dal rischio di diluire eccessivamente il problema dentro quella stessa strategia generale che pure è essenziale.

Insomma, si ripropone anche dall'angolo visuale della violenza di genere quel rischio che si è rivelato proprio di tutte le pratiche di *gender mainstreaming*, là dove la convivenza di globale e specifico ha messo in luce la precarietà di questo equilibrio. Una delicata applicazione del *mainstreaming* di genere che riguarda tutte le politiche rivolte alle donne e che richiede un oculato equilibrio tra particolare e generale, il cui esito dovrebbe essere una vera e propria sessuazione dell'agire politico in tutti i campi.

Per quanto riguarda il **Parlamento europeo**, è da segnalare la Risoluzione del 2 febbraio 2006 sulla situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne ed eventuali azioni future che, partendo dalla normativa esistente a livello internazionale, elenca agli Stati membri una serie di raccomandazioni, sollecitazioni e richieste affinché riconoscano il fenomeno della violenza e adottino azioni a sostegno delle vittime e di prevenzione.

Risulta evidente, da quanto sin qui scritto, che il problema di fondo, sotteso ai diversi documenti e alle strategie di intervento rimane il concetto di violenza, a

cui si fa riferimento e le basi teoriche nelle quali si inquadrano pratiche e teorie. Un discorso di ampia portata che per il momento viene qui solo accennato e che implicherebbe tra l'altro uno sguardo al panorama dei *women studies* all'interno dei quali nasce la categoria di violenza di genere.

È presente il rischio che parlando di violenza si confinino le donne nel solo – o per lo meno nel prioritario – ruolo di vittime, con il limite di passività che questo termine comporta, e il richiamo a interventi essenzialmente se non esclusivamente protettivi ai quali rimanda²⁰. Un rischio che ha fatto sì che una parte del femminismo abbia visto l'emergere del tema della violenza contro le donne come un oscuramento, un contrasto, una negazione dei percorsi di libertà femminile. Non si può, a nostro parere, affrontare il tema della violenza contro le donne (sia essa psicologica, economica, sessuale, fisica) se non si chiarisce che l'accento è posto sulla violenza di genere, che poggia su una cultura patriarcale, su rapporti di dominio, su uno squilibrio di poteri fra i due sessi. Siamo dunque di fronte ad un nodo sociale e culturale che va ben oltre la “retorica delle pari opportunità” e che riguarda le relazioni fra donne e uomini nella sfera privata e in quella pubblica, mettendo in luce quanto nei fatti il “personale è politico”²¹. La violenza contro le donne, se così intesa, rimanda alla esplicitazione del suo legame con la disparità di potere fra i due sessi; ma anche alla questione dei diritti. Le complesse radici che la violenza di genere rivela rinviano ad una strategia di sradicamento, di trasformazioni profonde, tali da implicare un sovvertimento degli assetti sociali e da richiamare strategie per l'affermazione di autonomia, progettualità e *empowerment* delle donne. “Oggi si lavora con l'idea parziale di garantire i diritti delle donne vittime di violenza, ma l'obiettivo finale, in linea con la tradizione storica dei femminismi, sarebbe il riconoscimento del diritto a una società diversa e senza violenza per tutte le donne. Situare la violenza contro le donne nel contesto delle società patriarcali permette di politicizzare la violenza che noi donne soffriamo e di non ridurla a una semplice violenza di più; permette di rompere la barriera che esiste tra vittime e non vittime, di creare vincoli di solidarietà e di riconoscimento. L'obiettivo sarebbe parlare di diritti delle donne di fronte alla violenza di genere, più che parlare delle donne vittime di violenza”²².

Un breve cenno alla metodologia adottata in questa prima fase di indagine, che costituisce una sorta di premessa ad una seconda parte che rappresenterà invece il “fuoco” dell'intero progetto e che sarà incentrata sull'analisi delle risposte che la Regione Emilia-Romagna ha saputo dare al problema della violenza, in termini di sviluppo dei servizi, riconoscimento e supporto dei centri, attività di lavoro a rete tramite la stesura di Protocolli di intesa e la definizione di Tavoli. Si è trattato di una scelta realizzata al di fuori di un assetto normativo specifico sulla violenza di genere, così da rispondere anche a quelle istanze del movimento delle donne che, diffidando delle leggi sulla violenza, hanno invece sollecitato un dialogo con le istituzioni a partire da una messa in atto di azioni di sistema in cui sia le associazioni, sia i servizi pubblici, diventassero in grado di fornire risposte integrate, non solo rivolte all'emergenza, e supportare strategie di lungo periodo

per sostenere i percorsi di fuori uscita delle donne dalla violenza.

Il tema della violenza di genere, in questo primo testo, è stato dunque preso in considerazione essenzialmente dal punto di vista delle norme (che tuttavia non sono state sempre e solo lette tramite un'epistemologia giuridica), inquadrandolo in un percorso storico di più vasto respiro relativo ai diritti di cittadinanza delle donne, che viene ripreso in forma diversa nel primo e nel secondo capitolo.

La scelta di questa angolatura non discende da una sottovalutazione di altre ottiche di lettura capaci, ad esempio, di mettere in luce il ruolo della società civile, ma dalla necessità di operare una delimitazione del campo di indagine, focalizzando l'attenzione sulla ricostruzione di un quadro normativo che spaziasse dal piano internazionale a quello regionale. Per questa ragione rimane quasi del tutto assente la ricognizione delle azioni svolte dal movimento delle donne, nelle sue diverse forme ed espressioni, sul tema della violenza, nonostante sia uno dei soggetti che con maggiore forza ha inciso su modi, tempi, contenuti delle leggi qui prese in considerazione. Lo stesso può dirsi per gli studi e le ricerche di impianto socio statistico, in questa sede solo talvolta accennate, che spesso hanno rivelato la persistenza di fenomeni ritenuti, da una parte della opinione pubblica, retaggio del passato.

Il fuoco dello studio rimane quello riferito al territorio nazionale con un approfondimento sulla normazione regionale sino ad oggi poco esplorata, all'interno di un indispensabile inquadramento transnazionale, in primo luogo europeo, sia pure condotto a grandi linee. Tra i paesi dell'Unione Europea si è scelto di osservare con maggiore attenzione tre realtà: Francia, Inghilterra, Spagna. La prima per la sua prossimità non solo geografica quanto anche culturale all'Italia. L'Inghilterra perché è stato un paese nel quale la denuncia della violenza contro le donne e le prime misure per combatterla hanno radici "antiche" che risalgono già all'inizio degli anni '70; un fenomeno che potrebbe avere influenzato quelle norme che peraltro si basano su un impianto giuridico specifico (*common law*) e differente dagli altri della UE. La Spagna, infine, è stata esaminata perché è il solo stato che sino ad ora abbia varato una legge quadro organica sul problema della violenza contro le donne.

1.2 Le legislazioni di alcuni paesi europei

1.2.1 Cenni sul panorama europeo

La lotta contro la violenza verso le donne, in particolare quella che si consuma nell'ambito familiare, è divenuta nell'arco dell'ultimo decennio oggetto di attenzione da parte dei paesi europei che, nella maggior parte dei casi, hanno messo in atto interventi legislativi.

In sintesi, il quadro dei paesi europei che hanno già leggi specifiche per la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne, con particolare riferimento alla violenza domestica (escludendo provvedimenti specifici relativi alle molestie, anche sul lavoro), è il seguente:

Austria	Legge federale del 2004, Contrasto e prevenzione delle violenze di genere
Belgio	Legge del 24 novembre 1997, La prevenzione e il contrasto delle violenze tra coniugi e conviventi
Bulgaria	Legge n. 27 del 29 marzo 2005, Contrasto delle violenze domestiche e di genere
Francia	Legge n. 399 del 4 aprile 2006, La prevenzione ed il contrasto delle violenze tra coniugi e partner o a danno di minori
Inghilterra	Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004
Italia	Legge n.66 del 15 febbraio 1996, Norme contro la violenza sessuale Legge n. 154 del 2001, Misure contro la violenza nelle relazioni familiari
Irlanda	Legge 1996, Violenze domestiche e gli abusi tra coniugi
Liechtenstein	The Violence Protection Act, 1 February 2001 The Victims Protection Act, 1 January 2005 Revision of the Equality Act, 17 May 2006 (The Equality Act, 5 May 1999, covers sexual harassment)
Lituania	The Law on Equal Opportunities for Women and Men, forbids both direct and indirect discrimination sexual harassment and harassment on the grounds of sex
Lussemburgo	Legge del 8 settembre 2003, Violenza domestica
Paesi Bassi	Public Prosecution Service's Domestic Violence Directive, 1 April 2003
Polonia	Legge n. 180 del 29 luglio 2005, Contrasto delle violenze domestiche e di genere
Romania	Legge n. 217 del 22 Maggio 2003, Prevenzione e contrasto alla violenza domestica
Spagna	Legge quadro n. 1 del 28 Dicembre 2004, La prevenzione e il contrasto delle violenze di genere
Svezia	Bill on Violence against Women (Government Bill 1997/98:55), 1998. New legislation on sexual crimes (Law 2005:90; Government Bill 2004/05:45), april 2005

Se molti paesi non hanno una legislazione specifica contro la violenza domestica, tuttavia negli ultimi dieci anni gli stati membri del Consiglio di Europa hanno introdotto emendamenti ai codici penali in materia, oltre che avere adottato misure (spesso tradotte in leggi) sulla violenza in genere, talvolta sui reati a sfondo sessuale, spesso sulla uguaglianza fra donne e uomini. Inoltre, anche per sollecitazioni derivanti dagli stessi orientamenti delle politiche europee, sono stati adottati Piani di Azione Nazionale per combattere la violenza contro le donne (in diversi paesi al primo ne è già seguito un secondo) nei seguenti paesi: Andorra, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Inghilterra, Irlanda, Norvegia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia²³.

Piani di Azione nazionale (2007)			
Country	Has a national action plan been established?	If so, has it been published?	What is the time frame?
Andorra	Yes	No	no answer
Armenia	No	/	/
Austria	No	/	/
Azerbaijan	No	/	/
Belgium	Yes	Yes	2004-2007
Bosnia and Herzegovina	Yes	No	2006-2011
Bulgaria	No	/	/
Croatia	Yes	Yes	2005-2007
Cyprus	Yes	No	2006
Czech Republic	Yes	Yes	every year evaluation
Denmark	Yes	Yes	2005-2008
Estonia	No	/	/
Finland	Yes	Yes	2004-2007
France	Yes	Yes	2005-2007
Georgia	No	/	/
Germany	Yes	Yes	Completed
Greece	Yes	Yes	4 years
Hungary	Yes	no answer	no answer
Iceland	No	/	/
Ireland	Yes	Yes	no answer
Italy	No	/	/
Latvia	No	/	/
Liechtenstein	No	/	/
Lithuania	Yes	No	2007-2009
Luxembourg	Yes	Yes	2006-2008
Malta	No	/	/
Monaco	No	/	/
Netherlands	Yes	Yes	No answer
Norway	Yes	Yes	2004-2007
Portugal	Yes	Yes	3 years
Romania	Yes	Yes	2005-2007
San Marino	Yes	Yes	2006-2008
Serbia	No	/	in draft 2007-2010
Slovakia	Yes	Yes	2005-2008
Slovenia	No	/	/
Spain	Yes	no answer	no answer
Sweden	Yes	Yes	1998-2003
Switzerland	Yes	Yes	no answer
The former Yugoslav Republic of Macedonia	No	/	/
Turkey	No	/	/
% yes answers	24	18	

1.2.2 Il caso della Francia

La Francia non presenta, a tutt'oggi, alcuna legge organica sul tema della violenza di genere, come una parte del movimento delle donne sollecita da tempo e come era stato garantito nel corso della campagna elettorale dalla candidata socialista alla presidenza della repubblica in caso di vittoria. Tema che invece è stato, almeno per il momento, accantonato dall'attuale governo di centro destra.

Diviene quindi necessario ricostruire le varie norme, e fare cenno ad altri interventi a livello istituzionale, che nel corso del tempo hanno sancito e condannato la violenza contro le donne nelle sue diverse forme.

Già negli anni '80 si era evidenziata una maggiore attenzione al tema. Risale al 1989 la circolare Besson che prevedeva una priorità per le donne vittime di violenza nella attribuzione degli alloggi.

Ma è solo con gli anni '90 che saranno votate alcune leggi orientate a combattere la violenza di genere. La novità è che tale crimine assume una visibilità autonoma e specifica, mentre fino ad allora esso era stato assimilato ad una generica condanna di determinati costumi o era stato trattato assieme alle pene previste per i comportamenti violenti in generale, senza mai nominare espressamente né le molestie sessuali né le violenze coniugali.

Con il nuovo decennio, invece, sono state varate norme che hanno fatto riferimento espressamente, e attribuendo pene specifiche, ai vari comportamenti che sono riconosciuti come forme di violenza: dalle molestie alle violenze nell'ambito della famiglia. In questo modo tali norme "reprimendo gli atti di violenza, assumevano anche una forte valenza simbolica poiché testimoniavano la condanna della società a questo proposito"²⁴.

Un'analisi del nuovo percorso intrapreso dalla Francia individua tre direzioni fondamentali lungo le quali si può realizzare la protezione delle vittime: la semplificazione delle procedure per le domande di risarcimento; la condanna di determinati comportamenti quali le molestie e la violenza tra coniugi; l'evoluzione della giurisprudenza e della legislazione.

Già la legge del 22 luglio 1992 aveva inserito il reato di molestia sessuale nel codice penale. Il dispositivo era stato completato dalla legge del 2 novembre 1992 che prevedeva sanzioni per le ripercussioni che le molestie possono avere sul piano professionale sia nel codice del lavoro che nello statuto della funzione pubblica. Lo stupro era stato riconosciuto come un reato punibile con dieci anni di reclusione già con la legge del 2 giugno 1980; pena che in seguito sarà portata a quindici anni. Nel frattempo, nel 1990, una sentenza della Corte di Cassazione aveva riconosciuto lo stupro tra coniugi.

Dal 1994 l'articolo 222-13-6 del Codice Penale riconosce come reato specifico di violenza quello commesso dal marito o dal convivente. Con questa riforma la violenza perpetrata nell'ambito coniugale è considerata circostanza aggravante.

In occasione del 8 marzo 1999 una Circolare interministeriale riprende e riformula circolari precedenti, precisando il ruolo che devono svolgere i tribunali, le forze dell'ordine, il personale sanitario quando si tratta di violenza coniugale.

La legge del 15 giugno 2000 sancisce che la vittima può fare denuncia in qualsiasi momento e presso qualunque sede della polizia e della gendarmeria.

La lotta contro la violenza di genere assume una priorità nuova per il governo francese anche in conseguenza dei risultati di due inchieste, la prima condotta nel 2000 su un campione di 7.000 donne e la seconda che è consistita in un censimento nel 2003 e 2004, a livello nazionale, delle morti violente all'interno della coppia. Queste indagini hanno messo in luce l'ampiezza, la gravità del fenomeno, nonché la complessità dei diversi comportamenti violenti.

Nel 2004 il Ministero della Giustizia redige una Guida relativa all'azione dei poteri pubblici nella lotta contro la violenza commessa all'interno della coppia o contro i minori, rivolta al personale della giustizia.

La legge n. 2006-399 del 4 aprile 2006, che fino ad ora rappresenta il testo più specifico sulla violenza domestica, rinforza la "prevenzione e la repressione delle violenze all'interno della coppia o commesse contro i minori", apportando modifiche rilevanti al Codice penale, ma anche al Codice civile. Si riconferma e diviene centrale il riconoscimento della circostanza aggravante per tutti gli atti violenti commessi all'interno della coppia. In particolare, è da segnalare l'attenzione che questa legge pone alle persone straniere, ma soprattutto l'equiparazione della famiglia sancita dal matrimonio con quelle forme di convivenza regolate da un patto civile di solidarietà. Dal momento che le violenze, se perpetrate all'interno della famiglia, risultano ancora più gravi e dunque punibili con una pena maggiore, vengono riconosciuti da questo punto di vista alla stregua del matrimonio i legami creati con un patto civile di solidarietà così come quelli di "semplice" convivenza (che erano già indicati nelle leggi precedenti). Tutto ciò è riferito sia alle relazioni in corso sia a quelle passate.

L'articolo 7 della legge n. 2006-399 infatti così recita: "Nei casi previsti dalla legge le pene previste per un crimine o un reato sono aggravate allorquando l'infrazione è commessa dal coniuge, dal convivente o dal partner legato alla vittima da un patto civile di solidarietà". "La circostanza aggravante prevista al primo comma è egualmente valida allorché i fatti siano commessi dall'ex coniuge, ex convivente o ex partner legato alla vittima da un patto civile di solidarietà. Le disposizioni del presente comma sono applicabili allorquando l'infrazione è commessa in ragione delle relazioni che sono esistite fra l'autore dei fatti e la vittima".

La legge inoltre, confermando quanto già stabilito dalla Corte di Cassazione, sancisce la violenza sessuale all'interno della coppia. Così, infatti, recita l'articolo 11, inserendo questo nuovo comma dopo il primo comma dell'articolo 222-22 del Codice Penale: "Lo stupro e altre violenze sessuali sussistono allorquando esse sono imposte alla vittima nelle circostanze previste dalla presente sezione, qualsiasi sia la natura delle relazioni esistenti fra l'aggressore e la sua vittima, anche se sono uniti da legame matrimoniale. In questo caso la presunzione di consenso degli sposi all'atto sessuale non vale che fino alla prova contraria".

Importanti sono anche le norme che prevedono e regolano l'allontanamento dell'aggressore, interrompendo la coabitazione. L'allontanamento dell'autore

dalla vittima (interruzione della coabitazione e impedimento di contatti con la vittima) è regolato dall'articolo 138-9° del Codice di procedura penale. Il non rispetto di questi obblighi comporta l'arresto.

È utile segnalare l'impegno diretto delle istituzioni che compare all'art. 13, là dove si afferma: "Il Governo consegnerà, ogni due anni, alle Assemblee Parlamentari, un rapporto sulla politica nazionale di lotta contro la violenza all'interno delle coppie, volta a cogliere le condizioni della accoglienza, della cura e del rifugio delle vittime, il loro reinserimento sociale, le modalità della presa in carico a livello sanitario, sociale o psicologico degli autori dei fatti, così come il numero, la durata e le base giuridiche dei provvedimenti giudiziari tendenti a ordinare loro di risiedere lontano dal domicilio o dalla residenza della coppia". La legge prevede inoltre un inasprimento delle pene.

Questa legge è stata accompagnata da una circolare del Ministro della Giustizia rivolta ai magistrati, soprattutto ai procuratori della repubblica, che presenta le disposizioni di diritto penale e di procedura penale tese a rafforzare la prevenzione e la repressione delle violenze all'interno delle coppie o commesse contro i minori. Il testo illustra la volontà del governo di vedere trattati con maggiore fermezza questi reati, sollecitando tutti i magistrati ad usare il massimo rigore a tale proposito. La presa in carico delle vittime comporterà accompagnamento e sostegno da parte di associazioni con le quali dovrà essere concordata un'azione adeguata.

Per schematizzare il percorso intrapreso in Francia, ci siamo soffermate su alcuni articoli della legge del 2006 che può essere considerata quale perno che sintetizza e rilancia alcuni principi non solo tramite modifiche degli articoli dei codici, ma anche riflettendo quanto stabilito in altre leggi come ad esempio quella relativa al divorzio²⁵.

In estrema sintesi, il percorso francese è stato caratterizzato da: attenzione alla violenza di coppia, anche quella sessuale, coppia riconosciuta nelle diverse forme e non solo famiglia legalizzata dal matrimonio; uno sguardo che va oltre il soccorso immediato, l'assistenza e la protezione della vittima (che tuttavia è al primo posto e rimanda ad una collaborazione con associazioni della società civile), per proiettarsi in azioni di più lungo respiro – prendendo in considerazione i problemi dell'alloggio e del lavoro – che implicano azioni di sistema in vista di strategie emancipatorie rivolte alle donne²⁶.

L'attenzione dei poteri pubblici al tema in termini di monitoraggio e di azione, oltre all'intervento legislativo – che non ha però sino ad ora assunto una organicità capace di agire a tutto campo e che per questo è stato definito da alcune associazioni femministe come un impianto legislativo ambiguo – è documentata da alcune azioni volte soprattutto alla crescita di una sensibilità sul problema (quali le campagne informative realizzate), ma ancor prima dal Piano di azione nazionale, all'interno del quale rientrano alcuni dei provvedimenti segnalati in precedenza.

Le "Dieci misure per l'autonomia delle donne", articolate su tre anni (2005-2007) di attività costituiscono gli assi portanti del Piano nazionale varato dalla Minis-

tra delle Pari Opportunità e affidato alla responsabilità, per quanto concerne l'esecuzione, oltre che del Ministero, di organismi di governo decentrati a livello di regioni e dipartimenti, coinvolgendo così una pluralità di soggetti all'interno di un approccio interdisciplinare. Questi, in sintesi, gli assi del Piano globale di lotta alla violenza agita contro le donne:

- Accogliere, ospitare, alloggiare. Accogliere e ospitare le donne vittime di violenza nelle strutture apposite e favorire il loro accesso agli alloggi qualora non possano beneficiare del provvedimento di estromissione del coniuge violento dal domicilio coniugale
- Sostegno finanziario. Migliorare l'informazione delle donne sui loro diritti in materia di indennità e attivare gli attori sociali affinché esse ne possano beneficiare in tempi brevi
- Accompagnamento professionale. Mantenere l'occupazione alle donne vittime di violenza
- Garantire la protezione delle vittime. Facilitare l'accesso delle donne alle pratiche giudiziarie e garantire la loro sicurezza
- Individuare/scoprire le situazioni di violenza. Migliorare la capacità di accoglienza e ascolto e facilitare l'individuazione dei casi di violenza da parte del personale sanitario
- Rafforzare il sostegno finanziario alle associazioni specializzate e ai partenariati fra attori locali in materia di lotta contro la violenza rivolta alle donne
- Accrescere lo sforzo di comunicazione rivolto al grande pubblico e la sensibilizzazione del personale
- Monitorare il fenomeno della violenza all'interno delle coppie e valutarne i costi economici
- Fare azioni di prevenzione della violenza nelle scuole. Migliorare la formazione degli insegnanti e sensibilizzare le bambine e i bambini anche piccoli sul tema delle pari opportunità tra ragazze e ragazzi
- Agire in Europa e nel mondo intero. Sostenere le azioni contro la violenza rivolta alle donne sul piano internazionale ed europeo.

Il bilancio del primo Piano "è globalmente soddisfacente anche se lo stato di avanzamento delle dieci misure non è omogeneo". In vista del secondo Piano si sottolinea, in sede di valutazione, la necessità di insistere con azioni che siano in grado di portare alla luce le situazioni di violenza. La nuova campagna nazionale rivolta al grande pubblico – afferma il Rapporto – deve offrire la possibilità alle donne che hanno problemi di violenza di uscire dall'ombra per essere aiutate. C'è inoltre una sollecitazione esplicita a farsi carico per tempo degli stessi autori della violenza, al fine di impedire le recidive. Così come di prendere in carico i bambini e le bambine che vi assistono.

La valutazione del primo Piano e i suggerimenti per il secondo si concludono sottolineando la "importanza di un pilotaggio interministeriale sia a livello nazionale che locale che elabori degli strumenti di monitoraggio"²⁷.

Il secondo Piano globale triennale (2008-2010) si presenta come un'occasione

per riorientare la strategia di lotta alla violenza a partire dalle conclusioni, dalla valutazione, dall'impatto avuti dal Piano precedente²⁸. I dodici obiettivi sono organizzati in quattro aree tematiche: misure per rompere i tabù (completare le informazioni statistiche, migliorare la comprensione del fenomeno per garantire una risposta adeguata); prevenire le violenze (rispettare l'immagine della donna nei media, accrescere lo sforzo di sensibilizzazione della società nel suo insieme, prevenire la recidiva della violenza coniugale tramite un dispositivo globale di intervento rivolto agli autori delle violenze, coordinare gli attori e i collegamenti fra le azioni (garantire una rete sul territorio per dare una risposta globale e duratura alle donne vittime di violenza, sviluppare e rafforzare una politica di partenariato per un coordinamento nazionale e locale, intensificare ed estendere la formazione professionale sul problema delle violenze contro le donne, mobilitare "i professionisti" per individuare i casi di violenza); proteggere le donne vittime e i loro bambini in tutte le aree del territorio (sviluppare il quadro giuridico, migliorare i dispositivi di ascolto e accoglienza, tenere conto delle ricadute della violenza coniugale sui bambini che vi assistono).

Un Piano che, rispetto al precedente, pare mettere ordine fra gli obiettivi, indicando le priorità e cercando di dare una maggiore organicità alle azioni, puntando sul lavoro di rete nel territorio e su un coordinamento fra interventi condotti a livello nazionale e locale.

1.2.3 Il caso dell'Inghilterra

La violenza nei confronti delle donne è divenuto discorso pubblico in Inghilterra agli inizi degli anni settanta quando, ancora prima che in altri paesi europei, la questione venne sollevata dai gruppi femministi come una delle principali *issue* della loro attività politica. E da allora intenso è stato lo sviluppo di azioni legislative che hanno lavorato a modificare sia l'intero quadro normativo che gli strumenti sociali a disposizione di chi ha subito violenza oltre che mentalità e comportamenti diffusi nei corpi di polizia. In un intreccio essenziale fra azione politica dei gruppi femministi direttamente impegnati a rendere visibile ciò che era stato sempre confinato nella sfera privata, interventi legislativi, studi e inchieste sulla consistenza del fenomeno riferito anche alle donne migranti e alle minoranze "etniche", direttive ai corpi di polizia a livello centrale e territoriale, indirizzi e pratiche dei servizi sociali²⁹.

Pertanto l'evoluzione della *Civil Law* e della *Criminal Law* ha prodotto nel corso degli anni – e con maggiore intensità dagli inizi degli anni '90 – diversi significativi atti che costituiscono il quadro normativo di riferimento. Fino ad allora, rispetto ai reati di violenza (senza una specifica menzione di quella domestica), esso era regolato da norme contenute in un Istituto giuridico risalente all'ottocento, l'*Offences against the Person Act* del 1861, o al più recente *Public Order Act* del 1986³⁰. Segno della maggiore volontà politica è anche il fatto che, nel corso degli anni novanta, tutte le forze di polizia si sono dotate di ufficiali (*officers*) e di unità specializzate nella violenza domestica che agiscono a livello locale con la esplicita raccomandazione di proteggere innanzitutto la vittima (portandola in

una casa rifugio, mettendosi in contatto con altre agenzie di assistenza) e solo in seguito considerare quale azione possa essere presa a carico di chi agisce violenza. Negli anni successivi sono state emanate anche specifiche guide focalizzate sui modi di investigare i reati di violenza domestica e sulla formazione del personale di polizia addetto alla violenza familiare e allo stupro.

E tuttavia le stesse associazioni femministe che operano con azioni politico-culturali e organizzative nel campo della violenza alle donne rilevano che, nonostante vi sia stata una crescente attenzione migliorativa delle norme legali e delle misure di tutela delle donne e dei bambini implicati, i principali problemi sono ancora tutti sul tappeto.

Viene sottolineato innanzitutto come nei confronti della violenza domestica /familiare le norme penali e il sistema giudiziario non siano in grado di affrontare tutti gli aspetti di un fenomeno tanto complesso. In specifico si fa notare che molti aspetti o situazioni che vivono le donne mal si adattano alle normali categorie di aggressione presenti nel codice penale (*common categories of assault under criminal law*), soprattutto perché esse necessitano della evidenza di danni fisici come prova che il crimine è stato commesso. Anche se sta attualmente allargandosi la definizione di danno corporeo includendo anche forme di *shock* nervoso e quindi il riconoscimento delle conseguenze psicologiche provocate dagli abusi diretti e indiretti.

Si riconosce comunque che il sistema penale ha un ruolo rilevante, sia pratico che simbolico, nella sfida alla riduzione della violenza domestica e che l'attenzione sia nazionale che locale al problema ha incoraggiato molte donne a cercare l'aiuto della polizia e a ricorrere alla giustizia penale le cui risposte, per loro e i loro figli, sono nel tempo migliorate³¹. Anche se si stima che solo una minoranza ricorre alla polizia e solo dopo aggressioni ripetute (in media dopo 35), in situazione di emergenza; diversamente, quella del ricorso alla polizia non è la prima opzione scelta dalle donne maltrattate/ violentate.

C'è poi da notare che, nella lettura e letteratura femminista del problema, ma anche in quella della ricerca sociale³², le donne maltrattate/violentate più che essere chiamate "vittime" sono attualmente definite *survivors*, cioè "sopravvissute" alla violenza maschile. Un cambiamento di significato che pone l'attenzione sui comportamenti attivi – per sopravvivere, appunto – che le donne mettono in campo pur nei vincoli relazionali ed economici della loro condizione. Ottica, questa, portatrice di significative conseguenze sui modelli di azione che i servizi adottano per fornire supporto alle donne maltrattate e violentate e favorire il loro *empowerment* verso strategie di autonomia.

Nella seconda metà degli anni novanta, anche per effetto di un aumento di consapevolezza dei problemi legati alla violenza domestico-familiare e della inefficacia (dimostrata da molte ricerche) degli ordini di protezione emanati dalle norme in vigore³³, furono approvati nuovi atti – sia in ambito civile che penale – il cui complesso normativo continua a essere riferimento per quelli successivi.

In ambito civile il riferimento fondamentale è dato dal *Family Law Act 1996* (Part IV) che ha rafforzato in particolare la disciplina riguardante l'ingiunzione a cessare comportamenti persecutori (*the non-molestation order*) comprendenti tutti i tipi di molestie, minacce, intimidazioni, tormenti verso una donna o i figli. Così come vengono rafforzate le ordinanze di occupazione (*occupation orders*) riferite all'allontanamento della parte violenta dalla comune abitazione e al diritto della donna maltrattata e dei figli a occuparla, introducendo un nuovo concetto relativo a chi ha diritto legale a occupare la proprietà. Provvedimenti importanti perché possono essere presi autonomamente da altri, cioè non conseguenti, ad esempio, alla causa di divorzio in corso. Tutte misure che in seguito vengono riprese e rese più severe a carico del violentatore che contravviene a un'ordinanza, con il *Domestic Violence and Crime Victims Act 2004* e le successive modifiche.

Nel corso degli anni novanta, la materia della violenza e della violenza domestica è stata oggetto di interventi legislativi anche in ambito penale attraverso il *Crime and Disorder Act 1997* che ha riconosciuto come il successo nella lotta alla violenza dipenda dal lavoro in *partnership* sia a livello centrale che regionale e locale di tutti gli organismi e agenzie pubbliche e private che si occupano del problema. E perciò ha introdotto l'obbligo per le autorità locali e per la polizia di lavorare congiuntamente con le altre agenzie per ridurre gli atti criminosi, compreso la violenza domestica, attraverso i *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (CDRPs). Gli organismi con cui collaborare per migliorare le risposte alla violenza sono i servizi sanitari e i servizi rivolti specificatamente alla violenza domestica quali ad esempio le case rifugio, i servizi per la casa e le associazioni del settore del volontariato, consentendo di formulare strategie e interventi nell'area territoriale di riferimento³⁴.

Parallelamente, il *Protection from Harassment Act 1997* ha fornito in particolare misure contro le molestie e lo *stalking* rendendo evidente i legami di tale comportamento con la violenza domestica che si manifesta dopo la separazione, come dimostrarono dati di inchiesta, secondo i quali circa il 40% delle donne vittime di *stalking* erano state perseguitate da ex partner. Un aspetto importante di questo atto legislativo è stato inoltre quello di introdurre misure per mettere in connessione la legislazione penale con quella civile³⁵. Sono stati previsti due livelli di comportamento e di reati conseguenti – un reato penale di molestia e un reato più grave comprendente la “paura di violenza”³⁶ quando in almeno due occasioni il comportamento ha provocato paura pur senza causare danni fisici – con la possibilità per il tribunale di emanare nei confronti dell'esecutore un mandato di carcerazione (*restraining order*). In genere le disposizioni del *Protection from Harassment Act 1997*, che riguardano anche coloro che non possono utilizzare il *Family Law Act 1996*, sono più efficaci delle ingiunzioni e delle misure emanate in ambito civile, perché comportano pene più severe.

La legislazione inglese, in sintesi, ha via via ampliato e rafforzato la sua azione per contrastare la violenza e la violenza familiare, anche sotto la spinta di una

sempre maggiore consapevolezza del problema frutto delle stesse indagini promosse dal Ministero degli Interni³⁷ che mostravano l'ampiezza e la persistenza del fenomeno, oltre che dell'azione politica dei gruppi femminili/ femministi. Da parte di questi ultimi, infatti, venivano posti in primo piano, nella costante pressione sulle autorità di governo, le esperienze dirette e quotidiane con le donne abusate nei servizi e nelle case rifugio, focalizzando l'attenzione sulle discriminazioni come causa delle violenze e sulle specifiche questioni culturali delle donne immigrate e delle cosiddette "minoranze etniche": a loro carico si denunciano anche le manifestazioni e i comportamenti razzisti dei corpi di polizia che rendono ancora più difficile, da parte delle donne immigrate, la denuncia delle violenze subite³⁸.

Attualmente è in vigore il *Domestic Violence and Crime Victims Act 2004*, molte norme del quale sono state implementate dal 1 luglio 2007, che si incentra sulle misure di protezione legale e di assistenza e sostegno alle vittime e ai testimoni degli atti violenti, particolarmente di violenza domestica, aumentandone la severità per renderle più incisive. Migliora inoltre l'efficacia degli strumenti della polizia e delle altre agenzie per affrontare la violenza intrafamiliare. Tra i molti provvedimenti hanno particolare rilievo i seguenti:

- l'aggressione comune (*common assault*) diviene un reato passibile di arresto;
- l'infrazione di un'ordinanza di cessazione di persecuzione (*non-molestation order*) è divenuta (dal 2007) un reato di pertinenza del diritto penale (*criminal offense*), il che comporta una pena che può arrivare fino a cinque anni di prigione; cambia anche lo statuto della donna che diviene testimone in un processo penale (*criminal case*)³⁹;
- alle coppie omosessuali sono stati estesi gli stessi diritti delle coppie eterosessuali e anche a coloro che, pur non vivendo insieme, hanno o hanno avuto una "relazione intima di una durata significativa";
- viene emanato un Codice che assicura alle vittime e ai testimoni una corretta e ampia informazione circa l'intero percorso giudiziario e i possibili aiuti che possono ricevere.

Di particolare importanza, inoltre, è la disamina dei casi nei quali è interesse della giustizia procedere con una incriminazione (procedibilità di ufficio) indipendentemente dai desideri della vittima.

Ne è seguito un primo Piano nazionale contro la Violenza domestica (*The Domestic Violence National Action Plan 2005-07*) e il successivo *Violent Crime Action Plan 2008-11*, che contiene specifiche azioni contro la violenza familiare oltre che sessuale e la prostituzione, riaffermando così la priorità del Governo nel combatterle.

Molteplici gli obiettivi al 2011 che quest'ultimo Piano – attualmente in corso – si pone, fra i quali:

- raddoppiare il numero dei Tribunali specializzati nella violenza domestica;
- sviluppare una strategia di comunicazione governativa trasversale sulla violenza sessuale e domestica;

- aumentare il numero degli avvocati/consiglieri indipendenti (*Independent Domestic Violence Advisors/IDVAs*) sulla violenza domestica;
- introdurre disposizioni rivolte agli aggressori violenti per affrontare il problema dei più pericolosi alla fine della condanna (questa misura è soggetta all'approvazione del Parlamento);
- migliorare l'informazione tra le diverse agenzie che si occupano del fenomeno;
- sviluppare un Piano nazionale sulle violenze per le cosiddette "cause di onore", includendo i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili (FGM).

È interessante notare che i gruppi femministi impegnati, e punto di riferimento organizzativo di centri di aiuto a livello nazionale, hanno sottolineato con favore il significato politico culturale del Piano: esso dimostra che il Ministero degli Interni considera la violenza domestica una priorità e in particolare riconosce che la violenza familiare è causa e conseguenza delle ineguaglianze e delle discriminazioni di cui soffrono, su tutti i piani, le donne. Così come considerano positivo l'obiettivo di aumentare il numero dei Tribunali specializzati in violenza domestica e degli avvocati indipendenti, in quanto misure che si sono rivelate un reale aiuto alle donne nei processi aumentandone l'esito favorevole.

Allo stesso tempo lamentano però l'enfasi posta dal Piano nazionale sul sistema giudiziario penale quando è ancora una minoranza di donne abusate – "sopravvissute" – che ricorre alla polizia e meno ancora intraprende un'azione legale. E quindi altre misure, altri servizi a cominciare dall'aumento delle case rifugio per dare aiuto alle "vittime" sono necessari sia per fronteggiare fasi di crisi sia per mettere in campo azioni di medio e lungo termine; in assenza di questi, le donne sono scoraggiate dal rivolgersi al sistema giudiziario.

L'interesse politico in questa direzione sarebbe, a loro dire, ancora debole⁴⁰.

Le osservazioni critiche, in sostanza, sono espressione dell'ottica culturale – e delle pratiche di azione – dell'esperienza femminile/femminista che mette l'accento soprattutto sulla salvezza e la sicurezza delle condizioni di vita delle donne maltrattate e violentate e quindi sul ruolo chiave che rivestono i diversi servizi di supporto più che sul sistema giudiziario, non essendoci alcuna prova che la condanna del violentatore si traduca in maggiore sicurezza della sua vittima.

E in linea con questa diversa ottica vanno le raccomandazioni alla Commissione governativa perchè effettui una revisione dei modelli di protezione e di aiuto per stabilire quali siano i più efficaci per la sicurezza della vita delle violentate/sopravvissute.

In conclusione, se le stesse organizzazioni femminili che lavorano a contatto con le donne maltrattate indicano, nel complesso delle norme civili e penali, vantaggi e svantaggi delle une e delle altre, la più recente legislazione dimostra l'evidente intento di rendere la normativa non solo più severa verso chi commette violenze, maltrattamenti e abusi, ma anche più "protettiva" – e quindi più efficace – nei confronti di chi ne è vittima.

1.2.4 Il caso della Spagna

Nel panorama legislativo europeo, la legge spagnola del 28 dicembre 2004 viene ritenuta innovativa in quanto impostata su un “approccio olistico” come dichiara lo studio comparativo commissionato dal Committee for Equality between Women and Men⁴¹. Il suo titolo infatti recita: “Legge Organica 1/2004 del 28 dicembre, sulle misure di protezione contro la violenza di Genere”.

Essa è stata preceduta, nel sistema legislativo della Spagna, da diverse riforme, dopo che la questione della violenza di genere e in particolare della violenza domestica è sempre più emersa, dagli inizi degli anni ottanta, all’attenzione pubblica nella sua drammaticità. Nella lotta costante per migliorare la condizione delle vittime della violenza intrafamiliare⁴², misure importanti quali quelle sulla proibizione ad avvicinare la vittima o il suo domicilio sia prima che dopo il giudizio erano state introdotte con la legge del 1999. Ma soprattutto con la legge del 31 luglio 2003 si istituisce l’*Ordinanza di protezione delle vittime di violenza domestica*: uno Statuto di Protezione che assicura alla vittima, attraverso un procedimento rapido, sia misure penali nei confronti dell’aggressore che allo stesso tempo misure civili atte a fornire sicurezza e stabilità, protezione giuridica alla persona aggredita e ai suoi figli quali l’uso dell’abitazione e le prestazioni alimentari. Tale ordinanza di protezione viene richiesta dalla vittima o da persona a lei vicina o da un pubblico ministero con un semplice formulario rivolto a un procuratore o ai servizi di polizia e alla Guardia civile o ai servizi sociali o ai centri di aiuto alle vittime.

La vera innovazione è data però dalla Legge Organica del 28 dicembre 2004 n.1, che affronta la lotta contro la violenza di genere in modo integrale, integrato e multidisciplinare (come recita il Preambolo). Essa infatti si rivolge alle donne vittime dirette di violenza e allo stesso tempo ad altri organismi per attivare misure volte alla sensibilizzazione e alla prevenzione nell’ambito del sistema educativo e dell’uso dell’immagine femminile nei *media*; stabilisce la protezione nell’ambito del lavoro delle donne maltrattate, contempla la formazione specifica dei diversi operatori professionali; istituisce misure giuridiche e penali speciali e nuovi organismi governativi volti a individuare e coordinare le politiche contro la violenza di genere.

In sostanza si tratta di un “pacchetto” di misure che comprende sia gli aspetti legislativi che civilistici e penali⁴³.

Entrando più nel dettaglio della legge, è utile sottolinearne impianto e contenuti:

- l’oggetto della legge (art. 1) fissa le finalità generali: “1) La presente Legge ha come oggetto l’azione contro la violenza, che come manifestazione della discriminazione, della situazione d’ineguaglianza e di relazioni di potere degli uomini verso le donne, è esercitata su queste ultime da coloro che sono o sono stati loro congiunti oppure da coloro che sono o sono stati legati a queste ul-

time da una relazione affettiva analoga, incluso i casi d'assenza di coabitazione.
2) Questa Legge stabilisce le norme di protezione completa il cui scopo è prevenire, sancire, e sradicare tale violenza e prestare assistenza alle sue vittime.
3) La violenza di genere alla quale fa riferimento questa legge comprende ogni azione di violenza fisica e psicologica, compreso le aggressioni contro la libertà sessuale, le minacce, le costrizioni o la privazione arbitraria della libertà.”

– i principi fondamentali (art. 2) declinano gli obiettivi specifici, fra cui: 1) Rinforzare le misure di sensibilizzazione e di prevenzione dando ai poteri pubblici strumenti efficaci nell'ambito educativo, dei servizi sociali, pubblicitari e mediatici. 2) Convalidare i diritti delle donne vittime della violenza di genere, reclamabili presso le Amministrazioni Pubbliche assicurando così un accesso rapido, trasparente ed efficace ai servizi istituiti a tale scopo. 3) Garantire i diritti nell'ambito professionale e i diritti economici. 4) Stabilire un sistema integrato di tutela istituzionale e di politiche pubbliche volte ad offrire una tutela alle vittime della violenza. 5) Rinforzare il quadro penale e procedurale in vigore per arrivare ad una protezione integrale per le vittime della violenza di genere, dalle richieste giuridiche. 6) Promuovere la collaborazione e la partecipazione degli organismi, delle associazioni ed organizzazioni che operano nella società civile contro la violenza di genere. 7) Promuovere la specializzazione delle diverse collettività professionali che intervengono nel processo d'informazione, attenzione e di protezione delle vittime. 8) Garantire il principio di trasversalità delle misure in modo che si tenga conto, nell'applicazione di queste, dei bisogni e delle domande specifiche di tutte le donne vittime della violenza di genere.

– le misure di sensibilizzazione, prevenzione e individuazione (artt. 3-13): si istituisce il “Piano Nazionale di Sensibilizzazione e Prevenzione della violenza di genere” per introdurre sulla scena sociale le nuove scale di valori fondati sul rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, dell'uguaglianza tra uomini e donne. Si emanano disposizioni relative a tutti gli ordini del sistema scolastico e alla formazione degli insegnanti per sradicare la cultura sessista. Si danno disposizioni per il sistema educativo, per la vigilanza sui mezzi di comunicazione e per evitare pubblicità lesiva dell'immagine della donna e dei suoi diritti. Nell'ambito sanitario, oltre ai programmi di formazione continua del personale, si promuove l'intervento integrato di servizi nel caso di violenza di genere e il coordinamento con i tribunali competenti al fine di rendere più agile il procedimento giudiziario. Viene istituita una Commissione, insediata in seno al Consiglio Interterritoriale del Servizio Sanitario Nazionale, incaricata di appoggiare tecnicamente, di coordinare e valutare le misure sanitarie stabilite per legge.

– i diritti delle donne vittime della violenza di genere (artt. 17-28): viene garantito l'accesso all'informazione sui diritti e sulle risorse esistenti: diritto ai servizi

sociali di soccorso e recupero con prestazioni professionali multidisciplinari, nonché l'assistenza legale gratuita. I servizi locali di attenzione garantiscono una prima consultazione legale e psicologica e agiscono in modo coordinato con i Corpi di sicurezza, con i Giudici specializzati, i servizi sanitari, le istituzioni incaricate dell'assistenza legale. Inoltre, le donne vittime hanno diritto, nel campo del lavoro, a misure facilitanti sulla riduzione del tempo di lavoro, sulle assenze, sulla sospensione o risoluzione del contratto di lavoro.

- gli organismi di “tutela costituzionale” (art. 29-32): si istituisce la “Delegazione Speciale del Governo contro la violenza sulla Donna”, collegata al Ministero del Lavoro e degli Affari Pubblici il cui principale compito è formulare le politiche pubbliche che il Governo intende realizzare in tema di violenza di genere coordinandosi alle altre Amministrazioni Pubbliche competenti in materia, dalla elaborazione di un Piano di azione alla formulazione di campagne di sensibilizzazione nazionali, alla diffusione della conoscenza del problema della violenza di genere attraverso studi e statistiche adeguate. Inoltre “l'Osservatorio nazionale sulla violenza sulla donna” è incaricato di valutazione, collaborazione istituzionale, elaborazione di informazioni e studi. Infine il Governo istituisce unità specializzate nella prevenzione e nel controllo delle misure adottate all'interno dei corpi di sicurezza. Programmi di collaborazione e protocolli di azione sulle procedure vengono elaborati dalle diverse amministrazioni pubbliche.

- le misure penali e giuridiche (artt. 33-72): vengono stabilite e rinforzate le pene, compreso l'imprigionamento, verso l'aggressore e la possibilità per il giudice di interdire l'esercizio della patria potestà. Nel caso la vittima sia moglie o fidanzata o compagna anche se non c'è stata convivenza, la pena si aggrava da due a cinque anni. A ciò si accompagna la creazione del “Tribunale sulla Violenza sulla Donna” in ogni distretto amministrativo, che ha competenza nell'ordine penale per tutti i reati presenti nel Codice penale commessi contro colei che è stata legata da relazione affettiva all'aggressore e nella consegna degli ordini di protezione delle vittime. Il Tribunale può avere competenza *anche* nell'ordine civile in relazione alle questioni familiari di discendenza, annullamento, separazione e divorzio, custodia dei figli, adozione, ecc., competenza che diviene esclusiva quando una delle parti è vittima o imputato in un processo penale. In particolare si danno disposizioni relative alle misure giudiziarie di protezione e di sicurezza delle vittime e dei figli/e, dalle sedute a porte chiuse all'allontanamento obbligatorio del colpevole dal domicilio comune al divieto di comunicazione. Tutte le procedure delle leggi precedenti vengono adattate, naturalmente, alle norme introdotte dalla Legge Organica.

Quali i punti di forza e di debolezza della legge? Quali le critiche che le vengono mosse?

Il Bilancio di applicazione della Legge mostra a tutt'oggi luci ed ombre, poiché

alcune comunità autonome non hanno ancora tradotto le misure nelle loro politiche pubbliche e non tutte hanno dato vita alle misure di giurisdizione speciale contro la violenza. Anche i rapporti fra i livelli regionali e l'Osservatorio nazionale per costruire una completa informazione sul fenomeno non hanno raggiunto una completa operatività.

È chiaro che la legge deve ancora andare completamente a regime.

Per contro, l'Ordinanza di protezione delle vittime di violenza è stata largamente utilizzata. E, in definitiva, gli osservatori rilevano che gli aspetti sociali della legge hanno una maggiore capacità operativa, anche se non uniforme, sul territorio nazionale.

Su un altro versante, nei campi elencati dalla legge – quali la sanità, i media, ecc. – sono state attuate diverse iniziative promosse e sostenute dalla Delegazione speciale governativa che rispondono alla volontà politica di emanare direttive e organizzare servizi rispondenti agli orientamenti della legge. Innanzitutto il “Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género” (2006) che si è proposto sia di migliorare la risposta al fenomeno della violenza che cambiare il modello delle relazioni sociali, costruendo cittadinanza, autonomia ed *empowerment*; sette i campi nei quali sono proposte azioni e interventi: giustizia, sicurezza, salute, servizi sociali, informazione, educazione, comunicazione. Anche il “Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género” emanato dal Consiglio Interterritoriale del Sistema Nazionale della salute (SNS, 2006) fa espressamente riferimento alla attuazione di diversi articoli della Legge Organica nella necessità di rendere più efficace la prevenzione e la lotta alla violenza con programmi di sensibilizzazione e di formazione continua del personale sanitario. Il Protocollo si pone quale prima misura rivolta alle professioni sanitarie perchè attuino procedimenti omogenei nel contatto diretto con le vittime di violenza.

E che la Spagna sia stata considerata pioniera nella lotta alla violenza domestica/di genere per avere introdotto questa legge, ha fatto sì che Madrid sia stata simbolicamente scelta dal Consiglio d'Europa (autore della Direttiva del 2002) per lanciare nel novembre 2006 una campagna di sensibilizzazione che si è sviluppata per tutto il 2007 con lo slogan “Stop alla violenza domestica verso le donne” nei 46 stati membri.

Richiamandosi alla Legge Organica, anche l'Istituto de la Mujer e le associazioni femminili della società civile che vantano una lunga militanza su questi temi hanno dato impulso a nuovi studi che aggiornano i dati e la consapevolezza del fenomeno, come ad esempio relativamente alle donne immigrate e alla violenza nei loro confronti⁴⁴.

Ma le valutazioni che vengono fatte sulla Legge Organica, al di là delle politiche e delle azioni pratiche cui ha dato impulso, toccano anche gli aspetti più propriamente teorici e di principio, e sono valutazioni sia di apprezzamento che critiche.

Il complesso dei gruppi femministi spagnoli che hanno fortemente voluto la

Legge Organica, hanno sostenuto che l'elemento innovativo principale è dato dal fatto che al centro non vi sia solo l'esercizio della forza di un sesso sull'altro, ma che la violenza è specificatamente "violenza di genere" e che va sradicata per affermare i diritti delle donne e per consentire loro di progettare la vita nel pieno esercizio di libertà. Infatti la nuova legge accoglie il principio che è la disparità di potere fra donne e uomini in società che al fondo conservano un impianto culturale patriarcale e sessista la causa prima della violenza: una violenza che si esercita non solo nelle relazioni individuali ma su tutti i piani, politico e sociale, culturale ed economico. In questo senso, la legge rompe con il "paradigma della sicurezza" su cui era incentrata la precedente edizione giuridica spagnola, per porre lo sviluppo dei diritti a fondamento della cittadinanza⁴⁵.

E tuttavia si segnalano anche limiti e contraddizioni che caratterizzano lo stesso impianto legislativo indebolendone soprattutto la coerenza teorica. Mentre l'uso della dizione "violenza di genere" si rifà a un concetto di violenza che è onnicomprensivo di tutte le manifestazioni della violenza e degli ambiti in cui viene esercitata, la Legge Organica n. 1/2004 mette in primo piano soprattutto le manifestazioni della violenza nell'ambito delle relazioni affettive e familiari, come è affermato all'art. 1, comma 1, prima riportato. E questo limita l'azione normativa che si riferisce ai campi educativo, sanitario e dei media. Inoltre – si sostiene – questo ha come conseguenza quella di escludere (o passare sotto silenzio) il fatto che la violenza contro le donne si esercita in tutti gli ambiti in cui c'è disuguaglianza fra uomini e donne, quali appunto quello economico e lavorativo, politico e relazionale. Dunque un "paradigma" teorico che non romperebbe completamente con il familismo facendo pensare più alla eliminazione della violenza nelle relazioni affettive familiari che alla costruzione di una cittadinanza femminile libera da violenza.

D'altro canto le stesse voci critiche rilevano come la legge, a proposito delle misure educative (art. 4), faccia riferimento al principio dell'uguaglianza tra donne e uomini: principio più ampio che non si restringe al solo ambito familiare. E anche l'uso della parola "vittima" riferita alla donna è oggetto di rilievo da parte di giuriste e studiosi femministe, in quanto mentre la legge parla di diritti e non di misure di assistenza, la riproposizione dell'immagine della vittima – donna da tutelare – occulta gli elementi strutturali, quindi politici, della violenza di genere per limitarla a un fatto di relazioni individuali⁴⁶.

E tuttavia anche la Legge Organica n. 1/2004 ha contribuito ad alimentare un importante dibattito e un cambiamento nei paradigmi che fondano il concetto di uguaglianza in Spagna, allargando il concetto di discriminazione oltre i confini individuali per promuovere azioni positive che costruiscano l'uguaglianza sostanziale fra donne uomini: la piena affermazione di questi principi e le politiche conseguenti, che si riferiscono *anche* al contrasto della violenza sessuale e domestica, si trova nella successiva Legge organica sull'uguaglianza n. 3/2007 che completa il quadro legislativo della Spagna⁴⁷.



Cap. 2

Violenza di genere: il quadro normativo a livello nazionale

2.1 Storia di secolare e ordinaria discriminazione normativa: le donne, la legge e la violenza di genere

La violenza contro le donne “è la più diffusa violazione dei diritti dell’umanità senza limiti geografici, economici o sociali”⁴⁸. Alla constatazione dell’assenza dei limiti geografici, seppure con intensità e modalità differenti a seconda dei territori di riferimento, potrebbero aggiungersi ulteriori constatazioni: la violenza di genere ha caratterizzato e caratterizza tutte le epoche, e molto spesso vede aggressori i familiari, mariti e padri, amici, vicini di casa o conoscenti stretti. È evidente che ogni qualvolta ci si trovi di fronte a comportamenti persistenti nel tempo e nello spazio⁴⁹, la norma non può limitarsi ad apprestare misure repressive, ma deve più in generale, presupponendo una comprensione della problematica nelle sue varie implicazioni, provvedere all’adozione di strumenti, strategie, percorsi che, nel medio e lungo periodo orientino la popolazione, culturalmente e socialmente. E nel breve periodo offrano alle vittime, da parte di personale specializzato, misure idonee per riuscire ad affermare la propria personalità senza condizionamenti.

All’esame ricognitivo dell’attuale normativa nazionale e regionale è opportuno, pertanto, anteporre alcune considerazioni che ci consentano di operare una valutazione critica sull’efficacia degli strumenti offerti dal legislatore.

Innanzitutto cosa si intende per violenza contro le donne? Il Consiglio d’Europa nella raccomandazione del 2002 del Consiglio dei Ministri agli Stati Membri, parla di “qualsiasi azione fondata sull’appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare per le donne che ne sono bersaglio danni o sofferenze di natura fisica, sessuale o psicologica, ivi compresa la minaccia di mettere in atto simili azioni, la costrizione, la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata”. Laddove la violenza è data non dal comportamento in sé considerato (qualsiasi azione) ma dalla finalità perseguita dall’aggressore (costringere e/o privare della libertà) in ragione dell’appartenenza sessuale della vittima, senza alcun rilievo per il contesto in cui si attua la prevaricazione (vita pubblica o privata).

L’appartenenza sessuale come ragione ultima e sufficiente per legittimare (agli



occhi dell'aggressore) azioni per coartare o privare di libertà la vittima, evidentemente per asservirla al proprio potere, e domare così una supposta ribellione. La diversa appartenenza sessuale, di genere, come elemento di classificazione categoriale per una sorta di distribuzione di ruoli nella famiglia e più in generale nella società. "Con il termine genere si intende la divisione tra maschile e femminile intesa come divisione culturale, due costruzioni culturali che fanno sì che ci sia un uomo culturalmente approvato e una donna culturale socialmente approvata, che si impongono agli uomini ed alle donne reali come modelli e questi modelli possono essere anche molto contraddittori rispetto alle esigenze ai diritti delle persone a cui vengono proposti"⁵⁰.

Il modello proposto e subito dalle donne le relega in una prospettiva "privata", in *status* (moglie e madre) pensati e concepiti dall'uomo in una condizione di supposta inferiorità qualificati come diritti/doveri naturali ma imposti, nel corso di tutte le epoche, per legge: quella del più forte. E la ribellione e/o non sottomissione della donna al modello precostituito che troppo spesso ha generato la violenta reazione della società.

Così se nella Grecia classica sia le donne ateniesi che quelle spartane erano escluse dai diritti di cittadinanza, quando nell'età ellenistica molte donne riescono a raggiungere livelli di cultura elevata, l'avvento dell'integralismo religioso cristiano ricolloca la donna nella medesima condizione di inferiorità. Un esempio su tutti, quello di Ipazia⁵¹ di Alessandria, che nel 415 d.c. viene linciata e fatta a pezzi perché un vescovo l'accusa di insegnare filosofia nelle piazze e quindi di "esibire" la sua mente.

Nel medioevo europeo l'accesso all'istruzione per le donne e la concessione di partecipazione alla comunità di eruditi fu consentito a patto di condurre una vita monacale e a prezzo della rinuncia alla famiglia.

Anche a tali condizioni, dopo la riforma, la controriforma, a partire dal XVI secolo con l'introduzione della clausura⁵² venne scoraggiata qualsiasi autonomia di studio. Gli ordini religiosi mirarono all'educazione delle donne e alla custodia delle giovani secondo precetti morali di preparazione della donna al ruolo loro assegnato (canto e danza, leggere le basi dello scrivere, un po' di storia sacra e religione ma soprattutto le buone maniere, la cura della persona e dell'abbigliamento).

Nascono i primi manuali di buona educazione, le giovani sono indirizzate nel loro comportamento e nella loro sottomissione si sostanziano ragioni morali, questioni sociali ed economiche. La donna preparata al matrimonio consente alleanze tra famiglie di potere e, quindi, la conservazione dei patrimoni.

Le istanze di uguaglianza, di libertà e di fratellanza reclamate dalle donne nel periodo illuminista furono disattese in quanto anche in detto contesto gli uomini posero dei limiti e tracciarono con forza i confini delle rispettive sfere d'influenza: rispettivamente privato e pubblico. Le donne sono escluse dalla nuova e



rivoluzionaria concezione politica, la maggior parte dei lavori e delle professioni sono per l'uomo, la donna non può votare e certo il principio di euguaglianza di fronte alla legge non vale per le donne. Dunque, la stessa dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è pensata e concepita per l'uomo.

E così, ancora una volta il diritto naturale giustifica le disparità normative e nonostante la grande partecipazione delle donne alla rivoluzione francese, si continua ad assumere che queste siano "inadatte" per inclinazione ad assumere incarichi pubblici ed a partecipare alla vita politica: «L'uomo... sembra essere il solo capace di meditazioni serie e profonde, che esigono una grande disciplina dell'intelligenza e lunghi studi che alle donne non è dato seguire», come può evincersi nel *Rapporto del primo parlamento della repubblica francese del 1793*.

Olympe de Gouges⁵³ si ribella, e scrive nel 1791 la Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina, paventando che le supposte inclinazioni naturali attribuite alle donne altro non sono se non "la perpetua tirannia opposta loro dall'uomo". Ed è negli stessi anni che Mary Wollstonecraft⁵⁴ afferma come necessario che lo Stato appresti un tipo d'istruzione diversa da quella proposta che "ha teso solo a fare di loro insignificanti oggetti di desiderio".

Eppure nonostante i fermenti e la consapevolezza dell'epoca la nuova e rivoluzionaria nozione di cittadinanza è concepita e delineata per escludere molte categorie soggettive pur appartenenti alla Nazione. Le raccolte normative, i codici, sono redatti per l'attribuzione di diritti particolari sulla base delle posizioni, di sesso, di censo e appartenenza individuale, ed, in particolare, i diritti politici sono attribuiti in ragione del sesso e del censo. I diritti politici, quindi, si affacciano e acquistano la loro fondamentale importanza per la "trasformazione" della persona da suddito a cittadino ma ad un tempo sono costruiti in modo da concretizzare una barriera fondamentale di esclusione di genere – tra maschi e femmine – di censo – tra maschi poveri e benestanti.

La discriminazione è alla base della costruzione dello Stato moderno, anzi per i nuovi Stati democratici "sesso, istruzione e reddito si manifestano subito come elementi costitutivi della sfera politica"⁵⁵.

Le donne, in particolare, non hanno accesso al voto, non sono rappresentate da alcuno. In Italia la legge elettorale amministrativa del 1871 dispone "non possono essere elettori ed eleggibili analfabeti, donne, interdetti, detenuti in espiazione di pena e falliti".

Chi ha potere, in particolare quello legislativo (maschi benestanti), classifica la condizione giuridica della donna secondo i valori dell'etica borghese: nessuna libertà di movimento, assoluta dipendenza dal marito, alcuna potestà sui figli, soggezione al marito, divieto di disporre dei propri beni senza l'autorizzazione del marito. Ancora una volta per legge, la condizione della donna è di subordinazione ed inferiorità ed ancora una volta tale condizione è affermata come rispondente al diritto naturale. La donna in questo contesto non ha alcuna forma di difesa.

A questo proposito, John Stuart Mill⁵⁶ parla di asservimento legale delle donne agli uomini sulla base di una condizione di inferiorità mai verificata e basata solo sulla legge del più forte, e soprattutto sostiene che l'assunzione dell'inclinazione naturale per giustificare norme impari in realtà altro non è che consuetudine. Le vere differenze di genere dovrebbero, infatti, emergere solo dopo avere eliminato tutte le caratteristiche suscettibili di essere spiegate con l'educazione o con circostanze esterne. Dunque, è solo il diritto che ha reso diseguale la condizione di genere.

La partecipazione politica ed il ruolo delle donne in ambito legislativo è pensato ed assunto come unica forma di autodifesa per creare condizioni di uguaglianza con l'uomo dalle quali possono derivare politiche funzionali al progresso dello Stato nel suo complesso. Ogni trattamento giuridicamente discriminatorio non può che essere qualificato come fattore di oppressione ed esclusione. Eguaglianza giuridica che si dovrebbe poter tradurre come uguaglianza di opportunità⁵⁷.

La Gran Bretagna è la prima nazione che ammette le donne al voto alle amministrative già nella seconda metà dell'ottocento, e, successivamente, alle politiche nel 1918. Dopo la prima guerra mondiale quasi tutti gli Stati Europei riconoscono il suffragio in favore delle donne, ma l'Italia, avanti solo alla Svizzera, lo concede nel 1945⁵⁸ – con un decreto del Governo dei Comitati di Liberazione Nazionale in seguito ratificato dalle assemblee elette – e viene esercitato dalle donne nel 1946, in occasione del referendum per decidere la forma di governo che avrebbe assunto la Nazione, e per eleggere i rappresentanti dell'Assemblea Costituente. Le donne italiane esercitarono il "loro diritto" nella grandissima maggioranza: l'89% delle aventi diritto e riuscirono ad eleggere 21 donne: 9 donne democristiane, 9 comuniste, 2 socialiste e la rappresentante dell'Uomo Qualunque. Nilde Iotti relazionò sulla famiglia affermando in seno alla stessa la parità della donna e la tutela dei figli naturali.

Le donne della Costituente ebbero l'orgoglio di far parte di una Assemblea che ha definitivamente sancito il divieto di discriminazione per sesso, nella parità di retribuzione, nel diritto di voto e nell'accesso ai pubblici uffici ed alla cariche elettive, in particolare con gli artt. 3, 29, 37,51 della Costituzione italiana⁵⁹. Ma soprattutto in considerazione del fatto che l'articolo 3 nel novellare il concetto di eguaglianza sostanziale assume come compito precipuo della Repubblica quello di porre in essere ogni azione, quindi anche di discriminazione positiva, per cercare di rimuovere le condizioni di fatto che impediscono l'eguaglianza. Certamente le condizioni di fatto della discriminazione nei confronti delle donne sarebbe stato terreno di copioso lavoro.

In realtà non solo le riforme afferenti azioni positive non vengono varate ma neanche si attuano nel breve i principi costituzionali. Ed infatti il tentativo di adeguamento al diritto vigente si avrà solo nei decenni successivi con gli interventi della Corte Costituzionale e dello stesso legislatore: così l'accesso alla magistratura è del 1963, la riforma del diritto di famiglia del 1975, la parità sul lavoro del 1977.

E con la riforma costituzionale del 2001 all'art. 51 si aggiunge un secondo comma: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". E all'art. 117 si prevede che: "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

2.2 Le norme e gli strumenti di tutela a livello nazionale

Legge	Denominazione
L. 151/75	Riforma del diritto di famiglia
L. 66/96	Norme contro la violenza sessuale
L. 154/2001	Misure contro la violenza nelle relazioni familiari
Direttiva Prodi-Finocchiaro - D.P.C.M. del 27 marzo 1997	Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini
D.D.L 2169 bis presentato il 17 ottobre 2007	Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia
Decreto del 13 dicembre 2007 GU n. 21 del 25.1.2008	Forum permanente contro le molestie gravi e la violenza alle donne, per orientamento sessuale e identità di genere
L. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) art. 1, comma 1261	Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere
D.D.L Carfagna-Alfano presentato il 18 giugno 2008	Misure contro gli atti persecutori

Nonostante i principi in un certo senso "rivoluzionari" contenuti nella Costituzione, gli istituti di riferimento sulla donna e sul suo ruolo all'interno della famiglia, erano normati nel codice civile e nel codice penale, codici antecedenti alla Carta: il primo del 1942 ed il secondo del 1930.

Le normative di riferimento mutarono dunque solo a distanza d'anni ed in particolare il diritto di famiglia è stato riformato interamente dalla *legge 19 maggio 1975 n. 151 (cd. riforma del diritto di famiglia)*.

Innanzitutto con questa nuova normativa si è posto l'accento sulla libertà individuale nella creazione del vincolo ed a tal fine è stata innalzato il limite d'età per contrarre matrimonio. È stato acquisito che con il matrimonio non si acquistano solo doveri ma anche diritti (il che è particolarmente importante in quanto si prende atto che con il matrimonio comunque non vengono meno le libertà individuali di ciascuno ed in particolare della donna) e che la genitorialità è paritaria ed il ruolo della donna non è più subordinato all'uomo. La donna decide l'indirizzo familiare. Nel matrimonio si realizza la parità tra i coniugi, viene abolita la dote e soprattutto per ciò che riguarda l'aspetto economico, a tutela del coniuge più debole, è previsto che il regime patrimoniale sia di comu-

nione legale. Con la conseguenza che si prende atto che tutto ciò che il marito riesce a produrre durante il matrimonio è anche effetto diretto della divisione dei ruoli, decisi congiuntamente, all'interno della famiglia. Durante il matrimonio i guadagni, gli acquisti e quant'altro ricadono in regime di comunione legale indipendentemente da chi ha formalmente effettuato i negozi.

Evidentemente però l'emanazione di nuove regole per disciplinare l'assetto familiare da solo non è riuscito ad arginare il fenomeno di ampia portata quale la violenza in ambito familiare. Il legislatore solo con *legge n. 154 del 5 aprile 2001 "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"*, interviene sul tema modificando l'art. 291 del codice di procedura penale, inserendo la possibilità per il pubblico ministero di chiedere misure patrimoniali provvisorie ed inserendo al 282 *bis* la possibilità che il giudice ordini l'allontanamento dell'autore della violenza dalla casa familiare e il divieto di accedervi senza consenso del giudice, con possibilità anche di ordinare l'allontanamento dai luoghi di frequentazioni della vittima. Ancora è prevista la possibilità di ordinare il versamento di assegno di mantenimento anche con prelievo diretto dalla retribuzione.

Allo stesso modo anche nell'ipotesi quindi che non sia in corso un procedimento penale, al titolo IX del libro primo del codice civile è inserito il titolo IX-*bis* "Ordini di protezione contro gli abusi familiari". Le norme inserite nel capo, consentono al giudice di emanare ordini di protezione per impedire o far cessare gravi pregiudizi all'integrità fisica, morale o alla libertà del coniuge o del convivente disponendo l'allontanamento dalla casa familiare, e se del caso, dai luoghi frequentati dalla vittima e dai figli disponendo, inoltre, gli opportuni interventi dei servizi sociali e associazioni.

La legge nasce come reazione alla violenza contro le donne in ambito domestico ed è particolarmente importante anche sotto altri aspetti: amplia la tutela predisposta anche alla convivente di fatto parlando di convivente senza alcun riferimento al sesso della coppia e prevede il ricorso del giudice ai centri di mediazione familiare.

Le novità consistono non nella delineazione della fattispecie sostanziale ma nel rito, sia civile che penale ed in effetti viene normato quanto già nella prassi i giudici di merito ponevano in essere. È importante notare come il comportamento violento tipizzato non deve per forza riferirsi alla violenza fisica, mentre critico rimane il rilievo che la misura interdittiva è comunque a tempo determinato e quindi il provvedimento temporaneo. Ma la novità più importante è indubbiamente rappresentata dalla previsione della possibilità dell'azione civile che viene qualificata come *ordine di protezione* (art. 342 *bis* e *ter* c.c.). Da notare che l'istituto è stato introdotto tra le norme di tutela ordinaria e non di settore. Il giudice deve valutare se il comportamento dell'aggressore abbia leso i diritti della persona offesa ed in particolare la sua capacità di autodeterminazione, tenendo conto della possibilità che venga reiterato.

All'art. 736 *bis* cod. proc. civ. è poi previsto che il ricorso al giudice possa essere

effettuato anche direttamente dalla parte offesa senza l'ausilio legale, esentato il procedimento da imposte, e la trattazione si svolge in camera di consiglio con le modalità della volontaria giurisdizione. Mentre non è possibile introdurre il procedimento trattato se è in corso la separazione legale o lo scioglimento del matrimonio in quanto, in tal caso, la competenza è funzionale ed attrattiva del giudice già titolare del procedimento⁶⁰.

Anche per ciò che riguarda le modifiche al codice penale, bisogna attendere diversi anni dall'emanazione della Costituzione per procedere alla modifica del codice del 1930, ossia per dare della violenza contro le donne un rinnovato inquadramento sistematico e concettuale. Dopo un dibattito ventennale e quando ormai la giurisprudenza era orientata ad inquadrare i delitti sessuali come posti a tutela della libertà sessuale, il legislatore ha emanato la *legge n. 66 del 1996* inserendo nel codice penale, dopo l'art. 609, gli artt. da 609 *bis* a 609 *decies*.

La violenza sessuale collocata sino ad allora nella più ampia categoria dei reati contro la morale ed il buon costume viene inquadrata nella categoria dei reati contro la persona e contro la libertà individuale. Finalmente, nei reati configurati non è più questione di morale pubblica, bensì di libertà individuale.

Ad onor del vero, è giusto ricordare che la dottrina e la giurisprudenza più attenta erano ormai consapevoli che il bene protetto era da riferirsi alla libertà sessuale e per questo motivo non furono lesinate critiche al legislatore per il fatto che sino a quel momento non aveva avuto il coraggio di parlare apertamente di libertà sessuale. Inoltre, per la dottrina più avveduta, nel codice penale doveva figurare un apposita sezione sulla violenza sessuale per accentuarne il disvalore rispetto anche agli altri tipi di violenza⁶¹. Ma la Suprema Corte ha affermato che l'inquadramento sistematico non può dirsi errato nella misura in cui sia chiaro che i reati introdotti dalla disciplina del '96 attentano alla libertà personale intesa come autodeterminazione della propria corporeità sessuale⁶². La nuova formulazione parla infatti di "Chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere atti sessuali è punito con la reclusione da cinque a dieci anni", ma si presta però a critiche nella parte in cui ritiene necessario includere come elemento della fattispecie la violenza o la minaccia, mentre una coerente presa di posizione avrebbe dovuto prendere atto che, per l'inquadramento della fattispecie, la mancanza di consenso della vittima era elemento di per sé sufficiente.

Ancora, la scelta del legislatore è finalmente quella di includere nella dizione "atti sessuali" anche riferendosi a quelle ipotesi di assenza di contatto fisico tra vittima e aggressore. La definizione però non è del tutto chiara e si presta alle critiche derivanti dalla considerazione che la libertà personale ha contenuto negativo. Nei casi di specie, la libertà di autodeterminazione è da riferirsi al suo contenuto negativo ovvero alla libertà di non avere interferenze sessuali da estranei. A tale proposito, si è posto il problema se possa parlarsi di violenza sessuale qualora non venga coinvolto il corpo della vittima. In alcune sentenze anche se manca il contatto fisico, l'atto sessuale è sussistente qualora il bene primario protetto sia compromesso dall'eccitazione o il soddisfacimento dell'istinto sessuale dell'agente⁶³.

Nelle tipologie definite dalla riforma si ha riguardo non solo a violenze perpetrate con condotte aggressive ma anche a quelle violenze attuate con abuso di potere e con induzione. Tutte quelle ipotesi di reato, dunque, prima frammentate in tipologie giuridiche che presentano elementi di distinzione il cui accertamento da parte degli organi competenti comportava una serie di investigazioni umilianti. In particolare il riferimento è all'abrogazione della distinzione tra congiunzione carnale ed atti di libidine, per includere nella nozione di atti sessuali tutti quegli atti idonei ad invadere la sfera sessuale della vittima. Viene abrogata la possibilità di valutare la moralità della vittima in funzione di circostanza attenuante per il colpevole di violenza (da notarsi, tristemente, che oggi in alcune sentenze della Cassazione la moralità della vittima è tornata con arroganza oggetto di valutazione e di incidenza sul fatto⁶⁴).

Sono quattro le figure criminose: violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, per le quali sono previste aggravanti e pene accessorie. La fattispecie penale però rimane procedibile a querela di parte, anche se viene previsto che la vittima non possa in seguito ritirarla. Dopo l'art. 609 c.p., il legislatore ha inserito come dicevamo in precedenza, gli articoli 609 *bis* e 609 *decies*. Nel primo la mancanza di consenso è elemento qualificante e la vittima non è determinata né in base al genere, né alla professione. Nel *quater* è il minore in relazione alla figura adulta di riferimento che viene preso in considerazione.

Infine il legislatore ha preso in considerazione la cd. violenza sessuale di gruppo che secondo la stessa definizione normativa "consiste nella partecipazione da parte di più persone riunite ad atti di violenza sessuale di cui all'art. 609 *bis*". È fattispecie autonoma di reato e richiede l'accordo dei partecipanti, nonché la simultanea effettiva presenza di tutti al momento di consumazione del reato. Non è necessario una partecipazione diretta alla violenza sessuale, essendo sufficiente che tutti si trovino in quel posto al momento in cui gli atti vengono compiuti, avendosi riguardo alla forza intimidatoria che la presenza del gruppo esercita sulla vittima⁶⁵.

Nel 1997 con la *direttiva Prodi-Finocchiaro* (D.P.C.M. del 27 marzo 1997), "Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini", si prende atto dei risultati e delle acquisizioni metodologiche registrate nella cd. Piattaforma di Pechino approvata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne del 1995, e vengono indicati percorsi per contrastare le forme di violenza fisica, sessuale e psicologica. Nella Direttiva si prende atto dell'importanza della metodologia di indagine sui fenomeni per la rilevazione e la formazione di statistiche per far emergere la questione.

Si prevede la realizzazione di un *osservatorio permanente* per monitorare i fatti ed anche la giurisprudenza nella sua evoluzione⁶⁶; si dà atto di dovere predisporre una nuova normativa d'urgenza per i casi di violenza privata e di porre in essere strategie efficaci per la prostituzione coatta e per la realizzazione di campagne

di informazione e l'apprestamento di misure di protezione per quante avessero inteso sottrarsi alla criminalità organizzata.

La direttiva, ben più avanzata dei modelli normativi attuali, prende atto di una realtà fondamentale: nonostante i progressi fatti in tema di legislazione la violenza contro le donne rimane una costante. In particolare maggiore attenzione dovrà essere riservata ai fenomeni di violenza privata che rimangono spesso taciuti con la conseguenza di creare una sorta di impunità di fatto nei confronti dell'aggressore ed una sorta di regressione della donna sulla sua stessa condizione e possibilità.

Alla direttiva però non hanno fatto seguito gli interventi normativi previsti, anche se viene acquisita sul tema della violenza di genere la necessità di programmare, estendere ed implementare gli interventi politici a livello locale e nazionale. Nel frattempo, grazie al movimento delle donne, incominciano a sorgere in diverse aree del paese Centri antiviolenza che, negli anni successivi, diverranno il polo di aggregazione di attività in rete fra associazioni e istituzioni territoriali, attività spesso definita dalla firma di Protocolli operativi che coinvolgono istituzioni e società civile a livello locale.

Inoltre, con il Progetto Urban si pongono le premesse per una rete di collegamento tra le realtà territoriali e per uno scambio di buone pratiche. Nel frattempo vengono pubblicati i risultati della prima indagine Istat sulla violenza sessuale su sollecitazione dal Dipartimento delle Pari Opportunità⁶⁷. Dati che fanno emergere con estrema chiarezza come la violenza contro le donne è spesso consumata in ambito familiare, e ancor più spesso senza che la donna abbia possibilità (anche nelle ipotesi in cui intenda sottrarsi alla violenza) di ottenere, nei tempi che i fatti stessi impongono, interventi risolutivi.

La seconda fase del progetto *Rete antiviolenza Urban*, coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri, farà sì che si realizzi il coinvolgimento di venticinque città tra il 1998 e il 2005 sui temi della violenza di genere.

E sempre con l'obiettivo di dare visibilità al problema della violenza e di rafforzare il supporto per azioni coordinate di contrasto che nel 2005 nasce il progetto nazionale *Arianna - Attivazione Rete nazionale Antiviolenza* della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità. L'intervento prevede l'accoglienza telefonica attraverso il numero 1522 e lo sviluppo di azioni di sistema contro la violenza di genere⁶⁸.

Per ottemperare alle raccomandazioni della risoluzione del Comitato dei Ministri agli Stati membri adottata il 30 aprile 2002 [Raccomandazione Rec (2002)5 della quale abbiamo parlato nel primo capitolo], nella quale si raccomanda l'adozione di misure d'intervento efficaci (sensibilizzazione, educazione e prevenzione del fenomeno) e l'adeguamento del diritto penale e civile, con il *disegno di legge n. 2169* presentato dal governo di centro sinistra su proposta del ministro Pollastrini, si prende atto che il riconoscimento dell'eguaglianza di genere e dei diritti delle donne in realtà è solo accettato dagli uomini che sia nelle periferie che

in alcuni settori dove più si registrano le presenze dei nuovi cittadini vengono praticate forme di violenza intollerabili sia sulle donne che sui figli.

Nelle motivazioni del disegno di legge si prende atto anche di un fenomeno che lambisce l'Europa con le guerre ai suoi confini e cioè lo stupro di guerra come metodo di cancellazione e sottomissione dell'identità culturale di un popolo⁶⁹. Nel disegno di legge, le conclusioni di Urban e del monitoraggio vengono valorizzate e si constata come è il sottrarsi della donna al ruolo voluto dal maschio che genera la reazione violenta ed il senso comune, tende a collocare la violenza come una fenomenologia di azione estranea alle regole sociali, come se si situasse all'esterno dei rapporti sociali legittimati: è la prospettiva che considera le relazioni tra i sessi, organizzate da regole familiari, come sostanzialmente pacificate a interpretare la violenza come patologia incidentale che scatena eventi eccezionali e oggetto di arretratezza culturale.

Per questo il disegno di legge, che si articola su più punti, prevede campagne di informazioni e formazione specialistica per quanti entrano in contatto con le vittime di genere, attenzione alle campagne di pubblicità e sui mezzi di comunicazione ogni qualvolta la donna viene messa in relazione con il sesso e considerata esclusivamente oggetto di piacere. Predisposizione da parte dell'Istat di monitoraggi quadriennali e rilevazioni, assistenza per le vittime, previsione in merito alla legittimazione ad agire per la tutela della vittima delle associazioni di tutela e soprattutto configurazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio assistenziali.

Il disegno di legge non è stato approvato nella passata legislatura e, pervenuti alla attuale, in data 18 giugno 2008 viene approvato il disegno di legge Carfagna-Alfano sullo *stalking* denominato "*Misure contro gli atti persecutori*". Trattasi di sei articoli, all'interno dei quali il reato è configurato nei suoi elementi costitutivi come le "minacce reiterate o molestie con atti tali da creare nella vittima un perdurante stato di ansia o paura. O un fondato timore per l'incolumità propria o di persona a lei cara". Ancora una volta viene prevista la perseguibilità a querela di parte e non d'ufficio, il che contrasta con tutte le statistiche e considerazioni sulla natura del reato.

È materia ove sono consentite le intercettazioni ed è previsto il divieto per l'aggressore di avvicinarsi ai luoghi frequentati dalla persona e qualora sussistano ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione. Viene modificato anche l'art. 392 del codice di procedura penale, includendo la possibilità di procedere con l'incidente probatorio già nel corso delle indagini preliminari anche nell'ipotesi di *stalking*, soprattutto se riguarda i minori.

Il disegno di legge è stato presentato come risposta efficace per contrastare le violenze sessuali, ma in realtà dagli studi e dalle ricerche in materia lo *stalking* si presenta come fatto peculiare non sempre con le caratteristiche proprie della violenza sessuale o domestica di cui non si tiene conto, soprattutto in relazione

ad eventuali aspetti di prevenzione e non solo repressione del fenomeno.

Il primo luglio 2008 vengono approvate le modifiche al codice penale per rafforzare la tutela contro la violenza sessuale: tra le circostanze aggravanti del reato, comportanti la reclusione da sei a dodici anni, è ricompresa la qualità, di ascendente, genitore adottivo o tutore, dell'autore del reato⁷⁰.

Il giudice viene obbligato all'aumento di pena in ipotesi di recidiva e ancora si modifica il codice di procedura penale, inserendo la violenza sessuale individuale e di gruppo tra i delitti per i quali si può procedere all'arresto in flagranza, con possibilità di celebrare il rito per direttissima o in forma immediata.

Nelle riforme viste, muta la prospettiva che aveva guidato la redazione del disegno di legge Pollastrini. Le misure cd. culturali di sensibilizzazione, educazione, specializzazione degli operatori vengono meno e si adotta un punto di vista essenzialmente repressivo, in netta controtendenza, come si è visto, con le direttive di cui alla risoluzione del consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa e soprattutto con gli studi e le analisi di sistema sino ad oggi effettuate. Gli interventi dell'attuale Governo, inoltre, *di continuo intervento manipolatore sui codici*, la cui struttura peraltro permane priva di innovazione, è in assoluta controtendenza rispetto alla consapevolezza in questo ambito: più che in altri la battaglia deve essere culturale non solo rispetto a modelli nei secoli sostanziatosi, ma soprattutto oggi in occidente rispetto alla riproposizione di un modello femminile apparentemente concepito su nuove basi ma ancor più vessato e subordinato a parametri di mercificazione.



Cap. 3

Il trattamento della violenza di genere a livello regionale

3.1 Il quadro normativo regionale

Dopo avere ricostruito il panorama normativo a livello nazionale, in questo capitolo l'analisi verterà sulle leggi varate a livello regionale sulla/contro la violenza a donne (e minori)⁷¹. La prima distinzione da operare all'interno del quadro analizzato, riguarda il *livello di specificità* della legge, o meglio la scelta operata dalle Regioni circa il livello di declinazione della norma sul trattamento della violenza di genere, facendo sostanzialmente riferimento, a quattro tipologie legislative:

1. Regioni che hanno varato *leggi specifiche* sulla/contro la violenza alle donne (e minori);
2. Regioni che non hanno varato leggi specifiche, ma hanno *riconosciuto la specificità* della questione (violenza donne) *varando leggi che riconoscono contributi alla progettazione sul tema, sostenendo e promuovendo l'istituzione di Centri antiviolenza* oppure *finanziando le attività* dei centri e delle case di accoglienza per donne in difficoltà, o *istituendo un fondo di solidarietà* a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale;
3. Regioni che hanno previsto all'interno di una *legge regionale attinente a temi diversi dalla violenza di genere*, in prevalenza ad oggetto la riorganizzazione dei servizi socio-sanitari o leggi sulla famiglia, la specificità del fenomeno (violenza sulle donne e minori) e individuato i relativi *strumenti di intervento*;
4. infine, vi sono le Regioni che hanno attualmente in cantiere *un progetto di legge* specifico o per l'istituzione di centri: nelle Marche è stato avviato un percorso di consultazione sul territorio, sulla proposta di legge regionale n. 212/08 "*Interventi contro la violenza sulle donne*", presentata il 6.12.2007. In Lombardia, una proposta di legge datata 20 novembre 2007, con oggetto "*Interventi di prevenzione e di contrasto della violenza di genere e misure a sostegno delle donne in difficoltà e dei minori vittime di violenza*" ed in Piemonte vi è una proposta di legge regionale di *iniziativa popolare* presentata il 24 agosto 2007 n. 477, per "*Istituzione di Centri antiviolenza con case segrete*".

3.2 Leggi regionali specifiche sulla violenza di genere

Le regioni che hanno varato a tutt'oggi leggi specifiche sulla violenza di genere sono solamente due, la *Liguria* (l.r. n. 12 del 21 marzo 2007, "Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza") e la *Toscana* (l. regionale n. 59, del 16 novembre 2007, "Norme contro la violenza di genere"). Entrambe hanno legiferato nel corso del 2007, dopo avere in tempi meno recenti contemplato all'interno delle loro leggi sui servizi sociali tra gli obiettivi di benessere sociale da perseguire, il contrasto e la prevenzione della violenza di genere e le misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza⁷².

3.2.1 Principi e finalità perseguite

Per quanto riguarda questo primo gruppo, i *principi e le finalità* contenuti negli articoli di apertura inquadrano il riconoscimento operato dalla Regione nei confronti della violenza di genere contro le donne (e i minori), nonché i propositi perseguiti. A partire dalla definizione contenuta nei principi, la violenza di genere per la *Regione Liguria* costituisce una "violazione dei diritti umani fondamentali dell'integrità fisica e psicologica, della sicurezza, della libertà e della dignità" e inoltre i suoi effetti "costituiscono un ostacolo al godimento del diritto ad una cittadinanza sicura, libera e giusta" (art. 1). Anche per la *Regione Toscana* la violenza di genere "costituisce una *violazione dei diritti umani* fondamentali alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità, all'integrità fisica e psichica e costituisce un'autentica minaccia per la salute ed un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta"; ma più dettagliatamente articola anche la definizione di violenza di genere, riconoscendo "ogni tipo di violenza di genere, psicologica, fisica, sessuale ed economica, ivi compresa la minaccia di tali atti, la persecuzione, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata" (art. 1)⁷³.

Come i principi ispiratori anche le *finalità da perseguire paiono similari*, dal momento in cui entrambe le regioni si propongono con la legge di:

- a) promuovere interventi di prevenzione della violenza di genere;
- b) garantire alle donne vittime di maltrattamenti fisici, psicologici, economici, di persecuzioni, di stupro, di molestie sessuali, o alle vittime di minaccia il diritto di "accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso" (art. 2, legge Regione Toscana), "sostegno per consentire loro di recuperare e rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica, la propria integrità fisica e dignità nel rispetto della personale riservatezza" (art. 2, legge Regione Liguria);
- c) tutelare le donne, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza, che vivono in situazioni di disagio o difficoltà, che subiscono violenza o minaccia di violenza, in tutte le sue forme, fuori o dentro la famiglia.

	Toscana	Liguria
Denominazione	Legge regionale 16 novembre 2007, n. 59 Norme contro la violenza di genere.	Legge regionale 21 marzo 2007 n. 12 Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza
Principi	La Regione Toscana riconosce che ogni tipo di violenza di genere, psicologica, fisica, sessuale ed economica, ivi compresa la minaccia di tali atti, la persecuzione, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata, costituisce una violazione dei diritti umani fondamentali alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità, all'integrità fisica e psichica e costituisce un'autentica minaccia per la salute ed un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta.	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. 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.
Finalità	La Regione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 59 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promuove attività di prevenzione della violenza di genere e garantisce adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti fisici, psicologici, economici, di persecuzioni, di stupro, di molestie sessuali, o alle vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza.	Con la presente legge la Regione si propone di: - assicurare alle donne che subiscono atti di violenza, ivi compresa la minaccia di tali atti, il diritto ad un sostegno per consentire loro di recuperare e rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica, la propria integrità fisica e dignità nel rispetto della personale riservatezza; - tutelare le donne, sole o con minori, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza, che vivono in situazioni di disagio o difficoltà, che subiscono violenza o minaccia di violenza, in tutte le sue forme, fuori o dentro la famiglia; - promuovere interventi di prevenzione della violenza di genere, di diffusione della cultura della legalità e del rispetto dei diritti, anche con il coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche.

3.2.2 Interventi e strumenti operativi previsti

In entrambe le normative, vengono individuate le azioni di prevenzione, quelle di presa in carico, nonché le azioni formative. Le differenze tra le due leggi regionali iniziano ad intravedersi proprio nell'individuazione degli interventi e degli strumenti finalizzati alla realizzazione di progetti specifici concernenti la promozione di interventi di prevenzione della violenza di genere ed una adeguata accoglienza delle vittime. La *Regione Toscana* individua alcuni *principali interventi* da promuovere e sostenere sul proprio territorio:

1. nella costituzione della rete interistituzionale,
2. nell'istituzione di un centro di coordinamento per i problemi della violenza su ogni zona della Regione,
3. nel riconoscimento della funzione dei Centri antiviolenza e delle case rifugio,
4. nei progetti/attività di prevenzioni presentati da enti locali e associazioni,
5. nella formazione degli operatori,
6. nell'istituzione di un osservatorio regionale sulla violenza di genere.

Mentre nella legge regionale della *Liguria i principali interventi* previsti, da promuovere e sostenere sul proprio territorio, riguardano (art. 3):

1. la promozione e il sostegno alla realizzazione di Centri antiviolenza a favore delle donne, sole o con minori, vittime di violenza e il sostegno dei centri già esistenti sul territorio, attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle pratiche locali di accoglienza autonome e autogestite;
2. la promozione di reti sul territorio a partire dal livello provinciale, attraverso la stipula di 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;
3. l'attività di prevenzione basate principalmente sull'informazione e sensibilizzazione sul fenomeno della violenza contro le donne e i minori;
4. la formazione degli operatori del settore;
5. l'istituzione di un osservatorio regionale sulla violenza di genere.

Entrando nel merito e nella sostanza delle norme e degli *strumenti*, nell'art. 3 la *Regione Toscana* si propone di sostenere ed incentivare *la costituzione di una rete di relazioni tra vari soggetti* (i comuni, le province, le aziende ospedaliero-universitarie, le aziende unità sanitarie locali, 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), con lo "scopo di favorire *procedure omogenee e di attivare l'immediato intervento*" sulla vittima da parte dei soggetti indicati (su base provinciale, zonale-distrettuale). A questo segue l'adozione, da parte della Regione, di *linee guida e di indirizzo* contro la violenza di genere mediante gli strumenti di programmazione (*ex l.r. 41/2005 – Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*) e la promozione di strumenti di raccordo, *intese e protocolli per l'attuazione di interventi omogenei tra i soggetti della rete*.

La Regione individua, in capo alle Province, la promozione del coordinamento territoriale dei soggetti della rete, anche al fine della definizione di progetti integrati da presentare secondo le modalità ed i criteri definiti nel piano integrato sociale regionale di cui alla l.r. 41/2005.

La *rete*, in base all'art. 5, funge da *garante di collegamento* costante tra i soggetti che la costituiscono al fine di assicurare alla vittima della violenza il soccorso in ogni fase, presso le strutture ospedaliere o presso le aziende USL, l'intervento dei servizi sociali, l'accoglienza, il sostegno e la protezione presso Centri anti-violenza presenti sul territorio o presso case rifugio. A questo proposito, interessante la previsione specifica di una "azione di parte" in capo alla vittima, la quale può rivolgersi anche ad un solo soggetto della rete, per attivare l'assistenza e la protezione da parte di tutti i soggetti che ne fanno parte, i quali attraverso la *formulazione di progetti personalizzati* debbono offrire alla vittima ed ai suoi familiari un percorso di uscita dalla violenza compreso il reinserimento sociale, lavorativo, abitativo.

L'art. 7 della legge regionale, inoltre, prevede l'attivazione, presso le aziende ospedaliere-universitarie e aziende USL per i presidi ospedalieri e per i consultori di ogni zona, del *Centro di coordinamento per i problemi della violenza di genere*.

Il centro di coordinamento:

- a) garantisce l'immediato intervento di personale sanitario adeguatamente formato per l'accoglienza, l'assistenza e la cura delle vittime della violenza;
- b) garantisce la valutazione e l'attivazione immediata di un intervento multidisciplinare sulla vittima;
- c) ha l'obbligo di attivare la rete di protezione della vittima, al fine di assicurare l'immediata predisposizione di azioni e servizi necessari.

La rete garantisce alle vittime della violenza, nell'ambito dei progetti sostenuti dalla Regione (ex l.r. 41/2005), *accoglienza e protezione in case rifugio*, (attivando l'inserimento in luoghi protetti, ad indirizzo segreto, fuori dall'ambito provinciale di residenza, al fine di assicurare protezione ed anonimato) e assicura, inoltre, la disponibilità di strutture alloggiate temporanee, individuali e collettive, nelle quali possono essere ospitate le vittime "che, passato il pericolo, necessitano comunque di un periodo limitato di tempo per rientrare nella precedente abitazione o per raggiungere l'autonomia abitativa" (art. 8).

La Regione *ricosce e indica nella legge che le case rifugio sono gestite dai Centri anti-violenza*, i quali a loro volta 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 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" (art. 6). Svolgono iniziative culturali e sociali di prevenzione, di informazione, di sensibilizzazione e di denuncia in merito al problema della violenza di genere, raccolgono dati relativi all'utenza dei Centri anti-violenza stessi e delle case rifugio. I Centri anti-violenza forniscono, inoltre, 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.

Le *attività di prevenzione* previste dalla Regione si realizzano promuovendo e sostenendo nell'ambito degli "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana" (ex legge regionale 16 agosto 2001, n. 38), anche in collaborazione con i soggetti della rete, progetti finalizzati a promuovere nelle scuole e nelle famiglie l'educazione al rispetto nella relazione tra i sessi, al rispetto dell'identità sessuale, religiosa e culturale, alla non violenza come metodo di convivenza civile. Ma, soprattutto, la Regione promuove e sostiene progetti antiviolenza presentati, secondo le modalità ed i criteri definiti nel piano integrato sociale regionale (ex l.r. 41/2005), "da enti locali singoli o associati, da associazioni (iscritte all'albo del volontariato, della promozione sociale, organizzazioni non lucrative di utilità sociale) ovvero cooperative sociali che gestiscono i Centri antiviolenza e che hanno tra i propri scopi essenziali la lotta alla violenza" (art. 4).

Per la Regione Toscana, anche la formazione degli operatori è vista come un momento importante di implementazione della rete, e pertanto all'art. 9, viene previsto che debbano essere la Regione e le province, a promuovere iniziative e *moduli formativi congiunti* tra operatori sanitari, operatori degli enti locali, dei Centri antiviolenza, operatori delle forze dell'ordine, della magistratura e degli uffici territoriali del Governo-prefettura degli operatori.

Infine, modificando/integrando l'art. 40 della l.r. 41/2005 con il quale era stato istituito l'osservatorio sociale regionale, viene istituita una apposita sezione denominata *osservatorio regionale sulla violenza di genere*, con il compito di monitorare il fenomeno, attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati forniti dai Centri antiviolenza, dai servizi territoriali e dai soggetti aderenti alla rete territoriale e avvalendosi degli osservatori provinciali. La finalità perseguita è quella di creare una sinergia tra i soggetti coinvolti per sviluppare la conoscenza delle problematiche relative alla violenza di genere e per armonizzare le varie metodologie di intervento adottate nel territorio.

La *Regione Liguria promuove e sostiene* la realizzazione di nuovi Centri antiviolenza o l'attività di quelli già esistenti sul territorio, nell'ambito degli interventi della l.r. 12/2006 inerente la "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari", in quanto sono stati inseriti negli strumenti di programmazione territoriale.

L'obiettivo che si prefigge la Regione è che sul territorio vi sia *almeno un Centro per ogni Provincia*, che mantenga costanti e funzionali rapporti, tesi anche a promuovere Protocolli d'intesa, con gli Enti pubblici (Enti locali, le Aziende sanitarie, le Forze dell'Ordine, l'Autorità giudiziaria e le Istituzioni scolastiche) operanti sul territorio nell'ambito dell'assistenza, protezione delle vittime di violenza. I Centri, oltre a svolgere iniziative culturali e/o sociali di prevenzione, di informazione, di sensibilizzazione e di denuncia, e raccogliere i dati relativi all'utenza dei Centri antiviolenza stessi e delle case rifugio, debbono fornire, in base all'art. 5 della legge, servizi di ascolto e di sostegno alle vittime di violenza, esattamente uguali a quelli indicati sopra, previsti dalla Regione Toscana.

La Regione promuove, allo scopo di *creare reti* e sistemi articolati sul territorio a partire dal livello provinciale, 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, e attraverso i Distretti Sociosanitari, le Province, i Comuni e le Aziende sanitarie promuovono e realizzano le attività e gli interventi (*ex l.r. 12/2006*). Rispetto al caso toscano, vale la pena sottolineare la mancanza di individuazione di un centro di coordinamento operativo, così come pare assente l'indicazione di un "percorso" di accoglienza e protezione nel quale si sentano "legati" i soggetti della rete.

Nella legge pare molto presente la scelta di "valorizzare le pratiche di accoglienza autonome e autogestite basate sulle relazioni fra donne" (art. 10) attribuendo la priorità alle associazioni femminili per gli interventi e le attività previste, ma dando comunque priorità ai *programmi antiviolenza* finalizzati all'accoglienza e al sostegno della vittima di violenza, presentati di concerto: a) dagli Enti locali, dagli altri enti pubblici anche economici e dalle Aziende Sanitarie Locali; b) da Centri antiviolenza; c) da associazioni iscritte all'albo del volontariato, con priorità per le associazioni femminili, da cooperative sociali, da associazioni di promozione sociale e da imprese sociali che abbiano tra i propri scopi essenziali la lotta alla violenza contro le donne e i minori, con almeno cinque anni di esperienza nello specifico settore.

I *programmi antiviolenza* sostenuti dalla Regione possono prevedere:

- a) case rifugio
- b) strutture alloggiative temporanee, individuali e/o collettive di II livello
- c) progetti individualizzati e personali volti al superamento della situazione di disagio conseguente al maltrattamento
- d) campagne di sensibilizzazione e/o di informazione sul fenomeno rivolte alla cittadinanza con particolare attenzione ai giovani e agli adolescenti.

Il percorso di *accesso alle strutture* ("casa rifugio" e "struttura alloggiativa temporanea"), risulta diverso da quello vigente in Toscana, dal momento in cui in Liguria si vede nei Centri antiviolenza o nei servizi sociali territorialmente competenti, la principale via di accesso alle strutture, che avviene, inoltre, una volta che la donna abbia aderito ad un progetto personalizzato di superamento della situazione di disagio, costruito di concerto tra i Centri antiviolenza e i servizi

sociali (art. 9).

Per quanto riguarda la *formazione*, nelle Province viene individuato il soggetto che ha il compito di accertare i bisogni formativi degli operatori che intervengono sul fenomeno e di realizzare le iniziative di formazione professionale.

Infine, così come previsto dalla legge della Regione Toscana, anche in Liguria viene istituita un'apposita sezione presso l'Osservatorio regionale delle Politiche Sociali (art. 30 della l.r. 12/2006) denominata "Osservatorio regionale sulla violenza alle donne ed ai minori" (art. 7), con il compito, insieme agli Osservatori provinciali sulla violenza alle donne e ai minori laddove istituiti, di realizzare il monitoraggio degli episodi di violenza attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati forniti dai Centri antiviolenza, dai servizi territoriali e dai soggetti aderenti alla rete territoriale, al fine di sviluppare la conoscenza delle problematiche relative alla violenza e armonizzare le varie metodologie di intervento adottate nel territorio. All'Osservatorio regionale, sulla base delle disposizioni della l.r. 12/2006, viene altresì affidato il compito di svolgere un'azione di monitoraggio dell'impiego delle risorse e di verifica dell'andamento e della funzionalità dei Centri antiviolenza, delle case rifugio e delle strutture alloggiative temporanee, nonché il livello di efficacia dei programmi finanziati.

3.2.3 Strumenti finanziari

Altro strumento importante indicato nelle leggi regionali analizzate da mettere in evidenza è indubbiamente quello relativo alla copertura finanziaria degli interventi previsti ed appena elencati.

Per la *Regione Toscana*, le risorse stanziare e disponibili riguardano quelle relative agli "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana" (l.r. 16 agosto 2001, n. 38), quelle derivanti dal Piano sanitario regionale 2005-2007, (l.r. 24 febbraio 2005, n. 40, Disciplina del servizio sanitario regionale), e quelle derivanti dall'attuazione della Legge regionale sul "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" (l.r. 24 febbraio 2005, n. 41).

I capitoli di spesa interessati dalla copertura degli interventi previsti dalla legge sulla violenza di genere della *Liguria* risultano più articolati descrittivamente, e riguardano anche il campo dell'edilizia oltre al campo del sociale, sanitario e della sicurezza urbana. Nel dettaglio, viene precisato che i Centri e i programmi antiviolenza vengono finanziati all'interno del Piano sociosanitario regionale (art. 5 della l.r. 7 dicembre 2006 n. 41, sul riordino del Servizio Sanitario Regionale) e dal Piano Sociale Integrato Regionale (art. 25 della l.r. 12/2006), mentre la Giunta regionale riserva annualmente una quota di finanziamento per la realizzazione di progetti diretti a favorire un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale (*ex* articolo 6 della l.r. 28/2004, "Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza"); infine, nella programmazione delle politiche abitative, la Regione può individuare le risorse finanziarie e le modalità di finanziamento dei programmi antiviolenza che abbiano per oggetto l'istituzione di "casa rifugio" e di "struttura alloggiativa temporanea".

3.3 Le leggi regionali che sostengono l'istituzione o l'attività dei Centri antiviolenza

Come enunciato in apertura, e come possiamo vedere nello specchio sottostante, nel panorama nazionale risultano nettamente maggioritarie le regioni che non hanno varato leggi specifiche contro la violenza, ma che hanno però *riconosciuto la specificità* al fenomeno, deliberando attraverso la Giunta regionale o *varando leggi che riconoscono contributi alla progettazione sul tema, sostenendo e promuovendo l'istituzione di Centri antiviolenza* oppure *finanziando le attività* dei centri e delle case di accoglienza per donne in difficoltà.

Le prime leggi a livello regionale *sull'istituzione dei Centri antiviolenza* risalgono all'inizio degli anni novanta, e prima di allora solo la Provincia Autonoma di Bolzano, nell'89, aveva emanato una legge dai contenuti affini. La Regione Lazio legifera nel '93, nel 2000 è la volta del Friuli Venezia Giulia, e a seguire tra il 2005 e il 2006 la Campania e l'Abruzzo, per finire, nell'anno appena trascorso, con Calabria e Sardegna. A queste, si affiancano le leggi regionali della Basilicata e del Piemonte, rispettivamente del '99 e del 2008, che prevedono *l'istituzione di un fondo di solidarietà* specifico a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale.

Regioni	Legge	Denominazione
Provincia Autonoma di Bolzano	Legge provinciale, 6 novembre 1989, n. 10	Istituzione del servizio "Casa delle donne"
Lazio	Legge regionale 15 Novembre 1993, n. 64	Norme per l'istituzione di Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale del 16 agosto 2000, n. 17	Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà
Campania	Legge regionale n. 11 del 23 febbraio 2005	Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate
Abruzzo	Legge regionale 20 ottobre 2006, n. 31	Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei Centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate
Calabria	Legge regionale 21 agosto 2007, n. 20	Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà
Sardegna	Legge regionale 2 agosto 2007, n. 8,	Norme per l'istituzione di Centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza
Basilicata	Legge regionale 29 marzo 1999, n. 9	Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale
Piemonte	Legge regionale 17 marzo 2008, n. 11	Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti

3.3.1 Principi, finalità e obiettivi

I *principi* ispiratori degli interventi legislativi, sia che si tratti dell'istituzione o promozione dei Centri antiviolenza, sia dell'istituzione di un fondo di solidarietà, ruotano intorno al riconoscimento della violenza di genere quale *attacco ai diritti inviolabili* della persona. Dunque, a differenza della definizione assunta nelle leggi specifiche sulla violenza di genere appena analizzate, qui non viene assunto l'approccio della *Conferenza Mondiale sui diritti umani, che vede nei diritti umani delle donne e delle bambine una parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali*⁷⁴, bensì la violenza di genere viene legata alla sfera della persona in quanto titolare di diritti indisponibili ed inviolabili, quali il diritto alla intangibilità della integrità psico-fisica.

La *Sardegna*, il *Friuli Venezia Giulia* ed il *Piemonte* riconoscono che “la violenza sulle donne è violenza di genere” e costituisce un attacco *all'invulnerabilità della persona* ed alla sua libertà, “secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. Alle vittime di violenza e ai loro figli minori è assicurato un sostegno per consentire loro di ripristinare la propria invulnerabilità, la propria autonoma individualità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato”. Così come anche per la *Regione Abruzzo* e *Calabria*, “in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (...) ogni forma o grado di violenza contro le donne costituisce *un attacco all'invulnerabilità della persona e alla sua libertà*, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. Alle donne che incontrano l'ostacolo della violenza, nelle sue diverse forme, è assicurato il *diritto*, con i propri figli, *al sostegno al fine di ripristinare la propria invulnerabilità e di riconquistare la propria libertà*, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato” (art. 1).

Regione Lazio

Finalità

1. La Regione al fine di garantire adeguata solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti fisici e psicologici, di stupri e di abusi sessuali extra o intrafamiliari, detta norme ed emana provvedimenti per l'istituzione, nel territorio del Lazio, di centri di accoglienza e case di rifugio, capaci di rispondere alle necessità delle donne che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza o che l'abbiano subita.
2. I centri ed i rifugi devono essere dotati di strutture e personale adeguato, che deve essere tutto femminile.
3. Le finalità dei centri, detti anche case, consistono nel fornire alle vittime di violenze carnali, maltrattamenti e abusi extra o intrafamiliari, aiuti pratici ed immediati per sottrarle alle situazioni di pericolo e per ricreare condizioni di vita autonoma e serena. I centri offrono sia ospitalità che orientamenti legali, consulenza psicologica e assistenza sociale e assistono le donne in tutte le azioni che esse liberamente riterranno di intraprendere.
4. Ogni centro deve garantire l'anonimato della donna, salvo diversa decisione della donna stessa.

Regione Friuli Venezia Giulia

Principi

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 all'invulnerabilità della persona e alla sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. Alle donne che incontrano l'ostacolo della violenza, nelle sue diverse forme, è assicurato il diritto, eventualmente con i propri figli, ad un sostegno temporaneo al fine di ripristinare la propria invulnerabilità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato.

Finalità

1. La Regione, in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, così come esplicitata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 1997, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 116 del 21 maggio 1997, promuove, coordina, stimola iniziative per contrastare il ricorso all'uso della violenza tra i sessi, intervenendo con azioni efficaci contro la violenza sessuale, fisica, psicologica e/o economica, i maltrattamenti, le molestie e i ricatti a sfondo sessuale in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare.
2. La Regione, per le finalità di cui al comma 1, riconosce e valorizza i percorsi di elaborazione culturale e le pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne basate sulle relazioni tra donne, avvalendosi delle esperienze e delle competenze espresse localmente dalle associazioni femminili che siano iscritte agli albi delle associazioni di volontariato e/o organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che possono dimostrare almeno due anni di esperienza nello specifico settore.
3. La Regione favorisce e promuove interventi di rete, sia con l'insieme delle istituzioni, associazioni, organizzazioni, enti pubblici e privati, sia con l'insieme delle competenze e figure professionali, per offrire le differenti risposte necessarie alle diverse tipologie di violenza per i danni da esse causate e sugli effetti procurati alle singole donne, siano esse cittadine italiane o straniere.

Regione Campania

Finalità

1. La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, rientra, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficienza ed economicità, nell'ambito delle competenze delle Regioni.
2. La Regione Campania, ai sensi del decreto di cui al comma 1, istituisce i centri di assistenza e le case di accoglienza per le donne maltrattate - denominate case delle donne maltrattate - che agiscono senza fini di lucro e in autonomia nelle metodologie, nella gestione e nelle modalità di rapporto con le istituzioni pubbliche o private.
3. I centri di assistenza fungono da sportelli antiviolenza e svolgono le seguenti attività:
 - a) raccolta e analisi dei dati relativi alla condizione delle donne maltrattate emersa dai colloqui e dalle denunce presentate; diffusione dei dati raccolti e delle analisi elaborate;
 - b) formazione e aggiornamento delle operatrici dei centri e delle case e degli operatori sociali istituzionali;
 - c) iniziative culturali di prevenzione, pubblicizzazione, sensibilizzazione e denuncia del problema della violenza contro le donne, anche in collaborazione con altri enti, istituzioni e associazioni;

- d) prestazioni di assistenza legale e psicologica.
4. Le case delle donne maltrattate sono luoghi di accoglienza e di residenza delle donne esposte alla minaccia di violenza fisica, psichica, sessuale, o che l'hanno subita.
5. Le case delle donne maltrattate hanno lo scopo di:
- e) offrire solidarietà ed accoglienza ad ogni donna, cittadina europea o extraeuropea in regola con le leggi vigenti sul territorio nazionale, che si rivolge ai centri e alle case per aver subito violenze, molestie o sopraffazioni;
- f) fornire consulenza legale e psicologica;
- g) studiare e sperimentare sistemi per prevenire ogni forma di violenza o abusi verso le donne, favorendo un'educazione alla non violenza e fornendo aiuto per superare i danni morali e materiali ad essa conseguenti;
- h) favorire interventi di rete con altre istituzioni, associazioni, organizzazioni, pubbliche e private, con il supporto di specifiche figure professionali per offrire assistenza alle diverse tipologie di violenza subite dalle donne.

Regione Abruzzo

Finalità

La Regione Abruzzo, in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, così come esplicitata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 1997, pubblicata nella G.U. n. 116 del 21 maggio 1997, riconosce il principio in virtù del quale ogni forma o grado di violenza contro le donne costituisce un attacco all'inviolabilità della persona e alla sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. Alle donne che incontrano l'ostacolo della violenza, nelle sue diverse forme, è assicurato il diritto, con i propri figli, al sostegno al fine di ripristinare la propria inviolabilità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato.

Principi

1. La Regione Abruzzo, nel rispetto delle disposizioni contenute nella Legge 4 aprile 2001, n. 154, "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari", e nella Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", promuove, coordina e stimola iniziative per contrastare il ricorso all'uso della violenza tra i sessi, attraverso azioni efficaci contro la violenza sessuale, fisica, psicologica ed economica, i maltrattamenti, le molestie ed i ricatti a sfondo sessuale in tutti gli ambiti.
2. La Regione, al fine di garantire adeguata solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti fisici e psicologici, di stupri e di abusi sessuali extra o intrafamiliari, promuove e sostiene l'attività, nel territorio regionale, di Centri antiviolenza e case di accoglienza, in grado di rispondere alle necessità delle donne che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza o che l'abbiano subita.
3. La Regione favorisce e promuove interventi di rete, sia con l'insieme delle istituzioni, associazioni, organizzazioni, enti pubblici e privati, sia con l'insieme delle competenze e figure professionali, per offrire le risposte necessarie alle diverse tipologie di violenza per i danni da esse causate e sugli effetti procurati alle singole donne, cittadine italiane, straniere o apolide, ai sensi del comma 1 dell'art. 2 della L. 328/2000.
4. La Regione riconosce e valorizza i percorsi di elaborazione culturale e le pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne, avvalendosi delle esperienze e delle competenze espresse localmente da enti, associazioni e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che abbiano, tra i loro scopi prioritari, la lotta alla violenza contro le donne ed i minori, la prevenzione e la solidarietà alle vittime di tale violenza.

5. La Regione riconosce il carattere decisivo dell'attività svolta dai Centri anti-violenza operanti nel territorio regionale, sia per le attività di aiuto alle donne vittime di violenza ed ai loro figli attraverso l'accoglienza ed il sostegno alla costruzione di nuovi progetti di vita con l'utilizzo di personale qualificato professionalmente ed adeguatamente specializzato sul tema della violenza di genere, sia per la realizzazione di progetti di rete quale azione integrata contro la violenza alle donne. La Regione valorizza le esperienze pilota e garantisce la promozione di nuovi centri o case rifugio e il supporto alle attività delle reti locali.

Regione Calabria

Principi

La Regione Calabria, in attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, così come esplicitata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 1997, pubblicata nella G.U. n. 116 del 21 maggio 1997, riconosce che ogni tipo e ogni grado di violenza sessuale, psicologica, fisica ed economica contro le donne costituisce un attacco all'inviolabilità della persona e alla sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi. Alle donne che incontrano l'ostacolo della violenza, nelle sue diverse forme, è assicurato il diritto, eventualmente con i propri figli, ad un sostegno temporaneo al fine di ripristinare la propria inviolabilità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato.

1. La Regione Calabria, anche in attuazione della Legge 4 aprile 2001, n. 154, "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari" e della legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", promuove, coordina, stimola iniziative per contrastare la violenza sessuale, fisica, psicologica e/o economica, i maltrattamenti, le molestie e i ricatti a sfondo sessuale nei confronti delle donne in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare.
2. La Regione riconosce e valorizza i percorsi di elaborazione culturale e le pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne basate sulle relazioni tra donne, nonché le esperienze e le competenze espresse localmente da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che abbiano, tra i loro scopi essenziali, la lotta alla violenza contro le donne e i minori, la sua prevenzione, la solidarietà alle vittime e che possono dimostrare di disporre di personale adeguato per i compiti predetti e almeno tre anni di esperienza nello specifico settore.
3. La Regione favorisce e promuove interventi di rete, sia con l'insieme delle istituzioni, associazioni, organizzazioni, enti pubblici e privati, sia con l'insieme delle competenze e figure professionali, per offrire le differenti risposte necessarie alle diverse tipologie di violenza per i danni da esse causate e sugli effetti procurati alle singole donne, siano esse cittadine italiane o straniere.

Regione Sardegna

Principi

1. La Regione autonoma della Sardegna riconosce che la violenza sulle donne è violenza di genere. Essa costituisce un attacco all'inviolabilità della persona ed alla sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi.
2. Alle vittime di violenza e ai loro figli minori è assicurato un sostegno per consentire loro di ripristinare la propria autonoma individualità e di riconquistare la propria libertà, nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato.

1. La Regione, ai sensi della legge 4 aprile 2001, n. 154, e della legge 8 novembre 2000, n. 328, promuove e coordina iniziative per contrastare la violenza di genere intervenendo con azioni efficaci contro la violenza sessuale, fisica, psicologica e/o economica, i maltrattamenti, le molestie e i ricatti a sfondo sessuale e non, in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare.
2. La Regione riconosce l'importanza dell'attività svolta dai Centri antiviolenza e dalle case di accoglienza già operanti nel territorio regionale, valorizza i percorsi di elaborazione culturale e le pratiche di accoglienza autonome ed autogestite dalle donne e garantisce la promozione di nuovi centri e/o case di accoglienza avvalendosi delle esperienze e delle competenze espresse localmente da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che abbiano come scopo primario la lotta e la prevenzione della violenza sulle donne e i minori e la solidarietà alle vittime e che dimostrino di disporre di personale adeguato per i compiti predetti e di avere almeno tre anni di esperienza nello specifico settore.
3. La Regione favorisce e promuove interventi di rete di istituzioni, associazioni, organizzazioni, enti pubblici e privati o di competenze e figure professionali, per offrire alle donne, italiane o straniere, risposte differenziate rispetto al tipo di violenza subita, ai danni da questa causati ed ai conseguenti effetti.

Regione Basilicata

Nell'intento di promuovere iniziative concrete di solidarietà e per sostenere azioni di tutela e sostegno giudiziario nei confronti delle donne e uomini, bambine e bambini, vittime di delitti di violenza sessuale, la Regione Basilicata istituisce un Fondo di solidarietà intitolato all'Avvocata Ester Scardaccione, Presidente della Commissione Regionale Pari Opportunità prematuramente scomparsa, quale riconoscimento per la dedizione, l'impegno e l'aiuto dato alle vittime di reati sessuali.

Regione Piemonte

1. La Regione Piemonte riconosce che le forme di violenza contro le donne costituiscono un oltraggio all'invulnerabilità della persona e una violazione della sua libertà, secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti leggi.
2. La Regione, al fine della tutela della dignità e dell'integrità fisica e psichica delle donne, promuove iniziative concrete di solidarietà e interviene con azioni efficaci contro ogni forma di violenza sessuale, maltrattamenti fisici e psicologici, fenomeni di persecuzione, abusi e minacce, molestie e ricatti a sfondo sessuale in tutti gli ambiti sociali, a partire da quello familiare.
3. La Regione, per gli interventi di cui al comma 2, sostiene le vittime di violenza, garantendo a tutte, direttamente o indirettamente, il diritto al patrocinio legale gratuito.

Le leggi in esame hanno innanzitutto la finalità di promuovere, coordinare, stimolare iniziative per contrastare la violenza tra i sessi, *intervenendo con azioni efficaci contro la violenza sessuale*, fisica, psicologica e/o economica, i maltrattamenti, le molestie e i ricatti a sfondo sessuale in tutti gli ambiti sociali.

Lo scopo specifico presente, come preannunciato in apertura di paragrafo, in quasi tutte le disposizioni regionali è quello di *istituire, promuovere o sostenere sul proprio territorio, centri di accoglienza e case rifugio*, capaci di rispondere alle

necessità delle donne che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza o che l'abbiano subita, al fine di *garantire sostegno e soccorso*, nonché *aiuti pratici ed immediati* per sottrarre le vittime di maltrattamenti fisici e psicologici, di stupri e di abusi sessuali extra o intrafamiliari, dalle situazioni di pericolo e porre le basi per ricreare le condizioni di una vita autonoma.

Le finalità preannunciate, per la *Regione Friuli*, passano attraverso il *riconoscimento e la valorizzazione dei percorsi di elaborazione culturale e delle pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne*, nonché attraverso la *promozione di interventi di rete*, (tra istituzioni, associazioni, organizzazioni, enti pubblici e privati), per offrire le differenti risposte necessarie alle diverse tipologie di violenza. Stessi riferimenti quelli esplicitati nell'art. 2 della legge regionale della *Calabria, Abruzzo e Sardegna*, nelle quali però risulta più ampia la platea dei soggetti di cui valorizzare l'esperienza e le competenze espresse localmente, riferendosi non solo alle associazioni femminili ma anche ad enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), che abbiano, tra i loro scopi essenziali, la lotta alla violenza contro le donne e i minori, la sua prevenzione, la solidarietà alle vittime.

Pur condividendo la finalità principe, ovvero quella di promuovere iniziative concrete di solidarietà e di sostenere azioni di tutela e sostegno nei confronti delle vittime di delitti di violenza sessuale, nella legge regionale del *Piemonte* e della *Basilicata* l'obiettivo principale risulta essere *l'istituzione di un Fondo di solidarietà*: nel primo caso, per le donne vittime di violenza e maltrattamenti volto a sostenerne le azioni in sede giudiziaria "e nella fase prodromica all'avvio delle stesse, ivi compreso l'eventuale ricorso a consulenza in ambito civilistico o a consulenza tecnica di parte". Mentre nella legge regionale della Basilicata, la platea dei soggetti beneficiari si amplia, dal momento che il fondo è volto a "sostenere azioni di tutela e sostegno giudiziario nei confronti delle donne e uomini, bambine e bambini, vittime di delitti di violenza sessuale".

3.3.2 Interventi, strumenti operativi e finanziari previsti

Le modalità e le forme con le quali si prevede l'istituzione o la promozione/sostegno dei centri di accoglienza e delle case rifugio, si differenziano all'interno del panorama normativo regionale in esame, a causa della storia di ogni singolo territorio, delle relazioni ivi maturate, dalle risorse disponibili e dall'epoca di emanazione del provvedimento, ma soprattutto la differenza, tra le une e le altre, è indubbiamente determinata dalla presenza o meno di Centri antiviolenza o di esperienze che si richiamino a pratiche di lotta contro la violenza di genere.

Al fine di individuare gli interventi e gli strumenti operativi previsti, ripercorremo, dunque, lungo l'asse temporale, le leggi regionali prese in esame. A partire dalla fine degli anni ottanta, la prima esperienza di normazione volta all'istituzione di un servizio specifico, un "luogo" denominato «Casa delle donne», a favore delle donne vittime di violenza fisica o psichica, è stata quella della *Provincia autonoma di Bolzano*. La forma prevista per questo servizio socio-assistenziale

“Casa delle donne” che si propone di fornire immediata assistenza, protezione e consulenza, anche in collaborazione con i servizi sanitari ed assistenziali, presume la creazione di strutture sia aperte che residenziali:

– le *strutture aperte* sono punti di riferimento ai quali possono rivolgersi, per ottenere informazioni, aiuto, sostegno ed eventualmente avvio a strutture di accoglienza, donne esposte a qualsiasi forma di violenza.

– le *strutture residenziali* offrono alloggio, aiuto e protezione alle donne che si trovino esposte alla minaccia di ogni forma di violenza fisica o psichica o l’abbiano subita. (art. 1 *bis*).

L’ammissione alle strutture è gratuita, ma qualora la permanenza in esse abbia una durata superiore a 5 giorni, permane gratuita per le donne in disagiate condizioni economiche, mentre ad altre viene richiesto un rimborso spese secondo fasce di reddito, e invece la permanenza dei figli è sempre gratuita. *La gestione del servizio* (con personale addetto prevalentemente femminile) è direttamente in mano alla Provincia in economia tramite l’Ufficio famiglia, donne e gioventù, o a mezzo di convenzioni con una o più associazioni o cooperative di lavoro o servizi che perseguano analoghe finalità o all’uopo costituite. *Il servizio è sottoposto alla vigilanza della Consulta provinciale*⁷⁵ per l’assistenza alle donne, che verifica l’andamento tecnico della gestione, in relazione al programma degli interventi, e fornisce direttive agli operatori nei casi controversi o di difficoltà di gestione.

La legge regionale del *Lazio*, del 1993, istituisce in *ogni capoluogo di provincia un centro* di sostegno, soccorso e ospitalità per donne, anche straniere, con figli minori, vittime di violenza fisica, sessuale, maltrattamenti⁷⁶. Il *centro può essere comprensivo o collegato a un rifugio* che deve presentare caratteri di funzionalità e sicurezza, sia per le donne che per i loro figli minori. Le sedi possono essere di proprietà pubblica, comunale, provinciale o regionale, e per quanto riguarda i comuni superiori ai 100 mila abitanti ed in particolare il comune di Roma, può essere prevista l’apertura di più centri sul territorio comunale.

La gestione delle singole strutture di accoglienza e residenza che vengono istituite con deliberazioni dei comuni, dei loro consorzi, delle province può avvenire attraverso convenzioni con enti o associazioni che abbiano tra gli scopi essenziali la lotta alla violenza contro le donne e i minori, la sua prevenzione, la solidarietà alle vittime e che possono dimostrare di disporre di personale adeguato per i compiti predetti (art. 4).

Il centro anti violenza mantiene costanti e funzionali rapporti con le strutture pubbliche cui compete l’assistenza, la prevenzione e la repressione dei reati, quali pronto soccorso ospedaliero, carabinieri, commissariati di pubblica sicurezza, consultori, servizi socio sanitari, servizi pubblici di assistenza legale e alloggiativa e strutture scolastiche operanti nel territorio, anche attraverso protocolli.

I centri, anche in collaborazione con altri soggetti, predispongono progetti di formazione ed organizzano corsi per le operatrici del centro e per tutto il perso-

nale delle strutture che per ragioni di lavoro viene, o potrebbe venire, in contatto con situazioni di violenza.

Alla donna viene garantita ospitalità, orientamenti legali, consulenza psicologica e assistenza sociale rispettandone l'anonimato salvo diversa decisione della donna stessa. *Gli interventi del centro e la permanenza* nel rifugio per le donne, con eventuali figli minori, sono gratuiti almeno fino a novanta giorni, salvo altre disposizioni definite dalle convenzioni stipulate dai singoli comuni e province con i centri stessi.

Per assicurare continuità all'intervento di assistenza, la Regione Lazio emana norme affinché i comuni garantiscano adeguata *assistenza alloggiativa* alle donne che vengono a trovarsi nella necessità, adeguatamente documentata, dalle operatrici del centro antiviolenza, di abbandonare il proprio ambiente familiare ed abitativo, in quanto vittime di stupri, violenze e abusi sessuali, fisici o psicologici e che si trovino nell'impossibilità di rientrare nell'abitazione originaria⁷⁷. Inoltre, per quanto riguarda gli alloggi del patrimonio residenziale pubblico, la Giunta regionale può finalizzare la riserva di alloggi per situazioni di emergenza abitativa a casi di donne vittime di violenze in famiglia laddove siano iniziati i relativi procedimenti giudiziari (art. 6). In particolare, l'articolo 19 della legge regionale dei 26 giugno 1987, n. 33 è sostituito dal seguente:

“Art. 19. *Riserva alloggi per situazioni di emergenza abitativa*. La Giunta regionale, anche su proposta dei comuni interessati, può riservare una aliquota non superiore al venticinque per cento degli alloggi da assegnare annualmente per ciascun ambito territoriale per far fronte a specifiche documentate situazioni di emergenza abitativa quali pubbliche calamità, sfratti, sistemazioni dei profughi, sgombero di unità abitative di proprietà pubblica da recuperare, trasferimento di appartenenti alle forze dell'ordine, permanenza in strutture assistenziali utilizzate dai comuni, di persone senza tetto in drammatiche condizioni di bisogno, ivi compreso le donne vittime di violenza in famiglia laddove siano iniziati i relativi procedimenti giudiziari a favore delle quali è stata estesa la riserva con legge regionale 15 novembre 1993, n. 64”.

Per concludere sul Lazio, ogni anno le Province, su indicazione anche dei comuni interessati, inoltrano le *richieste di contributo* al competente Assessorato regionale e, ai fini di verificare il funzionamento dei centri e la regolarità dei finanziamenti devono presentare all'Assessorato ai servizi sociali ed al Consiglio regionale una relazione sull'andamento e sulla efficienza dei centri.

Il Friuli Venezia Giulia⁷⁸ finanzia «*Progetti antiviolenza*» presentati da enti locali singoli o associati, da associazioni femminili operanti in Regione che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne⁷⁹, o di concerto, da enti locali, singoli o associati e associazioni femminili. Progetti che possono prevedere l'istituzione del «Centro antiviolenza», o l'apertura di una o più «Case di accoglienza». Il *Centro* deve svolgere funzioni e attività di prima accoglienza (colloqui preliminari per individuare i bisogni e fornire le prime informazioni utili, orientamento legale, individuazione di un percorso

personalizzato di uscita dalla violenza), mentre le *Case* debbono essere segrete o comunque garantire sicurezza, e in qualità di strutture di ospitalità temporanea per le donne che si trovano in situazioni di necessità o di emergenza, sono luoghi nei quali le ospiti sono coadiuvate da operatrici di ospitalità che favoriscono l'autogestione.

Il Centro antiviolenza e le *Case* di accoglienza svolgono, inoltre, attività di raccolta e analisi dei dati relativi all'accoglienza e all'ospitalità, la formazione e aggiornamento delle operatrici dei Centri e degli operatori sociali istituzionali. Promuovono iniziative culturali di prevenzione, di pubblicizzazione, di sensibilizzazione e di denuncia in merito al problema della violenza contro le donne, anche in collaborazione con altri enti, istituzioni e associazioni e raccolgono la documentazione sull'argomento da mettere a disposizione di singole persone o di gruppi interessati.

Gli Enti locali, singoli o associati, possono stipulare apposite convenzioni con una o più associazioni femminili per lo studio, redazione e realizzazione del progetto antiviolenza, nonché per definire le modalità di erogazione dei servizi e degli interventi. Ma in base all'art. 7 della legge regionale 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 e privati;
 - b) le spese di gestione e di funzionamento;
 - c) la copertura finanziaria per almeno il 50 per cento delle spese di gestione per la funzionalità operativa delle strutture;
 - d) adeguate e periodiche campagne informative in merito all'attività e ai servizi offerti dal Centro antiviolenza;
- d-bis) posti nido, pasti scolastici e servizi di centro vacanza ai bambini ospitati presso le *Case* di accoglienza.

L'accesso alle *Case* di accoglienza avviene unicamente tramite il Centro antiviolenza, secondo le valutazioni e i pareri espressi dalle operatrici di accoglienza. Alle strutture si possono rivolgere tutte le donne, sole o con figli minori, indipendentemente dal loro status giuridico o di cittadinanza, che siano vittime di violenza psicofisica, sessuale, economica o di maltrattamenti. Il Centro antiviolenza mantiene costanti e funzionali rapporti con le strutture pubbliche cui compete l'assistenza, la prevenzione e la repressione dei reati, quali pronto soccorso ospedalieri, carabinieri, commissariati di pubblica sicurezza, consultori, servizi socio-sanitari, servizi pubblici di assistenza legale e alloggiativa e strutture scolastiche operanti nel territorio, ma tenendo conto "dell'autonomia e libera richiesta delle donne che si rivolgono al Centro antiviolenza" (art. 5).

Come la Regione Lazio, anche la Regione Friuli Venezia Giulia emana norme affinché i comuni garantiscano adeguata assistenza alloggiativa alle donne che, in quanto vittime di violenze, vengono a trovarsi nella necessità di abbandonare il proprio ambiente familiare e abitativo, o che si trovano nell'impossibilità di

rientrare nell'abitazione originaria.

Così come i soggetti che presentano i Progetti antiviolenza debbono presentare ogni anno alla Giunta regionale una relazione sull'andamento e sulle funzionalità dei Centri antiviolenza e/o delle Case di accoglienza. A sua volta, la Giunta regionale, tramite la Direzione regionale della sanità e delle politiche sociali, assicura annualmente la rilevazione sistematica del fenomeno della violenza contro le donne, individua le «buone prassi» e predispone annualmente una relazione quale indicazione di indirizzo per la predisposizione o modifica dei criteri, modalità e termini per la concessione dei contributi e dei documenti di programmazione e bilancio della Regione.

La legge regionale della Campania, del 2005, istituisce i “centri di assistenza” e le “case di accoglienza delle donne maltrattate”, che agiscono senza fini di lucro e in autonomia nelle metodologie, nella gestione e nelle modalità di rapporto con le istituzioni pubbliche o private.

I centri di assistenza fungono da sportelli antiviolenza e svolgono attività di raccolta e analisi dei dati relativi alla condizione delle donne maltrattate emersa dai colloqui e dalle denunce presentate, organizzano corsi di formazione e aggiornamento delle operatrici dei centri e delle case e degli operatori sociali istituzionali, promuovono iniziative culturali di prevenzione, pubblicizzazione, sensibilizzazione e denuncia del problema della violenza contro le donne, anche in collaborazione con altri enti, istituzioni e associazioni, ed infine prestano assistenza legale e psicologica alle vittime di violenza.

Mentre le case di accoglienza delle donne maltrattate sono luoghi di accoglienza e di residenza delle donne esposte alla minaccia di violenza fisica, psichica, sessuale, o che l'hanno subita ed hanno lo scopo specifico di offrire solidarietà ed accoglienza ad ogni donna, cittadina europea o extraeuropea, che si rivolge ai centri e alle case per aver subito violenze, molestie o sopraffazioni. Ma qui, a differenza della normativa regionale del Lazio e del Friuli, le donne straniere, per usufruire del servizio, “debbono essere in regola con le leggi vigenti sul territorio nazionale” (art. 1, comma 5, lett. e).

Oltre all'accoglienza, le case hanno lo scopo di fornire consulenza legale e psicologica, studiare e sperimentare sistemi per prevenire ogni forma di violenza o abusi verso le donne, nonché favorire interventi di rete con altre istituzioni, associazioni, organizzazioni, pubbliche e private, con il supporto di specifiche figure professionali per offrire assistenza alle diverse tipologie di violenza subite dalle donne.

Queste strutture, in collaborazione con i servizi sanitari e sociali operanti sul territorio regionale, offrono gratuitamente alle donne consulenza e immediato accoglimento. L'*ammissione* alle strutture residenziali, come in Provincia di Bolzano, è gratuita per i primi cinque giorni, trascorsi i quali la permanenza rimane gratuita per le donne in disagiate condizioni economiche, mentre alle altre è richiesto un rimborso spese relazionato al reddito (in misura massima di dieci euro al giorno), mentre la permanenza dei figli è gratuita.



Settembre/Ottobre 2008

La creazione dei centri di assistenza e delle case di accoglienza deve avvenire attraverso la previsione nei piani di zona e di concerto tra Regione ed *enti locali*, i quali *debbono assicurare la gestione* di queste strutture, stipulando convenzioni con gli altri enti locali e loro consorzi e con le associazioni o gli enti che perseguono esclusivamente o in prevalenza le finalità della lotta alla violenza di genere.

La Regione favorisce la stipula delle suddette convenzioni, cofinanziando gli enti locali, con una quota pari al venti per cento delle disponibilità annuali del *Fondo regionale di cofinanziamento*, istituito specificatamente con questa legge. Mentre, a favore delle associazioni e degli enti, che istituiscono o gestiscono le strutture stipulando le convenzioni con gli enti locali, è riservata, a titolo di cofinanziamento della Regione, una quota pari al dieci per cento delle disponibilità annuali del suddetto fondo.

La Regione individua inoltre, nell'ambito del patrimonio regionale, *immobili* da destinare a centri di assistenza e a case delle donne maltrattate e concede ai comuni che ne fanno richiesta *contributi per la ristrutturazione e l'adeguamento* dei beni immobiliari confiscati alla camorra da destinare a questo scopo.

Anche la Regione Abruzzo promuove e sostiene l'attività di Centri antiviolenza e case di accoglienza, a partire dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei percorsi di elaborazione culturale e delle pratiche di accoglienza autonome e autogestite delle donne delle associazioni e organizzazioni non lucrative di utilità sociale. La Regione *finanzia progetti antiviolenza* che prevedono il sostegno, l'attivazione e la gestione dei "Centri antiviolenza" e delle "case di accoglienza", sostiene le esperienze pilota e il supporto alle attività delle reti locali.

I progetti antiviolenza debbono essere presentati: da enti locali singoli o associati, da associazioni femminili operanti nella Regione che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne o da enti locali, singoli o associati, in convenzione con associazioni femminili operanti nella Regione.

Per la *concessione dei contributi* diretti a finanziare progetti che prevedono l'attivazione e la gestione delle strutture, la Regione terrà conto di alcuni requisiti, che vanno dal grado di funzionalità e sicurezza garantito dalle strutture, al numero delle operatrici in relazione al bacino d'utenza, al grado di ricettività e livello di ospitalità delle case di accoglienza.

Gli enti locali, nel proporre i progetti, devono comunque garantire che le strutture siano adeguate in relazione alla popolazione e al territorio di riferimento, vi sia un'adeguata partecipazione, pari ad almeno il 40%, alle spese di gestione dei centri o delle case e, infine, che l'ente locale si impegni nel promuovere adeguate e periodiche campagne informative in merito all'attività e ai servizi offerti.

Le caratteristiche, le finalità nonché le funzioni e le attività dei Centri antiviolenza e delle Case di accoglienza indicate nella legge regionale (art. 6 e 7) sono del tutto uguali a quelle esaminate poc'anzi previste dalla Regione Campania.

Alle *strutture possono rivolgersi* tutte le donne vittime di violenza, sole o con



figli minori, indipendentemente dal loro status giuridico o di cittadinanza, nel rispetto di quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 2 della L. 328/2000. Orbene, facendo attenzione al richiamo diretto ai principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali, specificatamente ai soggetti aventi diritto alle prestazioni⁸⁰, ci accorgeremo che anche qui, come nella legge regionale campana, è prevista una discriminante di accesso per *le donne straniere*. Queste ultime debbono non solo essere regolari (come previsto in Campania), ma altresì titolari della *carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno*.

L'*accesso alle case* di accoglienza avviene, come in Friuli, unicamente per il tramite dei Centri anti violenza secondo le valutazioni ed i pareri espressi dalle operatrici di accoglienza. Le prestazioni dei Centri anti violenza sono rese a titolo gratuito, la permanenza nelle case di accoglienza per le donne ospitate, anche con figli minori, è consentita *gratuitamente sino a un massimo di novanta giorni*, decorsi i quali la permanenza è parzialmente a carico delle singole ospiti.

Nell'anno appena trascorso, il 2007, la *Regione Sardegna* vara la legge con la quale istituisce i Centri anti violenza e le case di accoglienza, che possono essere promossi da enti locali singoli o associati; *associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, che abbiano come scopo primario la lotta e la prevenzione della violenza sulle donne che dimostrino di disporre di personale adeguato e di avere *almeno tre anni di esperienza* nello specifico settore, oppure enti locali ed associazioni di concerto fra loro.

La Regione, per l'istituzione, prescrive dei parametri di riferimento (così come abbiamo già avuto modo di vedere nella legge regionale del Lazio), ovvero stabilisce che i Centri anti violenza siano costituiti in *numero massimo di otto, dislocati in ambito provinciale*. Mentre le case di accoglienza possono essere aperte in centri che abbiano popolazione non inferiore ai 30.000 abitanti e nei comuni superiori ai 100.000 abitanti, nelle aree vaste può essere prevista l'apertura di più centri e case di accoglienza.

La descrizione della funzione e degli scopi delle strutture è uguale alla legge regionale dell'Abruzzo, così come anche le modalità relative ai criteri per la concessione dei contributi. Gli enti locali singoli o associati possono stipulare apposite convenzioni con le associazioni, per lo studio, redazione e gestione del progetto anti violenza, nonché per definire le modalità di erogazione dei servizi e degli interventi; ma gli enti locali devono comunque garantire, come abbiamo già visto in precedenza, strutture adeguate in relazione alla popolazione e al territorio, la copertura finanziaria per almeno il *25% delle spese di gestione* per la funzionalità operativa delle strutture, così come una periodica campagna informativa in merito all'attività e ai servizi offerti dal centro anti violenza.

Alle strutture possono ricorrere tutte le donne vittime di violenza, sole o con figli minori, *indipendentemente dal loro status giuridico o di cittadinanza*, e l'accesso alle case di accoglienza, come nel caso del Friuli e dell'Abruzzo, avviene unicamente per il tramite del centro anti violenza, secondo le valutazioni ed i pa-

rerì espressi dall'equipe di accoglienza. Così come, anche qui, i servizi dei Centri anti violenza e delle case di accoglienza sono gratuiti, ma il soggiorno nelle case di accoglienza per le donne ed i loro figli minori è *gratuito fino ad un massimo di centoventi giorni* (più di quanto previsto rispetto nelle altre leggi regionali) e qualora si trovino in disagiate condizioni economiche vengono affidati ai servizi sociali del territorio di appartenenza.

La Regione si impegna inoltre ad emanare norme affinché i comuni garantiscano adeguata assistenza finanziaria alle donne che vengano a trovarsi nella necessità di abbandonare il proprio ambiente familiare e abitativo, o che si trovino nell'impossibilità di rientrare nella propria abitazione. Ma interviene anche direttamente, finalizzando la *riserva di alloggi per situazioni di emergenza abitativa a donne vittime di violenze* in famiglia, là dove siano iniziati i relativi procedimenti giudiziari.

La legge regionale della *Calabria*, relativa alla promozione ed il sostegno dei centri di anti violenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà, rispecchia l'impianto di quella presentata sopra per quanto concerne la funzione, gli scopi le attività delle strutture, nonché la modalità nella quale presentare progetti anti violenza e la possibilità per gli enti locali di stipulare convenzioni con associazioni che *abbiano almeno tre anni di esperienza nello specifico settore*. I criteri per la concessione dei contributi diretti a finanziare i progetti anti violenza sono articolati: bacino di utenza non inferiore a 140.000 abitanti; grado di funzionalità e sicurezza garantito dalle strutture; esperienza nel settore; livello di professionalità assicurato all'interno delle strutture; grado di ricettività e livello di ospitalità.

Gli interventi che si contraddistinguono e che rappresentano una novità rispetto a quelli previsti nella normazione regionale esaminata sino ad ora sono sostanzialmente due:

- per favorire l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, la Regione, nell'ambito dei finanziamenti, provvede *all'istituzione di borse lavoro* utilizzabili per un periodo non inferiore ad un anno;
- la Regione concede, ai comuni che ne fanno richiesta, *contributi per la ristrutturazione e l'adeguamento dei beni immobiliari confiscati alla criminalità organizzata* da destinare alle strutture, ovvero per Centri anti violenza e case di accoglienza.

Chiudiamo la disamina di questo secondo gruppo di norme che hanno *riconosciuto la specificità* della questione "violenza di genere", *con l'analisi delle leggi regionali con le quali è stato istituito un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale*.

La prima, in ordine temporale di emanazione, è quella del 1999 della Regione *Basilicata*, nella quale viene previsto che il fondo venga utilizzato per coprire integralmente le spese legali, per la costituzione di parte civile, e sostenute le persone che hanno subito delitti di violenza sessuale. Le spese sono corrisposte

a titolo di anticipazione nei vari gradi di giudizio alla vittima, dietro presentazione di fattura emessa dall'avvocato patrocinante che, iscritto ad uno degli Ordini degli Avvocati dei Fori della Basilicata, abbia aderito agli "Elenchi di Solidarietà", istituiti in accordo *tra gli Ordini degli Avvocati e la Regione stessa, attraverso un'apposita convenzione*. A loro volta, gli avvocati, per essere iscritti/inseriti nell'elenco, dovranno presentare un curriculum che attesti particolari esperienze nei procedimenti relativi ai delitti di violenza sessuale, e ricevere parere positivo, in merito al possesso dei requisiti, da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati del Foro di appartenenza. Gli iscritti agli Elenchi di Solidarietà si impegnano a richiedere, quale corrispettivo della prestazione resa, la tariffa minima forense fissata dalle norme vigenti in materia e l'Ordine deve controllare che tale impegno venga ottemperato. La Regione prevede inoltre che il 20% del "Fondo di Solidarietà" istituito sia *destinato al finanziamento di campagne di educazione e prevenzione alla non violenza*, promosse dalla Commissione regionale per la parità e le pari opportunità, con particolare riguardo a minori e donne in posizione di rischio elevato.

Molto simile, la legge regionale del Piemonte⁸¹ del 2008, la quale istituisce un fondo di solidarietà per le donne vittime di violenza e maltrattamenti volto a sostenere le *azioni in sede giudiziaria e nella fase prodromica all'avvio* delle stesse, ivi compreso l'eventuale ricorso a *consulenza in ambito civilistico o a consulenza tecnica di parte*. Come nel caso della Regione Basilicata, gli avvocati debbono essere regolarmente iscritti in un *elenco di avvocati patrocinanti per il fondo di solidarietà*, con esperienza e formazione continua e specifica nel settore, predisposto dagli Ordini degli avvocati dei Fori del Piemonte in convenzione con la Regione.

La *convenzione* prevede le modalità di individuazione dei professionisti, la modalità di raccordo con i servizi territoriali e con le associazioni che operano per contrastare le forme di violenza nei confronti delle donne, le modalità di aggiornamento periodico dell'elenco degli avvocati; le modalità di accesso al fondo, con particolare riferimento ai soggetti per i quali non sussistono le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; ed infine le modalità di determinazione degli onorari spettanti agli avvocati iscritti all'elenco.

3.4 Le leggi regionali sulla riorganizzazione dei servizi o sulla famiglia che contengono norme per contrastare la violenza di genere

L'ultima tipologia di leggi regionali che ci apprestiamo ad analizzare è quella relativa a norme dall'oggetto diverso, ma accomunate e caratterizzate dalla previsione specifica, al loro interno, di attività o priorità di intervento in merito al problema della violenza di genere. Come possiamo vedere nella tabella che segue, gli oggetti dei dispositivi riguardano il sistema integrato di interventi e servizi sociali oppure politiche regionali sulla famiglia.

Regioni	Legge	Denominazione	Riferimento
Umbria	Legge regionale n. 3 del 1997	Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali	Art. 19, lettera c).
Marche	Legge regionale n. 30 del 1998	Interventi a favore della famiglia	Art. 2, lettera f).
Lombardia	Legge regionale n. 23 del 1999	Politiche regionali per la famiglia	Art. 2, lett. m); art. 4, comma 4 bis.
Sicilia	Legge regionale n. 10 del 2003	Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia	Art. 2, lett. l; art. 9; art. 18.
Emilia-Romagna	Legge regionale n. 2 del 2003	Norme per la promozione della cittadinanza sociale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	Art. 5, lettera f.; art. 15; art. 20.
Puglia	Legge regionale n. 19 del 2006	Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia.	Art. 24, comma 5, art. 45 comma 7; art. 46 lett. W; art. 47 punto 17; art. 14 lett. A.

Nella legge regionale dell'*Umbria* relativa alla riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali, l'art. 19, concernente l'emergenza assistenziale, si propone di offrire sostegno domiciliare e immediata accoglienza alle persone che per qualsiasi motivo ne abbiano necessità mediante la *disponibilità di strutture e risorse di tipo residenziale*. In particolare, nell'elencare i soggetti ai quali sono rivolti gli interventi di carattere emergenziale, oltre ai minori per i quali è stato disposto l'immediato allontanamento dall'ambiente familiare (ai sensi dell'art. 333 del codice civile), agli adulti, minori e genitori in situazioni di grave difficoltà sociale, sono contemplate alla lettera c) *le donne sole e con figli, vittime di maltrattamenti, violenza ed abuso sessuale*.

In quella della *Regione Marche*, nell'ambito degli interventi volti a promuovere e favorire la famiglia, all'art. 2 viene istituito il *Fondo per il sostegno finanziario alla famiglia*, con il quale la Regione assegna *finanziamenti ai Comuni* per interventi di sostegno alle famiglie (per la nascita o per l'adozione di figli, per l'assistenza integrativa nell'ambito familiare a propri componenti non autosufficienti o con problemi di salute mentale, per minori in situazioni multiproblematiche di ordine psico-sociale-sanitario, per il superamento di situazioni di disagio sociale o economico; per progetti tesi a garantire solidarietà alle donne in difficoltà non coniugate in stato di gravidanza e alle ragazze madri), tra i quali i *progetti tesi a garantire solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti* fisici e



Settembre/Ottobre 2008

psicologici, di stupri e di abusi sessuali extra o intrafamiliari, attraverso anche l'istituzione di centri di accoglienza e case rifugio capaci di rispondere alle necessità delle donne e dei loro eventuali figli, che si trovano esposti alla minaccia di ogni forma di violenza o che l'abbiano subita.

La Regione Lombardia, sempre in seno alla legge con la quale si promuove il servizio pubblico alla famiglia e si realizza un'organica ed integrata politica di sostegno al nucleo familiare, inserisce tra gli obiettivi generali della legge, la promozione delle attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno delle "vittime della violenza anche sessuale, dei minori sottoposti a maltrattamenti, abusi e abbandoni, nonché il sostegno della coppia madre e bambino vittima di violenze familiari" (art. 2, lett. m). Se inizialmente, parrebbe contemplarsi solo l'eventualità di tutelare la donna maltrattata o abusata in quanto madre, nell'art. 4, relativo al potenziamento dei servizi socio-educativi e interventi socio-sanitari per portatori di handicap, viene inserito (in posizione inadeguata e non autonoma)⁸², un comma aggiuntivo (4 bis), nel quale si recita che la Regione promuove e sostiene la creazione di centri di accoglienza per donne maltrattate e per le madri e i bambini che hanno subito maltrattamenti in famiglia.

Nella legge regionale della Sicilia volta alla tutela e alla valorizzazione della famiglia, tra i vari obiettivi elencati nell'art. 2, alla lettera i), per agevolare e sostenere le scelte rivolte alla formazione di nuove famiglie, la Regione incoraggia l'adozione di politiche organiche ed intersettoriali volte a "promuovere attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei nuclei monoparentali, delle vittime di violenza sessuale, nonché dei minori abusati o devianti".

In particolare, all'art. 9 la Regione prevede l'erogazione di contributi per la copertura delle spese di primo impianto alle associazioni di donne che organizzano centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamenti in famiglia e per i loro figli minori, o a rischio di maltrattamento fisico o psichico.

I centri di accoglienza debbono essere gestiti da donne e debbono provvedere al ricovero diurno e/o notturno delle donne e dei loro figli in case il cui domicilio è tenuto riservato e possibilmente lontane dal luogo di residenza per un periodo massimo di un anno. I centri forniscono, inoltre, assistenza legale e psicologica alle vittime di violenza, favoriscono il reinserimento lavorativo, sociale e scolastico delle vittime di maltrattamenti e dei loro figli minori. Infine, all'art. 18, viene istituito l'Osservatorio permanente sulle famiglie presso l'assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali, con il compito, tra le altre cose, di studiare e analizzare le situazioni di disagio, di devianza, di violenza, di monoparentalità, nonché del rapporto tra responsabilità familiari, impegni lavorativi e accesso ai servizi socio-educativo-assistenziali.

Per ciò che riguarda la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della legge sulla promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, all'art. 5 viene stabilito che i Comuni deb-



bono comprendere nel sistema locale servizi ed interventi, quali “case e Centri anti violenza”, 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”. I Comuni sono tenuti, dunque, a promuovere e garantire, nell’ambito della realizzazione del sistema locale dei servizi sociali, servizi specificatamente rivolti alle donne vittime di violenza ed in base all’art. 15 debbono esercitare le funzioni ed i compiti di cui sono titolari “assicurando e promuovendo il concorso dei soggetti del Terzo settore, dei soggetti senza scopo di lucro ... alla progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, valorizzando i servizi e gli interventi presenti sul territorio.” Infine, all’art. 20, si riconosce “il ruolo e la rilevanza sociale ed economica delle espressioni di auto-organizzazione della società civile in ambito sociale, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato”.

L’Emilia-Romagna, pur non avendo adottato una legge specifica sulla violenza, da anni riveste tuttavia il ruolo di apripista nel perseguire la costruzione di un processo di accoglimento delle istanze e proposte di collaborazioni d’intervento in rete da parte dei Centri Antiviolenza. La Regione ha infatti sostenuto l’apertura, in ogni provincia di Centri rivolti a donne che hanno subito violenze e attraverso la legge regionale n. 2 del 2003, i Centri anti violenza sono entrati nel sistema locale dei servizi in rete con l’obiettivo di contrastare ogni tipo di violenza attraverso interventi di consulenza, ascolto, sostegno ed accoglienza.

Ma un risultato importante di questo percorso *integrato e partecipato*, è indubbiamente rappresentato dal *Piano socio sanitario* della Regione approvato a fine maggio 2008⁸³, frutto di una progettazione comune e di uno stretto confronto con le parti sociali e gli Enti locali che, a partire da una rilettura dei bisogni delle persone e delle comunità, ha messo in campo una forte innovazione nelle politiche e nei servizi basata sull’integrazione, fin dal momento della programmazione, di tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo del welfare: Regione, Enti locali, terzo settore, forze sociali. Dopo due triennali di sperimentazione dei *piani di zona* e dopo una discussione approfondita di tutta la società regionale, nel Piano varato il concetto di salute viene rideclinato in modo ampio, non solo come stato psico-fisico e sociale, ma dove “il concetto di salute deve comprendere e valorizzare aspetti di benessere legati a: condizioni economiche, relazioni, grado complessivo di coesione sociale, azioni di contrasto alle disuguaglianze”.

Parallelamente alla previsione di forme di intervento che si rivolgono specificatamente alla famiglia, ve ne sono altre all’interno del Piano che ne disegnano così il quadro complessivo e che devono essere riconsiderate nel loro insieme per comporre un sistema di supporto integrato. Tra gli *obiettivi generali di benessere e promozione* contemplati, vi è la promozione di servizi ed interventi, anche a carattere residenziale, quali Case e Centri anti violenza (cfr. l.r. 2/2003, art. 5, comma 4, lettera f), dedicati a donne vittime di violenza, anche con figli. Inoltre, viene sottolineato che tale obiettivo di implementazione di una rete integrata territoriale di accoglienza alle donne sarà inquadrato in una specifica disposizione attuativa del presente Piano, ma che “le forme di intervento a cui si sta

facendo riferimento sono: *interventi dei centri di accoglienza per donne* che subiscono violenza e per i loro figli che assistono a forme di violenza tra le pareti domestiche ed *interventi di formazione, di sensibilizzazione e di prevenzione* della violenza di genere rivolti al territorio ed alle diverse categorie professionali che incontrano le vittime”⁸⁴.

All’interno della legge regionale sulla disciplina del “sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia” e nel regolamento regionale attuativo della norma predetta, le finalità ed i principi della legge orientano e potenziano le azioni di contrasto al fenomeno della violenza, garantendo, come Regione e attraverso la realizzazione dei Piani di Zona, un’azione culturale di sensibilizzazione al fenomeno con più azioni: formazione, informazione, trattamento e cura, nonché la realizzazione di una rete di protezione, coordinamento e supporto finanziario.

Tra le priorità di intervento, all’art. 24, la Regione favorisce *l’informazione, la consulenza, il sostegno e l’assistenza alle vittime di violenze sessuali*, con particolare riguardo ai minori che abbiano subito maltrattamenti e abusi, cura la sensibilizzazione delle comunità locali sulle problematiche connesse all’abuso e al maltrattamento dei minori e delle donne e promuove la realizzazione di servizi e interventi correttivi specializzati⁸⁵.

Nell’individuare le tipologie di *strutture previste per adulti con problematiche sociali*, viene definita all’art. 45 (comma 7) la *casa rifugio* per donne vittime di violenza quale struttura residenziale a carattere comunitario che offre ospitalità e assistenza a donne vittime di violenza fisica e/o psicologica, con o senza figli, e a donne vittime della tratta e sfruttamento sessuale, per le quali si renda necessario il distacco dal luogo in cui è avvenuta la violenza e l’inserimento in una comunità.

Inoltre, tra i *servizi socio-assistenziali* viene contemplato il *centro antiviolenza* che nel successivo art. 47 è definito nei suoi tratti essenziali, quale luogo nel quale vengono forniti un insieme di servizi d’informazione, ascolto e accoglienza, a cui può rivolgersi ogni donna in momentanea difficoltà dovuta a qualsiasi forma di violenza. Il centro eroga anche informazioni sui presidi sanitari, psicologici e legali a supporto della donna che abbia subito violenza, svolge colloqui di accoglienza e gestisce una linea telefonica di pronto intervento, offre consulenze psico-sociali, socio-educative, legali e psicologiche, assiste la donna nella ricerca del lavoro e nel reperimento di un’adeguata sistemazione alloggiativa⁸⁶.

Infine, all’art. 14 della legge viene prevista l’istituzione, presso l’Assessorato alla solidarietà dell’Osservatorio regionale delle politiche sociali, all’interno del quale opera *l’Osservatorio permanente sulle famiglie e le politiche familiari*, con il compito, tra gli altri, *di studiare e analizzare l’evoluzione delle condizioni di vita delle famiglie*, con particolare attenzione alle *situazioni di disagio e di violenza*, al rapporto famiglia-lavoro e famiglia-servizi, al fine di individuare le problematiche emergenti e l’evoluzione complessiva delle esigenze familiari⁸⁷.

3.5 Regioni che hanno attualmente in cantiere un progetto di legge specifico o per l'istituzione di centri

La proposta di legge regionale n. 212/08 “*Interventi contro la violenza sulle donne*”, presentata il 6.12.2007 in seno al consiglio regionale delle Marche e sulla quale è stato avviato un percorso di consultazione sul territorio, intende affrontare il tema della violenza in modo specifico. Innanzitutto, la Regione riconosce che ogni forma o grado di violenza contro le donne costituisce violenza di genere e rappresenta un attacco alla inviolabilità della persona, alla sua libertà e alla sua dignità e assicura, alle vittime della violenza e ai loro figli minori, un sostegno temporaneo al fine di recuperare la propria individualità e ritrovare la sicurezza nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato.

Nel disegno di legge, è previsto che la Regione svolga un ruolo di incentivo all'attività di prevenzione della violenza di genere, così come un ruolo di sostegno alle vittime degli atti di violenza, sia in termini psicologici sia in termini materiali. Attraverso la promozione ed il supporto all'attività dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza, in quanto luoghi deputati a garantire ospitalità, protezione, solidarietà e soccorso alle vittime di abusi, indipendentemente dalla loro cittadinanza, e attraverso la specifica formazione di operatori. La Regione, inoltre, al fine di creare una rete integrata di relazioni tra tutti i soggetti impegnati contro la violenza, promuove protocolli di intesa tra le istituzioni pubbliche e private e le realtà associative e di volontariato presenti sul territorio.

Gli interventi contro la violenza sulle donne contenuti nella proposta di legge, riguardano iniziative di prevenzione e di informazione che saranno poste in essere da parte della Regione, mediante il sostegno di appositi progetti in collaborazione con gli enti locali, le aziende sanitarie – a partire dai consultori familiari – e ospedaliere, le direzioni scolastiche e i centri anti-violenza e, per quanto concerne le politiche di informazione, mediante la realizzazione di specifiche campagne informative, in stretta connessione con il Comitato regionale per la comunicazione (CORECOM), e soprattutto attraverso la creazione di un apposito portale.

Viene riconosciuta e data rilevanza all'attività svolta dai centri antiviolenza operanti nel territorio regionale e, al contempo, viene promossa la creazione di nuovi centri, avvalendosi delle competenze di associazioni di volontariato, cooperative sociali e *onlus*, con esperienza almeno triennale nel settore della violenza alle donne, e con strutture e personale adeguato. L'istituzione di nuovi centri deve essere promossa dagli enti locali, singoli o associati o in convenzione con i soggetti *non profit* di cui sopra, i quali devono garantire strutture appropriate, copertura finanziaria di almeno il trenta per cento delle spese di gestione e funzionamento nonché periodiche campagne informative circa l'attività esercitata. I centri antiviolenza sono strutture dove vengono prestati servizi gratuiti di soccorso, segnalazione, assistenza e consulenza legale e psicologica alle donne e ai minori vittime della violenza, dove vengono intraprese iniziative culturali e sociali di prevenzione e sensibilizzazione, in collaborazione con gli enti locali e

le strutture pubbliche presenti sul territorio regionale. Mentre le case di accoglienza, già previste dalla legge regionale 6 novembre 2002, n. 20⁸⁸, sono alloggi destinati all'ospitalità temporanea di donne sole vittime di violenza e dei loro figli minori, in situazioni di necessità e di emergenza.

La concessione di contributi regionali, per il finanziamento dei centri antiviolenza e per le case di accoglienza, è prevista nella misura dell'80 per cento delle risorse, mentre la restante quota è riservata agli altri interventi contro la violenza di genere, previsti dalla presente proposta di legge, al finanziamento di iniziative di rilevanza regionale, anche a carattere sperimentale, e all'attività di monitoraggio degli episodi di violenza.

Infine, un'importante misura di sostegno alle donne vittime di violenza è rappresentata dalla promozione da parte della Regione Marche di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, così come interessante risulta la previsione dell'istituzione, presso la Regione Marche, del *Forum permanente contro le molestie gravi e la violenza di genere anche per orientamento sessuale*, quale sede di dialogo e confronto fra le istituzioni e società civile.

In Lombardia, nella proposta di legge datata 20 novembre 2007, con oggetto *"Interventi di prevenzione e di contrasto della violenza di genere e misure a sostegno delle donne in difficoltà e dei minori vittime di violenza"*, si riconosce che la violenza contro le donne e i minori costituisce violazione dei diritti umani fondamentali, dell'integrità fisica e psicologica, della sicurezza, della libertà e della dignità. Con questa proposta si vogliono, pertanto, perseguire due obiettivi di fondo: attribuire alla Regione un ruolo di sostegno ed incentivo all'attività di prevenzione della violenza sessuale, nonché quello di creare una rete di soggetti per garantire procedure omogenee su tutto il territorio regionale. A tale scopo, gli interventi dovranno puntare sulla collaborazione con gli enti locali, il riconoscimento e la valorizzazione delle pratiche di accoglienza autonome e autogestite, basate sulle relazioni tra donne, avvalendosi delle esperienze e delle competenze espresse localmente dai soggetti organizzati che abbiano tra i loro scopi la lotta alla violenza sulle donne e sui minori e la sua prevenzione. Inoltre, 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; 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.

La Regione sostiene i centri antiviolenza già esistenti sul territorio e al contempo promuove l'istituzione di nuovi centri, così come sostiene la realizzazione di "case rifugio" e "alloggi temporanei" per fornire protezione alle vittime, che dovranno essere disposti su indicazione dei Comuni di riferimento. Ma a tale proposito la Regione, nella programmazione delle politiche abitative, ovvero

nelle sue azioni e misure attuative, individua le risorse finanziarie e le modalità di finanziamento di dette case rifugio.

Viene anche prevista l'istituzione di un *Osservatorio regionale sulla violenza*, un organismo in grado di raccogliere e analizzare dati, promuovere relazioni fra i soggetti interessati e armonizzare le metodologie di intervento sul territorio. Nel progetto di legge è, infine, prevista l'istituzione presso la Regione Lombardia di un *Fondo di garanzia* a favore delle donne vittime di violenza prive di sostentamento, nonché di un *Fondo di solidarietà* per coprire integralmente le spese legali sostenute dalle donne vittime di violenza.

Da ultimo, tra le proposte di legge vi è quella del Piemonte, una proposta di legge regionale di *iniziativa popolare* presentata il 24 agosto 2007 n. 477, volta all'*Istituzione di Centri antiviolenza con case segrete*.

I contenuti risultano simili a quelli analizzati precedentemente all'interno delle leggi emanate con lo stesso scopo, e riguardano principalmente il ruolo attivo della Regione nella promozione dell'istituzione e funzionamento di Centri antiviolenza con Case segrete, in grado di assicurare alle donne in difficoltà, oltre all'accoglienza, percorsi di autonomia e di superamento del disagio.

A tal fine, la Regione eroga finanziamenti in favore delle Province che provvedono ad assegnarli ai Comuni, in forma singola o associata, per la costituzione e la gestione dei Centri. Questi Centri, offrono, attraverso l'istituzione di luoghi riservati denominati Case Segrete, accoglienza ed ospitalità temporanea a donne sole o con figli/e, garantiscono sostegno pratico e aiuto per problemi psicologici, esistenziali, sanitari, assistenziali; garantiscono azioni per il reinserimento sociale e lavorativo; sensibilizzano l'opinione pubblica sulle violenze che le donne subiscono all'interno della famiglia e della società; promuovono indagini sulle caratteristiche della violenza alle donne, ai minori e alle minori e ricerche finalizzate all'individuazione delle strategie di prevenzione dei comportamenti violenti; promuovono ricerche conoscitive e raccolta di dati statistici al fine di approfondire i contesti in cui la violenza è esercitata e subita; predispongono, in base alle modalità stabilite in sede regionale, 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.

La proposta di legge prevede che i Centri siano gestiti attraverso convenzioni tra i Comuni ed una o più organizzazioni di donne che abbiano tra i propri scopi statuari, e quale contenuto prioritario della propria attività, la lotta alla violenza contro le donne e i minori, la sua prevenzione, la solidarietà alle vittime e che possano dimostrare di disporre di personale adeguatamente formato per i compiti predetti. Inoltre, i Centri debbono costituirsi in rete, tramite protocolli d'intesa, con le strutture pubbliche cui compete l'assistenza, la prevenzione e la repressione dei reati; con i servizi socio – assistenziali e sanitari; con i servizi di assistenza legale e alloggiativa e per il lavoro e la formazione; con le strutture educative e scolastiche operanti nel territorio e con l'associazionismo e le organizzazioni di volontariato.

La Regione, inoltre:

- in collaborazione con le sedi universitarie regionali, cura, nell'ambito della formazione permanente del personale, la formazione professionale degli operatori socio-sanitari ai fini di una corretta diagnosi precoce dei problemi psicofisici derivanti dai maltrattamenti;
- istituisce, finanzia e sostiene, all'interno dei Pronto Soccorso dei Presidi Ospedalieri, specifici Centri di Soccorso per Violenza Sessuale;
- esercita il controllo di qualità dei Centri, aggiornandone gli standard e i metodi di applicazione in collaborazione con il personale operante nei centri e nei servizi esterni ;
- definisce un Sistema Unico di Registrazione dei casi di violenza;
- istituisce l'Osservatorio Regionale sulla Violenza contro le Donne a supporto della programmazione delle politiche di contrasto alla violenza e dell'adeguamento e implementazione dei Centri e dei servizi che si occupano del problema;
- promuove, in collaborazione con le Amministrazioni provinciali e comunali e con i Centri, campagne di sensibilizzazione e di informazione sul problema della violenza contro le donne.

Infine, nella proposta di legge si prevede, come in quella della Lombardia, l'istituzione di un *Fondo di garanzia* a favore delle donne vittime di violenza prive di sostentamento, e di un *Fondo di solidarietà*.



Brevi riflessioni conclusive

Al termine di questo *excursus*, pur nella sua parzialità, è possibile tirare le fila individuando le tappe di un percorso che ha fatto sì che la violenza contro le donne passasse da accadimento privato a “fatto” pubblico, rivelando tutta la sua politicità e quindi si affermasse a livello istituzionale e normativo. Un percorso che, dopo essere stato per un periodo non breve campo di intervento di esclusive pratiche femminili, si è imposto all’attenzione della società e delle istituzioni come questione di ordine generale; benché non sia venuta meno, anzi si sia arricchita la pratica politica delle donne, che da molteplici angolature continuano ad agire autonomamente ma anche a richiamare le istituzioni civili e giudiziarie ai loro compiti.

Prendendo in considerazione il quadro normativo di diversi paesi europei – che ha dovuto essere rinnovato o comunque rimodellato tenendo conto anche delle indicazioni degli organismi internazionali, nonché delle pressioni del movimento delle donne – si possono individuare alcune linee di tendenza, trasversali a diverse realtà, nell’azione legislativa.

Innanzitutto, mentre fino alla seconda metà degli anni ’90 si faceva riferimento per questi reati solo ad un apparato di articoli inseriti nel codice penale e in quello civile o a norme all’interno di leggi riferite agli statuti familiari, successivamente e sempre più dal 2000 vengono formulate leggi specifiche sul tema violenza di genere/violenza intrafamiliare. È chiaro, senza dubbio, che una legislazione *ad hoc* dà un peso nuovo al problema e ne sottolinea la portata politica – mettendo in primo piano i diritti delle donne come diritti umani lesi da tutte le forme di violenza – ma articola anche in maniera ben più forte tutti gli strumenti atti a combattere la violenza contro le donne.

Segno di una consapevolezza che si allarga di quanto la violenza sia un fenomeno legato alla relazione e alla disparità di potere fra i sessi.

Insieme a questa linea di tendenza sul piano legislativo, emerge infatti un generale orientamento ad inasprire le pene nei confronti di coloro che commettono reati di maltrattamenti e violenze; così come, in parallelo, divengono più adeguate, efficaci ed estese le misure di protezione delle “vittime” e di coloro che sono testimoni delle azioni violente, per lo più i figli minori, e le misure di supporto per consentire loro la fuoriuscita da condizioni di subordinazione.

Ma al di là degli aspetti giuridici, in generale le leggi sono finalizzate anche ad un cambiamento delle culture e dell’immagine della donna⁸⁹ per modificare, fra l’altro, l’approccio professionale di tutti coloro che intervengono nei casi di vio-

lenza. Un'attenzione particolare viene infatti ovunque rivolta – oltre che alla magistratura, anche là dove non sono istituiti tribunali ad hoc – alle forze dell'ordine per il ruolo chiave che hanno i loro metodi di approccio e di intervento. Lo stesso può dirsi per le strutture sanitarie.

Inoltre incomincia a pesare anche sul piano normativo quella definizione di violenza che va oltre gli aspetti sessuale e fisico per allargarsi ad altri meno immediatamente “vistosi” sul piano materiale quale quello psicologico ed economico.

Ma ancora più rilevante è il passaggio, che in alcuni paesi si sta profilando con evidenza, dalla considerazione della donna oppressa, vittima passiva e bisognosa di protezione, ad un soggetto attivo e con capacità progettuali che va supportato nella sua ricerca di autonomia e libertà – orientamento che nella Gran Bretagna si declina nella significativa espressione di *survivor* – a partire dalla necessità di avere un lavoro e un'abitazione decenti. In questo modo il problema della violenza finisce per diventare parte integrante della lotta per i diritti di cittadinanza delle donne, andando oltre l'affermazione di un principio, per articolarsi nei bisogni e nelle opportunità della vita quotidiana. Una cura particolare si profila quindi nel declinare tutte le possibilità di “aiuto” nei diversi ambiti per supportare le strategie di *empowerment* delle donne.

Anche i quadri normativi più avanzati, che con diverse articolazioni vengono assunti in taluni paesi, necessitano per divenire efficaci di essere accompagnati da piani di intervento capaci di agire in un'ottica di sistema – in genere si tratta di Piani nazionali triennali – collegando il livello nazionale dei diversi soggetti istituzionali con quello locale e declinando i diversi obiettivi da raggiungere nell'arco temporale tramite adeguate risorse economiche. Non solo, la sinergia tra le varie espressioni dello stato e le forze istituzionali centrali e locali richiama con sempre maggiore insistenza la necessità di un *lavoro in rete* che deve coinvolgere anche le diverse aggregazioni della società civile, innanzitutto quelle con un ruolo particolare e specifico, le associazioni delle donne.

Nelle legislazioni considerate (e nei Piani nazionali relativi), per agire nell'ottica della prevenzione che necessita di molte dimensioni per potere essere efficace, un'attenzione particolare viene data agli aspetti della sensibilizzazione al problema della violenza di genere, della informazione sulle istituzioni e le associazioni a cui rivolgersi e della formazione. Un'azione, quella formativa, rivolta in due direzioni: ai diversi soggetti che entrano in contatto con le donne vittime di violenza (dagli agenti di polizia ai magistrati ai medici, agli assistenti sociali, ecc., come si è detto) e finalizzata ad una trasformazione delle culture istituzionali; alle giovani generazioni con programmi educativi volti a decostruire stereotipi e pregiudizi delle idee e dei comportamenti che nascono all'interno delle relazioni familiari, scolastiche e affettive, per trasformare le culture e i modelli sociali di genere.

Il nostro Paese non brilla, purtroppo, nel panorama europeo dal punto di vista della normativa nazionale e gli stessi interventi realizzati sono stati meno efficaci perché non inseriti in una strategia globale a livello dell'intero paese. Infatti in

Italia manca un Piano di azione nazionale che collochi le azioni anche molto rilevanti realizzate in diversi territori all'interno di un'ottica di sistema.

Si tratta di un panorama normativo che sotto certi aspetti contrasta con l'attenzione posta da oltre un ventennio dal movimento delle donne sul tema della violenza di genere e con gli elementi di originalità che proprio la storia di quel movimento politico ha determinato sia sul piano teorico che su quello delle pratiche, dando vita a centri di ascolto e accoglienza, case rifugio fino a creare una rete nazionale dei centri antiviolenza⁹⁰; un movimento dal basso diffuso e plurale che troppo spesso non ha avuto sufficiente ascolto e riscontro nelle istituzioni centrali. Fanno eccezione, come accennato, i progetti realizzati tramite il programma Urban, coordinati dal Dipartimento pari opportunità che, dal 2006, ha dato vita anche al numero telefonico nazionale antiviolenza 1522. Fa eccezione anche l'Istat che ha condotto tre indagini nazionali riservando una sezione sulla violenza alle donne nella prima e seconda "Multiscopo" sulla sicurezza dei cittadini e dedicando la terza specificamente alla violenza di genere⁹¹; indagini che hanno portato alla luce la dimensione quantitativa del fenomeno, articolato anche a livello delle singole regioni.

In questo contesto nazionale certamente problematico, come analizzato in precedenza, si è andata delineando la necessità, da parte delle Regioni, di legiferare sul tema operando diverse opzioni. Queste sostanzialmente si muovono in due direzioni: un orientamento legislativo a emanare un atto specifico relativamente ai Centri e alla violenza di genere mettendo il "fuoco" delle finalità ora sul sostegno ai primi ora sul contrasto alla seconda; un orientamento legislativo "trasversale" fra settori entro i quali è riconosciuta la presenza dei Centri, e delle loro azioni, come una delle articolazioni di un sistema integrato di interventi e servizi, sottolineando la necessità di un collegamento costante con altri servizi territoriali "di base" che si rivolgono alle donne e ai loro figli, da quelli sociali a quelli sanitari⁹².

Due logiche che non stanno a significare, di per sé, maggiore o minore capacità di intervento oppure maggiori o minori finanziamenti di sostegno da parte delle Regioni, in quanto sono poi le direttive concrete e i piani attuativi a dare il segno della volontà politica e pratica di una Regione ad agire nei confronti del fenomeno della violenza di genere. Né meno significativo, a tal proposito, è il rapporto costruito nel tempo fra Regione e Centri, che, spesso restii a strumenti legislativi in tema di violenza di genere, sono tuttavia favorevoli al riconoscimento e al sostegno delle attività rivolte alle donne tramite, ad esempio, apposite convenzioni e Piani di intervento regionali. E quindi nel panorama legislativo regionale più recentemente, cioè dal 2007, emerge la tendenza di alcune Regioni che già si erano occupate del problema in passato, a ridefinire tutta la materia con una legge ad hoc, dando un nuovo risalto alla questione nell'orizzonte dell'affermazione di principio dei diritti umani di libertà, sicurezza, integrità della persona. Nella maggior parte delle Regioni, come si è analizzato, la normativa rimane legata alla istituzione dei centri, che erano stati oggetto dell'attenzione già nelle prime norme emanate volte al loro riconoscimento e supporto, nonché

nelle leggi di riorganizzazione dei servizi socio assistenziali o in quelle a favore della famiglia.

La preoccupazione degli ultimi atti legislativi diviene piuttosto, oltre la creazione di osservatori per un corretto monitoraggio del fenomeno e per l'acquisizione dei dati, quella di incentivare il convergere di più istituzioni e di associazioni della società civile in un lavoro di rete. Questo il nodo che oggi anche le Regioni sono chiamate ad affrontare. Nodo che, necessariamente, si presenta con altrettanta se non maggiore forza anche agli altri livelli territoriali.

Un'azione che si colloca all'incrocio fra intervento istituzionale e supporto della società civile e che si muove nella direzione della costruzione e sviluppo della rete nel significato prima accennato, sono i Protocolli stipulati sia a livello regionale, sia in ambiti territoriali comunali o provinciali, i quali coinvolgono, oltre all'amministrazione locale, attori quali la Prefettura, la Procura della repubblica, la Questura, il Comando dei Carabinieri, i servizi ospedalieri e sanitari, i distretti scolastici ... per prevenire e contrastare, secondo i compiti di ciascuno e di concerto con i centri e le associazioni delle donne, il fenomeno della violenza⁹³. Un terreno di intervento che attualmente è in via di sviluppo, operando per diffondere in modo più capillare la cultura (e le azioni conseguenti) di rigetto di ogni forma di violenza e di discriminazione nei confronti delle donne.

Le stesse politiche di sicurezza che le Regioni hanno attivato dalla seconda metà degli anni novanta hanno assunto il tema della violenza di genere come uno dei fenomeni che rientra in quest'ambito, collegandolo ad altri che ledono i diritti dei cittadini e delle cittadine. Ed è in questo contesto che, oltre agli studi sulla sicurezza e insicurezza femminile promossi dal "Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia Locale"⁹⁴, in Emilia-Romagna si è sviluppata un'iniziativa la quale, pur non avendo specifiche connotazioni di genere, è stata utilizzata soprattutto per fatti criminosi accaduti a donne. La Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati (unica in Italia)⁹⁵ offre alle donne e agli uomini, o ai loro familiari, che hanno subito aggressioni e violenze fino ad esserne uccisi, interventi tempestivi che provvedono alle necessità immediate e materiali in situazioni di emergenza: affitto, cure mediche, necessità scolastiche dei figli, ecc.. Forse non è un caso che questi interventi di solidarietà e insieme di equità verso cittadini/e in condizioni di assoluto bisogno sono stati assegnati, nei primi tre anni di funzionamento della Fondazione, soprattutto a donne (o ai loro figli): donne uccise da ex partner, vittime di violenze sessuali o di aggressioni violente.

Un segnale, anche questo, di quanto sia esteso il fenomeno della violenza e di come sia responsabilità pubblica offrire un sostegno alle donne che la subiscono.

Note

- 1 In questo testo, pur usando termini differenti, si fa riferimento a quella violenza e sopraffazione che ha le sue radici in uno squilibrio di potere nelle relazioni fra uomini e donne, nella famiglia, nei rapporti affettivi ma anche nel mondo del lavoro, della politica. Una violenza che se trova nel patriarcato le sue origini, finisce per rafforzarsi proprio come reazione a quel processo di delegittimazione che esso ha subito e sta subendo. Su questi temi si veda T. Pitch, "Qualche riflessione attorno alla violenza maschile contro le donne" in *Studi sulla questione criminale*, III, n. 2, 2008, pp 7-14.
- 2 Z. Bauman, *Paura liquida*, Intervento al Convegno, organizzato dal Censis, di presentazione della Indagine sulla paura nelle città, Roma 25 settembre 2008.
- 3 Se questo è il panorama prevalente, si deve anche sottolineare nel quadro nazionale la presenza di altri approcci al tema. Si vedano a tale proposito ricerche e interventi nell'ambito dell'esperienza di "Città sicure" della Regione Emilia-Romagna (Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia Locale): T.Pitch, C. Ventimiglia, "Sicurezza e differenza di genere", in *La sicurezza in Emilia-Romagna*, Secondo rapporto annuale, 1996, pp. 119-124; T. Pitch, C. Ventimiglia, "Sicurezza e differenza di genere", in *La sicurezza in Emilia-Romagna*, Terzo rapporto annuale, 1997, pp. 105-126; Aa.Vv., *Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee*, Quaderno n. 17, 1999; Aa.Vv., *Sicurezza e differenza di genere: Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto*, Quaderno n. 19, 2000; R. Selmini, E. Arcidiacono, *Le aggressioni sessuali verso le donne in Emilia-Romagna. Una questione dimenticata?* Quaderno n. 31, 2005, pp.143-159. Ancora, uno studio che ha affrontato il tema della sicurezza dei cittadini in una prospettiva di genere, esplorando anche le differenze tra donne, è: T. Pitch, C. Ventimiglia, *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, Milano, Angeli, 2001. Sul tema della in/sicurezza delle donne e degli uomini migranti si veda: M. Merelli, M.G. Ruggerini, "Le paure degli 'altri'. Sicurezza e insicurezza urbana nell'esperienza migratoria", in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, (a cura di G. Zincone), Bologna, Il Mulino, 2001.
- 4 Accanto, ad un modo deprecabile di trattare il tema da parte di molti mezzi di comunicazione bisogna riconoscere lo sforzo fatto da alcune giornaliste di ricollocare il problema mettendo in evidenza la specificità della violenza di genere. Si vedano AAVV, *Amorosi assassini. Storie di violenze sulle donne*, Roma-Bari, Laterza, 2008; C. De Gregorio, *Malamore. Esercizi di resistenza al dolore*, Milano, Mondadori, 2008. Si veda anche il dibattito ripreso sul portale www.domanidea.it tra cui gli interventi di L. Melandri e altre, e di alcuni interlocutori uomini. Per un dibattito all'interno del mondo maschile attento al tema si rimanda al sito www.maschileplurale.it.
- 5 La Convenzione fu adottata il 18 dicembre 1979 ed entrò in vigore il 3 settembre 1981 dopo la ratifica da parte dei primi venti stati. Si tratta di un testo che ha suscitato riserve da parte di numerosi paesi, mettendo in luce in tal modo quanto forti e diffuse fossero le resistenze a modificare concretamente i meccanismi discriminatori operanti nelle diverse realtà culturali e politiche.
- 6 Nell'Assemblea Generale del dicembre 1993, è stata approvata la "Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro la Donna". Si veda E. Bodelón, "La violenza contro le donne e la traduzione giuridica del femminismo nella legge spagnola", in *Studi sulla questione criminale*, III, n. 2, 2008, pp 43-64. La Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/104 (20 dicembre 1993), oltre a definire il concetto generale di violenza, enumera gli atti compresi nella violenza fisica, sessuale e psicologica, e propone misure atte a contrastarla. Tra i precedenti della Conferenza di Pechino è necessario ricordare

la prima Conferenza Mondiale su le donne tenutasi in Messico nel 1975 e quella di Nairobi del 1985. In quell'arco temporale le Nazioni Unite avevano proclamato un Piano di azione decennale per le donne che aveva visto una tappa intermedia con la Conferenza di Copenhagen del 1980.

- 7 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *I diritti delle donne sono diritti umani. La Conferenza mondiale di Pechino del 1995 e il Pechino + 5*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2003, pp. 133-136.
- 8 Un panorama di molti paesi della riva sud del Mediterraneo per quanto concerne adozione, riserve, monitoraggio della applicazione della CEDAW è contenuto nel Rapporto Euromed, *Monitoring the Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations against Women*, 2007.
- 9 Un paese come l'Algeria, ad esempio, pur essendo attraversato da numerose pesanti difficoltà di diversa natura, anche relativamente ai diritti delle donne, ha approvato nel 2007 un Piano di Azione Nazionale per contrastare la violenza. Si veda a questo proposito la documentazione curata da B. Rigaud in occasione del Seminario internazionale *Eliminer la violence contre les femmes: un défis qui unit les deux rives de la Méditerranée*, organizzato da Imed e Nedjma, a Costantina il 3-4 febbraio 2007 (www.Medespacefemmes.org).
- 10 Il tema della violenza, in particolare quella agita contro le bambine, quella tramite le mutilazioni genitali e i matrimoni forzati era stato uno dei temi trattati nella Commissione ONU sulla condizione della donna tenutasi dal 26 febbraio al 9 marzo 2007 (cfr. *Rapport sur les travaux de la cinquante et unième session, Conseil Economique et social, Documents Officiels*, 2007 Suppléments n. 7).
- 11 Cfr. OMS, *Etude multipays sur la santé des femmes et la violence domestique à l'égard des femmes. Premier résultat concernant la prévalence, les effets sur la santé et la réaction des femmes*, Genève, 2005.
- 12 M.R. Lotti, *La violenza di genere verso le donne. Il progetto Rete Antiviolenza tra le città Urban Italia ed il contesto di intervento*, in Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, *Il silenzio e le parole. II Rapporto nazionale Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia*, a cura di A. Basaglia, M.R. Lotti, M. Misiti, V. Tola, Milano, Angeli, 2006, p.33.
- 13 Si vedano a questo proposito i volumi: Conseil de l'Europe, Direction Générale des Droits de l'Homme, *Combattre la violence contre les femmes. Etude du bilan des mesures et actions prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 2006 ; Council of Europe, *Protecting women against violence. Analytical study on the effective implementation of the Recommendation REC (2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe Member States*, Strasburgo, 2007.
- 14 Per un commento si veda: Giuristi Democratici, *Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne in una prospettiva di genere*, www.giuristidemocratici.it; e *Dossier in materia di violenza di genere*, dove sono riportate anche le Raccomandazioni al Governo italiano da parte del Comitato per l'applicazione della CEDAW.
- 15 Risoluzioni e Raccomandazioni per combattere la violenza contro le donne adottate dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa: Raccomandazione 1450 (2000) sulla violenza contro le donne in Europa; Risoluzione 1212 (2000) sullo stupro durante i conflitti armati; Risoluzione 1247 (2001) sulle mutilazioni genitali femminili; Raccomandazione 1523 (2001) sulla schiavitù domestica; Raccomandazione 1555 (2002) sull'immagine della donna nei media; Raccomandazione 1582 (2002) sulla violenza domestica contro

- le donne; Risoluzione 1327 (2003) sui cosiddetti “crimini d’onore”; Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica”; Raccomandazione 1681 (2004) sulla Campagna per combattere la violenza domestica contro le donne; Raccomandazione 1723 (2005) sui matrimoni forzati e sui matrimoni in età minorile.
- 16 I Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d’Europa hanno riconosciuto l’importanza della lotta alla violenza contro le donne in occasione del Terzo Summit, tenutosi il 16 e 17 maggio 2005 a Varsavia, e hanno quindi deciso di lanciare una “Campagna per combattere la violenza contro le donne, inclusa la violenza domestica”, il cui progetto tecnico è stato approvato dal Comitato dei Ministri il 21 giugno 2006. La Conferenza di avvio ha avuto luogo il 27 novembre 2006 a Madrid. Sempre nel 2006 è stata inoltre istituita la Task Force del Consiglio d’Europa per combattere la Violenza contro le Donne, inclusa la Violenza Domestica, che ha il compito di valutare i progressi conseguiti a livello nazionale durante l’implementazione della suddetta Campagna.
 - 17 Rapporto della Commission sur l’égalité des chances pour les femmes et les hommes, 12 settembre 2008, «Combattere la violence à l’égard des femmes : pour une convention du Conseil de l’Europe», e la Risoluzione 1635 (2008) dell’Assemblea parlamentare « Combattere la violence à l’égard des femmes: pour une convention du Conseil de l’Europe », nonché la Raccomandazione 1847 (2008) «Combattere la violence à l’égard des femmes: pour une convention du Conseil de l’Europe».
 - 18 La Commissione per la pari opportunità fra uomini e donne del Consiglio d’Europa ha redatto anche un *Manuel à l’usage des parlementaires. Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes*, Strasburgo, 2007.
 - 19 Risale al 1997 la Risoluzione del Parlamento Europeo che accoglie i principali risultati della Conferenza di Pechino del 1995: dall’analisi della violenza contro le donne nelle diverse forme alla individuazione della disuguaglianza strutturale che ne sta alla base.
 - 20 Sul rischio e il limite nell’utilizzo della categoria di vittima si veda T. Pitch, *Un diritto per due*, Milano, il Saggiatore, 1998. Al fine di evitare la connotazione di passività che il termine vittima comporta è stato proposto di adottare la parola “sopravvissuta” (*survival*) così da attribuire una connotazione più attiva alle donne che attraversano esperienze di violenza.
 - 21 Si veda F. Bimbi, *Violenza di genere, spazio pubblico, pratiche sociali*, in Progetto Urban, *Dentro la violenza: cultura, pregiudizi, stereotipi. Il Rapporto nazionale Rete antiviolenza Urban*, a cura di C. Adami, A. Basaglia, V. Tola, Milano, Angeli, 2002.
 - 22 E. Bodelón, op. Cit. p. 55.
 - 23 Si veda, a questo proposito, il documento del Consiglio d’Europa, Direzione generale dei diritti umani, *Combattere la violence à l’égard des femmes. Etude du bilan des mesures et actions prises dans les Etats membres du Conseil de l’Europe*, Strasburgo, 2006 e 2007, dal quale è tratta la tavola riassuntiva qui riportata (p. 50).
 - 24 Council of Europe, *Legislation in the member States of Council of Europe in the field of violence against women*, Strasburgo, 2007, vol I, p. 36.
 - 25 La legge del 26 maggio 2004-439, nel quadro delle norme che regolano il divorzio, all’articolo 22, protegge la vittima di violenze coniugali, anche prima che scatti il divorzio, tramite la esclusione del coniuge violento dal domicilio coniugale.
 - 26 Per quanto concerne gli alloggi è stata emanata una circolare, rivolta ai prefetti dei dipartimenti, il 24 marzo 2005, tramite la quale si emanano norme atte a favorire l’assegnazione delle abitazioni alle donne vittime di violenza. Sono state inoltre avviate sperimentazioni di accoglienza (remunerata) di donne vittime di violenza presso famiglie, in alcuni Dipartimenti. Anche sul piano del lavoro si incominciano a riconoscere le possibili ricadute ne-

gative della violenza subita. A tale proposito un accordo sull'indennità di disoccupazione, intercorso tra le parti sociali nel 2006, ha sancito che siano accettate le dimissioni causate da violenze coniugali quale motivo legittimo di cessazione del rapporto di lavoro, che dà diritto alla indennità di disoccupazione.

- 27 *Rapport evaluation du Plan Global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, 10 mesures pour l'autonomie des femmes*, luglio 2008, pp. 59-60.
- 28 Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, *Douze objectifs pour combattre les violences faites aux femmes*, Deuxième Plan global triennal (2008-2010), 21 novembre 2007.
- 29 Cfr. L. Radford, *L'impegno contro la violenza alle donne in Inghilterra: ideologie, politiche e pratiche*, in P. Romito (a cura di), *Violenza alle donne e risposte delle Istituzioni. Prospettive internazionali*, Milano, Angeli, 2000.
- 30 L'arco delle pene per i reati di violenza andava da sei mesi del *common assault* alla pena capitale (nel caso di atroci delitti). Una articolata rassegna della legislazione vigente nel Regno Unito comprendente la Scozia e l'Irlanda del nord, ma aggiornata al 2003, si trova in *Legislation in the Member States of the Council of Europe in the Field of Violence against Women, vol II: Italy to United Kingdom*, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, January 2007.
- 31 Cfr. N. Harwin, *Protection under Criminal Law*, Women's Aid Federation of England, 2008. <http://www.womensaid.org.uk/>
- 32 Cfr., ad esempio, M. Hester, N. Westmarland, J. Pearce, E. Williamson, *Early Evaluation of the Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004*, Ministry of Justice, agosto 2008.
- 33 *The Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act 1976 and the Domestic Proceedings and Magistrates Courts Act 1978* assegnavano forme di protezione alle donne e ai loro figli vittime di violenza familiare come l'allontanamento del partner violento, ma fu largamente riconosciuto che i giudici erano riluttanti ad eseguirle e ritenevano "misura draconiana" l'arresto di chi vi contravveniva. S. Edwards, *Reducing Domestic Violence... What Works? Civil Law Remedies*, Crime Reduction Research Series, Home Office Research, London, 2000.
- 34 Un'indagine del 2004 ha rilevato l'esistenza di 376 CDRPs, il 73% dei quali dava alta priorità al contrasto alla violenza domestica; cfr. A. Diamon, C. Charles, T. Allen, *Domestic Violence and Crime and Disorder Reduction Partnership: findings from a self-completion questionnaire*, Home Office Online Report, 56/04.
- 35 Nel 2004 è stato introdotto il *Sexual Offences Act 2003* che ha stabilito la definizione legale di "consenso" ritenendo il dissenso della vittima requisito essenziale per dare rilievo penale in relazione alle aggressioni sessuali; è stato implementato anche il network di Centri per la violenza sessuale (*sexual assault referral centres, SARCs*) allo scopo di ridurre l'incidenza dei reati di violenza sessuale e domestica e migliorare l'assistenza alle vittime.
- 36 La questione della "paura" come esperienza soggettiva di percezione di insicurezza nella cultura criminologica inglese è stato analizzato da Giuditta Creazzo nell'articolo riferito alla Gran Bretagna nel Quaderno n.17 di "Cittàsicure", 1999, su "Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee". L'autrice, analizzando il concetto di "fear of crime" e la sua evoluzione nelle indagini vittimologiche inglesi, nota come a metà degli anni novanta "viene assunta in toto l'ipotesi che la maggiore insicurezza femminile si fondi non tanto sulla paura di attacchi da persone sconosciute ma sulla frequenza di esperienze come violenza domestica e molestie sessuali sul luogo di lavoro e per strada". Inoltre i progetti di intervento promossi e finanziati attraverso il programma *Safer Cities* pongono in

- primo piano il problema della sicurezza declinato al femminile (women's safety) e anche quello della violenza contro le donne -violenza domestica, molestie e stupro- causata da partner, amici e conoscenti.
- 37 Cfr. A. Finney, *Domestic violence, sexual assault and stalking: findings from the 2004/05 British Crime Survey*, Home Office Online Report, 12/06. <http://www.homeoffice.gov.uk/crime-victims/reducing-crime/>
- 38 Molto attivo in proposito è il gruppo delle Southall Black Sisters che fornisce un ampio arco di aiuti alle donne violentate soprattutto nere ed asiatiche, richiamando costantemente alle autorità locali e nazionali i loro specifici problemi di donne immigrate.
- 39 Questo cambio di status, nota il *Women's Aid Federation of England*, può essere vantaggioso per la donna abusata che viene alleggerita del peso di promuovere l'azione verso l'uomo violento, oltre che essere esonerata dalle spese per il procedimento; mentre gli svantaggi risiedono nel fatto che il processo può andare oltre le sue intenzioni e i suoi desideri, qualora lei non avrebbe voluto criminalizzare il partner o ex. Inoltre i processi penali sono aperti al pubblico e alla stampa, mentre non lo sono i procedimenti che avvengono nei tribunali familiari (*Family Proceedings Courts*). <http://www.womensaid.org.uk/>
- 40 Solo il 24% delle donne "sopravvissute" si rivolge alla polizia e meno di un terzo di queste prosegue l'azione arrivando al Tribunale. *Action Plan for Tackling Violence 2008-11*, <http://www.womensaid.org.uk/>
- 41 Il CEDEG è un organismo istituito presso il Consiglio d'Europa a cui si devono gli studi comparativi sul problema della violenza oggi disponibili a livello europeo. Cfr. *Combattere la violenza à l'égard des femmes, Etude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les États membres du Conseil de l'Europe*. Préparée par la Professeur Dr Carol Hagemann-White avec l'assistance de Judith Katenbrink et Heike Rabe. Université d'Osnabrück, Allemagne, Direction générale des droits de l'homme Strasbourg, 2006. <http://www.coe.int/equality/> (disponibile anche in inglese).
- 42 Le donne assassinate da un loro congiunto sono passate da 33 del 1977 a 71 del 2003, ma il numero non è diminuito negli ultimi anni.
- 43 La legge organica n. 1/2004 si compone di un Preambolo sulle motivazioni che contiene i riferimenti ai principali documenti internazionali, del Consiglio e dell'Unione Europea sulla violenza contro le donne, e di 72 articoli suddivisi per Titoli e Capitoli.
- 44 Cfr. Instituto de la Mujer, *III Macroenquesta sobre la Violencia contra las Mujeres*, 2006 e Federacion Mujeres Progresistas, *Mujeres Immigrantes y Violencia de genero. Aproximación diagnóstica a tres años de la existencia de la LEY de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Madrid, 2007.
- 45 Un'interessante analisi secondo paradigmi femministi è condotta da E. Bodelòn, op. cit.
- 46 Su questo tema contributi importanti sono in T. Pitch, *Un diritto per due*, Milano, il Saggiatore, 1998.
- 47 *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, riguarda tutti i settori della vita sociale. Nel Preambolo che ne espone i motivi si fa riferimento all'uguaglianza tra uomo e donna quale principio giuridico universale riconosciuto sia a livello internazionale che comunitario. Nonostante tale principio fondamentale sia riconosciuto formalmente dalla legislazione spagnola, l'ulteriore intervento normativo vuole combattere le tuttora presenti manifestazioni di discriminazione, dirette o indirette: violenza contro le donne, disuguaglianza retributiva, maggiore disoccupazione femminile, scarsa presenza delle donne nei posti di responsabilità politica, sociale ed economica, diffi-

- coltà di conciliazione tra la vita personale, familiare e lavorativa. Quindi la legge organica n. 3/2007 agisce sia per la prevenzione delle condotte discriminatorie sia per prevedere politiche attive e azioni positive riguardanti soprattutto il mondo del lavoro, le Forze Armate e i corpi di pubblica sicurezza, la partecipazione politica a tutti i livelli mediante modifiche alla normativa elettorale che introducono il principio delle “quote rosa”: nelle liste dei candidati deve essere presente una rappresentanza minima del 40% per ciascuno dei due sessi. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf>),
- 48 Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 marzo 2007 sull’uguaglianza di genere.
- 49 Secondo l’Organizzazione mondiale della sanità, almeno una donna su cinque ha subito abusi fisici o sessuali da parte di un uomo nel corso della sua vita.
- 50 Passaggio ripreso dall’intervento di Luisa Accati, nell’ambito del convegno “La laicità delle donne: consuetudini domestiche e diritti civili”, Trieste, 5 e 6 ottobre 2007.
- 51 Ipazia di Alessandria (IV-V sec.), è una delle poche donne che raggiunsero fama per meriti scientifici, matematici in particolare astronomici. Non è nota la precisa data della sua nascita ma quella della sua morte è il 415 d. C. Figlia di Teone di Alessandria, aiutò il padre nel suo commento a Tolomeo e fece a sua volta un commento all’*Aritmetica* di Diofanto e alle *Coniche* di Apollonio, nonché scrisse il *Canone astronomico*. Grande conoscitrice pertanto di astronomia e matematica si dice che andasse per le strade a spiegare scientificamente a chi volesse ascoltarla, il moto degli astri ed a far ritrovare in se stessi (come aveva indicato Platone nel *Timeo*) quell’ordine che si poteva osservare nella volta stellata.
- 52 Concilio di Trento 1545-1563.
- 53 Olympe de Gouges (Montauban, 7 maggio 1748 – Parigi, 3 novembre 1793) è stata una drammaturga e giornalista francese, che visse durante la rivoluzione francese e lottò affinché le donne ottenessero gli stessi diritti degli uomini. Nel 1791 pubblicò la *dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* in cui dichiarava l’uguaglianza politica e sociale tra uomo e donna. Nel 1793 fu ghigliottinata perché si era opposta all’esecuzione di Luigi XVI e aveva osato attaccare Robespierre.
- 54 Mary Wollstonecraft (Londra, 27 aprile 1759 – 10 settembre 1797) è stata una filosofa, scrittrice e promotrice dei diritti delle donne britannica. Fu l’autrice di *Rivendicazione dei diritti della donna* (*A Vindication of the Rights of Woman*).
- 55 S. Rodotà, *Libertà e diritti in Italia dall’unità ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 1997.
- 56 J. Stuart Mill, S. Coit, *The Subjection of Women*, Longmans, Green, New York, 1909.
- 57 Nonostante ciò ancora in Italia nel 1883, quando le giovani avevano iniziato a frequentare le stesse scuole dei loro coetanei, il Ministero della Pubblica Istruzione chiede ai presidi «se e quante» ragazze “abbiano dato motivi di lagnanze alla Direzione dell’Istituto per ragioni di simpatie da parte di condiscipoli e anche di professori» (C. Covato, *Sapere e pregiudizio*, Archivio Guido Izzi, Roma, 1991, p. 76).
- 58 In Italia l’opportunità dell’estensione del voto alle donne era stata oggetto di un dibattito serrato e si contrapponevano le posizioni dei socialisti con Turati contrario e Anna Kuliscioff, invece, a favore. Al riguardo è significativa la battuta dell’onorevole Ciccarone, ovvero si nega «a una donna colta quello che si concede a un uomo ignorante».
- 59 *Articolo 3: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese; Articolo 29: “La Repubblica riconosce i diritti*

della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare". Articolo 37: "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione". Articolo 51: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, pone le basi per una rinnovata impostazione culturale dei rapporti uomo donna all'interno della società italiana.

- 60 Nell'ambito del cd. diritto di famiglia va da ultimo segnalato il nuovo intervento del legislatore in materia di separazione e divorzio per ciò che riguarda l'affidamento dei figli. Con legge n. 54/96 il legislatore italiano è intervenuto infatti modificando l'art. 155 del codice civile che prevedeva il cd. affidamento esclusivo dei minori ad uno dei genitori, fermo restando i cd. diritti di visita del genitore non affidatario e l'esercizio della potestà. L'intervento normativo prevede, invece, per le situazioni che potremmo definire ordinarie (senza implicazioni negative per il minore), l'istituto del cd. affido condiviso, rispetto all'applicazione del quale vi sono però problematiche legate alla lacunosità della legge dove spesso "le soluzioni tecniche adottate" contraddicono le stesse finalità della riforma e vanificano il principio di "parità" enunciato nella legge. Mancano, purtroppo, regole chiare sui criteri di distribuzione dei tempi di convivenza dei figli per ciascuno dei genitori, ora da considerare entrambi affidatari, nonché sulla ripartizione tra i genitori dell'onere di sostenere i costi relativi al mantenimento dei figli. Si veda E. Carri, "La valutazione delle violenze intra-familiari nell'affidamento dei figli", relazione presentata al Convegno organizzato dal Forum delle donne giuriste, *Responsabilità genitoriale e affidamento dei figli. Regole e prospettive dopo la legge n. 54/2006*, Reggio Emilia, 6 maggio, 2006; E. Coccia, "Oltre l'affido condiviso: leggi e giudici per la famiglia", relazione presentata all'assemblea nazionale dei Giuristi democratici, *Democrazia, diritti e giustizia al tempo dell'Unione*, Palermo, 20 ottobre 2006, nonché G. Cassano, *Giurisprudenza e formule dell'affidamento condiviso*, Rimini, Maggioli Editore, 2008.
- 61 Così M. Bertolino, "La tutela penale della persona nella disciplina dei reati sessuali", in *La tutela penale della persona. Nuove frontiere, difficili equilibri*, a cura di L. Fioravanti, Milano, 2001 e F. Mantovani, *Diritto penale - Parte speciale - I delitti contro la libertà e l'intangibilità sessuale*, Cedam, Padova, 1998, fanno notare come la violenza sessuale non incide solo sulla libertà fisica e/o di movimento ma potendo comportare sconvolgimenti tali da segnare la vita di una persona che nulla hanno a che fare con altri tipi di violenza.
- 62 Vedi per tutte, Cassazione n. 37395 del 2.7.2004.
- 63 Cassazione, 6 febbraio 1997, n. 1040; Cassazione, 2 luglio 2003, n. 36758.
- 64 Cassazione penale del 17 febbraio 2006, n. 6329.
- 65 Cassazione, 13 maggio 2005, n. 17843.
- 66 Anche se in realtà risulta recente l'istituzione effettiva dell'*Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere*, previsto dal comma 1261, art. 1, della L. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), avente compiti di analisi e ricerca scientifica e di supporto alla progettazione ed implementazione delle politiche di prevenzione, sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere, contro le donne e contro le persone di diverso orientamento sessuale. Con decreto il 13 dicembre 2007, GU n. 21 del 25.1.2008, è stato istituito il *Forum permanente contro le molestie gravi e la violenza alle donne, per orientamento sessuale e identità di genere*, quale sede di dialogo e confronto fra istituzioni e società, nonché di

sostegno e inclusione delle vittime.

- 67 L. L. Sabbadini, in C. Adami et al., *Libertà femminile e violenza sulle donne*, Milano, Angeli, 2000, pagg. 69-91. A questa prima indagine altre ne seguiranno, curate sempre da L. L. Sabbadini. Si veda: Istat *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia. Anno 2006*.
- 68 Per informazioni sul Progetto Arianna, gestito da Le Onde capofila, LeNove per il monitoraggio degli accessi e delle reti locali, e Atesia per la gestione del call center, si rinvia al portale www.antiviolenzadonna.it.
- 69 Nuove forme di violenza contro le donne, in particolare nei confronti delle bambine, e le mutilazioni genitali femminili, vengono introdotte come fattispecie tipica nel nostro ordinamento, benchè pratiche simili avrebbero potuto trovare inquadramento generale in una serie di norme: art. 5 del cod. civ. che vieta atti di disposizione del proprio corpo, e artt. 582 e 583 sulle lesioni personali. Con la legge del 9 gennaio 2006 n. 7, “*Disposizioni concernenti la prevenzione ed il divieto di pratiche di mutilazione genitali femminili*” è stato introdotto l’art. 583 bis che al primo comma punisce chi in assenza di motivi terapeutici cagiona una mutilazione agli organi sessuali ed al comma 2 punisce chi menoma le funzioni sessuali. Sono reati perseguibili d’ufficio e le pene sono abbastanza elevate. Si è molto discusso dell’opportunità di inserire nel nostro ordinamento un reato che riguarda determinati gruppi sociali solo in chiave repressiva senza procedere al tempo stesso con campagne informative, di sensibilizzazione e monitoraggio del fenomeno.
- 70 Il provvedimento introduce, inoltre, aggravanti connesse alle modalità di azione del colpevole quali per esempio: l’uso di sostanze che riducono la capacità di agire della vittima; il rapporto di “dipendenza” psicologica fra vittima e colpevole; lo stato di gravidanza della vittima.
- 71 Da una disamina dei nuovi *statuti regionali* approvati a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la quale prevedeva “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni”, si è rilevato che nell’ambito delle tematiche ricorrenti nelle norme di principio dei nuovi statuti, il tema della *violenza di genere* risulta presente solo in quello della Regione Campania (la salvaguardia dei diritti degli animali in tre!), mentre in tutti è presente il tema delle *pari opportunità*.
- 72 In particolare nell’articolo 25 della legge regionale della Liguria del 24 maggio 2006, n. 12 (Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari); art. 59 della legge regionale della Toscana, n. 41 del 24 febbraio 2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).
- 73 Quest’ultimo passaggio, come abbiamo avuto modo di trattare anche nel primo capitolo, è ripreso dall’introduzione della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’eliminazione della violenza contro le donne* del 1993 che, nell’art.1, descrive la violenza contro le donne come «Qualsiasi atto di violenza per motivi di genere che provochi o possa verosimilmente provocare danno fisico, sessuale o psicologico, comprese le minacce di violenza, la coercizione o privazione arbitraria della libertà personale, sia nella vita pubblica che privata», in particolare introduzione 6° capoverso e art.1. Così come nella *Convenzione sull’Eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne*, adottata nel 1979, dove viene affermato il principio dei diritti e delle libertà fondamentali di ogni essere umano, viene contestualmente affermato il diritto che le donne hanno di essere protette dalla violenza e dall’abbandono che vengono loro inflitti dall’altro sesso.
- 74 Conferenza Mondiale sui diritti umani: Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione, in

- particolare al punto 18.
- 75 La Consulta è composta da un rappresentante dell'amministrazione provinciale che la presiede, da un rappresentante della «Casa delle Donne» di Bolzano e di ciascuna sede distaccata, da un assistente sociale del competente servizio provinciale, da tre rappresentanti di organizzazioni femminili che si occupano a livello di volontariato dell'assistenza e della promozione sociale delle donne e da un rappresentante dei servizi pubblici (art. 2, comma 2).
- 76 Con la deliberazione dell'8 marzo 2002, n. 293, si è proceduto all'«Ampliamento della rete regionale Centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate» con la quale è stata approvata l'istituzione di almeno un Centro per ogni provincia. Fino ad oggi, in Lazio, risultano attivati in totale 10 centri di cui 1 di recente istituzione con sede nella provincia di Viterbo; mentre i restanti 9 Centri già operanti sono così distribuiti: 4 nella città di Roma ed 1 nella Provincia di Roma con sede in Valmontone, 1 a Latina ed 1 nella Provincia di Latina con sede a Terracina, 1 nella Provincia di Frosinone con sede a Ceccano ed 1 nella Provincia di Rieti.
- 77 Legge regionale Lazio 25 giugno 1987, n. 33 «*Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*»; Legge Regionale Lazio del 1995, n. 49 «*Modifiche alla legge regionale del 26 giugno 1987, n. 33 concernente: Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*».
- 78 Nella legge regionale n. 6, del 31 marzo 2006 relativa al «*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*», nell' art. 43 lettera g, si richiama il tema e la legge che si sta analizzando, sostenendo che la Regione «*contrasta ogni forma di sfruttamento, maltrattamento e violenza in famiglia, anche attraverso l'attivazione degli interventi previsti dalla legge regionale 16 agosto 2000, n. 17*».
- 79 Le associazioni femminili basate sulle relazioni tra donne, esperite localmente, debbono essere iscritte agli albi delle associazioni di volontariato e/o organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), che possono dimostrare almeno due anni di esperienza nello specifico settore.
- 80 In base all'art. 2 della L. 328/2000, «Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112». L'art. 41 del testo unico sull'immigrazione di cui sopra, recita in merito all'assistenza sociale: «1. Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».
- 81 Con la legge regionale n. 9 del 23 aprile 2007, «*Legge finanziaria per l'anno 2007*», all'art. 62, la regione Piemonte aveva già istituito il «Fondo regionale di solidarietà a favore di donne vittime di reati di violenza sessuale e contro la persona», destinato a sussidio delle spese legali e mediche sostenute a causa dell'offesa subita. Inoltre, la lotta alla violenza su



donne e minori è anche inserita tra le priorità del Piano Socio-Sanitario 2007-2010, mentre la formazione degli operatori rientra tra le centralità del Piano Regionale di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne. Così come nell'art. 4 lettera c, della legge regionale 10 dicembre 2007, n. 23, «*Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata*», la Regione promuove e sostiene gli interventi di assistenza e aiuto alle vittime dei reati, (gli enti locali ed i consorzi dei servizi sociali che li progettano e realizzano mediante l'attivazione di servizi) che consistono, tra gli altri, "nella tutela delle donne, sole o con minori, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza, che vivono in situazioni di disagio o difficoltà, che subiscono violenza o minaccia di violenza, in tutte le sue forme, fuori o dentro la famiglia, anche mediante i Centri antiviolenza a favore delle donne e dei minori inseriti tra gli strumenti di programmazione territoriale previsti dalla legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento".

- 82 La collocazione risulta bizzarra ed inadeguata, data la previsione di servizi socio-educativi nei commi precedenti e l'agevolazioni per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati per portatori di handicap nel comma 4, al termine del quale, come può notarsi, viene aggiunto il comma relativo alla violenza di genere: "4. Al fine di agevolare l'integrazione ed il reinserimento sociale e professionale di portatori di handicap, la Regione concede alla famiglia o al singolo soggetto portatore di handicap contributi per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati. 4bis. La Regione promuove e sostiene la creazione di centri di accoglienza per donne maltrattate e per le madri e i bambini che hanno subito maltrattamenti in famiglia".
- 83 Con delibera n. 175 del 22 maggio 2008, l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna ha varato il Piano Socio Sanitario Regionale 2008-2010 in ottemperanza all'art. 27 della Legge 2/2003.
- 84 A questo proposito è utile ricordare che la Regione Emilia-Romagna ha da tempo stabilito un tavolo di monitoraggio del Protocollo d'intesa tra gli Enti Locali ed il Coordinamento delle Case delle donne e dei Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna (Protocollo d'intesa tra la Regione Emilia Romagna, l'Associazione dei Comuni dell'Emilia-Romagna, l'Unione delle Provincia dell'E.R e le Associazioni operanti nel territorio Regionale sul tema della violenza contro le donne del 13.1.2000), per gli interventi sociali di sostegno alle vittime di violenza, al fine di includere nelle politiche sociali il grave problema della violenza di genere. Così come da anni si svolgono presso le Aziende sanitarie della Regione corsi di formazione per aiutare le vittime di violenza riservati a figure professionali come medici di pronto soccorso, ginecologi, infermieri, ostetriche, assistenti sociali, educatori, operatori del terzo settore e forze dell'ordine. Questo lavoro di monitoraggio e di pratiche regionali nate dall'attività di accoglienza, sono state in questi anni ampiamente documentate in due testi a cura di G. Creazzo, *Mi prendo e mi porto via*, F. Angeli 2003, e più recentemente in *Scegliere la libertà: affrontare la violenza*, F. Angeli 2007. E ancora, importanti atti di impegno nel contrasto alla violenza di genere, a dimostrazione dell'attenzione e della sensibilità al tema da parte della Regione Emilia-Romagna, sono rappresentati dalla Risoluzione contro la violenza nei confronti delle donne (OGG. n. 1963/1) approvata all'unanimità dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 26 novembre 2006 e la Risoluzione del 7 febbraio 2006 (OGG. n. 366), con la quale la Giunta e l'Assemblea legislativa regionale "si impegnano a sostenere ogni iniziativa volta a contrastare ogni forma di discriminazione e di violazione dei diritti umani delle donne". Infine, si veda il *Dossier* "25 novembre. Giornata mondiale contro la violenza alle donne", a cura della Biblioteca dell'Assemblea



- Legislativa e della Regione Emilia-Romagna, n. 27, marzo 2007.
- 85 Se all'interno delle priorità del Piano Regionale è stato inserito il "Pronto intervento sociale per casi di abuso e maltrattamento in danno di donne e minori", nelle linee guida regionali, atto di indirizzo, sono stati inseriti gli interventi a favore dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale. Tali interventi vengono declinati in: prevenzione, iniziative informative ed educative, individuazione precoce e sostegno alle famiglie a rischio, conoscenza del fenomeno, presa in carico delle situazioni sospette e dei casi conclamati, équipe multidisciplinari, Centri antiviolenza, formazione, informazione, sensibilizzazione, pedofilia e programmazione finanziaria.
- 86 Nel Regolamento regionale n. 4 del 2007, attuativo legge 10 luglio 2006 n. 19, all'art. 107 viene specificato che il Centro Antiviolenza organizza ed eroga un insieme di attività di assistenza, aiuto, tutela e protezione rivolte a minori vittime di abuso e maltrattamento ed a donne vittime di violenza. Il Centro Antiviolenza svolge anche attività di prevenzione e sensibilizzazione finalizzata alla promozione di una cultura non violenta nella Comunità di riferimento.
- 87 Per ragioni di completezza, merita ricordare che la Regione Puglia anche nella legge n. 7 del marzo 2007, "*Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia*", riprende il tema della violenza di genere, inserendo tra le finalità della legge il compito della Regione diretto a "promuovere e sostenere iniziative di sensibilizzazione, trasferimento e scambio di buone pratiche volte a favorire il cambiamento verso una cittadinanza sessuata ovvero attenta alle differenze di genere e per la rimozione di ogni forma di violenza e abuso contro le donne" (art. 2 lett. C). Così come, nel prevedere un Rapporto annuale sulla condizione femminile, all'art. 21, viene indicato che il rapporto debba non solo documentare la condizione economica e lavorativa delle donne, ma rilevare i fenomeni di violenza e abuso contro le donne, i fenomeni di discriminazione multipla e analizzare la condizione delle donne immigrate.
- 88 Legge regionale 6 novembre 2002, n. 20, "*Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*".
- 89 I limiti di una risposta esclusivamente o essenzialmente penale alla violenza degli uomini contro le donne sono stati più volte segnalati dalle associazioni femministe che hanno in tal modo riproposto una visione critica delle leggi; una diffidenza già emersa con forza in Italia in occasione della legge sull'aborto, in questo caso declinata sul terreno specifico della violenza.
- 90 Un'interessante analisi del movimento politico delle donne in relazione al problema della violenza maschile è contenuta nel saggio di G. Creazzo, "La costruzione sociale della violenza contro le donne in Italia", in *Studi sulla questione criminale*, III, n. 2, 2008, pp. 15-42.
- 91 Istat, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia. Anno 2006*, Roma, febbraio 2007.
- 92 Come abbiamo avuto modo di evidenziare nel capitolo precedente, questo è l'orientamento seguito, sino ad oggi, anche dalla Regione Emilia-Romagna.
- 93 La Regione Emilia-Romagna fin dal 2000 ha stipulato un Protocollo di intesa con Anci, Upi regionali e con le associazioni operanti sul territorio (cfr. la nota n. 84 che elenca il complesso degli interventi della Regione Emilia-Romagna in tema di violenza). Coerentemente con questa impostazione, altri Protocolli operativi e Piani strategici sono stati stipulati dal 2007 a livello locale (in Province e Comuni sia dell'Emilia-Romagna che in altre Regioni come Toscana e Liguria), dando vita a Tavoli interistituzionali tramite i quali



Settembre/Ottobre 2008

i diversi ruoli di competenza trovano una regia comune, implementando la capacità di lavoro in rete.

94 Si veda in proposito la nota n. 3.

95 La Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati è stata istituita in base all'art. 7 della L. R. n. 24 del 2003 "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza".

