



IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA SULLE DONNE: EMERGENZA O URGENZA?



La **violenza contro le donne** è un fenomeno grave, complesso e purtroppo sempre attuale. Regione Lombardia interviene sul problema nel 2012, con la legge regionale n. 11, introducendo misure di prevenzione atte a promuovere una cultura a favore dei diritti della persona e

del rispetto della donna, e misure di assistenza e sostegno delle donne vittime di violenza che poggiano anche su un sistema di reti territoriali che erogano servizi dedicati.

Questa Nota Informativa propone nella sua prima parte alcune informazioni sulla **diffusione del fenomeno** e sulle **politiche della Regione** soffermandosi in particolare sull'offerta di servizi di protezione e reinserimento delle donne che hanno subito violenza. Ulteriori informazioni sull'attuazione della legge regionale e sulle iniziative progressivamente implementate sono presenti nelle rendicontazioni che la Giunta regionale invia al Consiglio, in risposta alla clausola valutativa presente nella legge. Le informative e i documenti prodotti dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione sono disponibili sul sito del Consiglio regionale della Lombardia.

La seconda parte della Nota pone un focus sul **periodo di emergenza sanitaria** che ha visto l'introduzione di misure di distanziamento sociale e l'obbligo di rimanere a casa.

I casi di violenza durante il *lockdown* sono aumentati? Come hanno funzionato i servizi? Per tentare di rispondere a queste non semplici domande vengono innanzitutto restituiti i dati sull'andamento delle telefonate al numero verde messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità per aiutare le vittime di violenza e *stalking*. Vengono poi presentate le esperienze e le opinioni di alcuni soggetti 'esperti' e coinvolti nelle politiche regionali (una docente dell'Università di Bergamo e le coordinatrici di due Centri Antiviolenza della Lombardia). I dati e le esperienze qui presentate pur non rappresentando in maniera completa l'eterogeneità del fenomeno, il sistema di attori coinvolti e di servizi offerti, possono fornire alcuni spunti per riflettere su alcune questioni aperte che potrebbero essere in futuro approfondite.

INDICE

1. La violenza contro le donne: una definizione	p. 2
2. La diffusione del fenomeno	p. 3
3. Le politiche regionali	p. 5
4. L'emergenza sanitaria	p. 10
5. Questioni aperte	p. 15

1. LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: UNA DEFINIZIONE

Per molti anni la violenza contro le donne è stato considerato un problema di tipo privato e non collettivo. Tuttavia, il fenomeno è aumentato e si è presentato con sempre maggiore forza all'attenzione delle istituzioni e della società civile; questo ha portato a una sua più dettagliata definizione, sia a livello nazionale che internazionale.

Una delle prime definizioni di violenza contro le donne fornite da un organo internazionale si trova nella Risoluzione ONU 48/104 del 1993: la violenza contro le donne è **qualsiasi atto violento per motivi di genere che provochi o possa potenzialmente provocare danno fisico, sessuale o psicologico**, comprese le minacce di violenza, la coercizione o privazione arbitraria della libertà personale, sia nella vita pubblica che privata¹.

La Convenzione di Istanbul, primo strumento giuridicamente vincolante per contrastare la violenza contro le donne (vedi Box 1), ribadisce la definizione delle Nazioni Unite, affermando, inoltre, che la violenza è **una violazione dei diritti umani**, comprendente tutte quelle azioni violente basate sul genere, che possono provocare danni di natura fisica, sessuale, psicologica o economica².

Box 1 - Convenzione di Istanbul

La Convenzione di Istanbul, firmata nel 2011, è il **primo strumento internazionale giuridicamente vincolante** per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne.

Secondo il Consiglio d'Europa¹, la convenzione introduce **quattro elementi particolarmente innovativi**: in primo luogo la violenza sulle donne è riconosciuta come una violazione dei diritti umani e come una forma di discriminazione. La seconda novità introdotta è l'uso di una nozione di genere che offre una distinzione tra uomini e donne non basata esclusivamente sulle differenze biologiche, ma su categorie socialmente costruite che assegnano specifici ruoli alle donne all'interno delle comunità. Infatti, come ricordato dall'art. 3, "con *genere* ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini".

Terzo, sono riconosciute nuove tipologie di reato, quali le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, l'aborto forzato.

Infine, stimola la cooperazione tra i vari organi che si occupano di tutelare le donne, dalle ONG agli enti istituzionali.

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione (l'Italia nel 2013) hanno **obblighi** che ruotano attorno alle cosiddette "**quattro P**": **prevenire**, attraverso azioni di sensibilizzazione che portino ad un vero e proprio cambiamento culturale; **proteggere**, attraverso l'applicazione di misure in grado di considerare i bisogni e la sicurezza delle vittime; **perseguire**, penalizzando e punendo gli autori delle violenze; **politiche integrate**, ovvero garantire che le precedenti misure rientrino in un quadro coordinato di politiche.

Molto spesso la violenza sulle donne è causata da fondamenti culturali che la legittimano, soprattutto in ambito domestico. L'essere donna rappresenta un motivo vero e proprio per aumentare il rischio di essere vittima di violenza, evidenziando come sia un atto dettato da motivi socio-culturali, dove l'autore si sente legittimato e, a volte, in dovere di *punire* la donna per i suoi comportamenti errati³.

¹ ONU, Risoluzione 48/104, 1993

² Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 2011, art. 3

³ Falco A., *La vittimizzazione della donna in ambito domestico*, 2019

Per comprendere meglio il fenomeno, occorre specificare le varie forme che la violenza può assumere: domestica, psicologica, economica e assistita⁴. La **violenza domestica** si riferisce a un tipo di violenza che avviene nella sfera familiare o, più generalmente, affettiva. Il tratto distintivo è l'esistenza di una relazione tra l'autore del reato e la vittima. La **violenza psicologica ed economica** avviene quando si manifesta un'asimmetria di potere, che sconfinava o può sconfinare in gravi situazioni di limitazione, controllo e svalorizzazione del partner, fino ad arrivare a vere e proprie minacce e intimidazioni. Infine, la **violenza assistita** riguarda i minori costretti ad assistere a episodi di violenza in danno di figure familiari di riferimento, quali genitori, fratelli o sorelle e soprattutto la madre.

Le differenze di forma che può assumere rendono il fenomeno molto complesso da circoscrivere e quantificare.

2. LA DIFFUSIONE DEL FENOMENO

Quante e quali violenze?

La violenza contro le donne è un fenomeno che resta in gran parte sommerso a causa della difficoltà a far emergere comportamenti violenti che si sviluppano soprattutto in contesti familiari.

Secondo l'ultima indagine svolta dall'ISTAT nel 2014⁵, in **Italia** il 31,5% delle 16-70enni ha subito nel corso della vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale. Il 20,2% dichiara di essere stata vittima di una violenza fisica, il 21% di una violenza sessuale, il 5,4% di aver subito uno stupro, il 20,4% violenza psicologica ed economica.

L'indagine mostra che il fenomeno aumenta nel tempo: ad esempio, le donne ferite dal partner sono passate dal 26% del 2006 al 40,2% del 2014. Inoltre, il 34,5% ha temuto per la propria vita, rispetto al 18,8% del 2006. Anche la violenza assistita ha visto una crescita, passando dal 60% al 65%.

La **Lombardia** si trova in linea con la media nazionale, con il 31,4% di donne che dichiarano di aver subito violenza⁶. Secondo i dati dell'Osservatorio Regionale Antiviolenza (O.R.A.), in riferimento alle donne prese in carico dai Centri Antiviolenza (CAV) nel 2017, le forme di violenza sono multiple: violenza psicologica 86,5%, violenza fisica 72,9%, violenza economica 31,6%, *stalking* 19,6%, violenza sessuale 13,1%⁷.

Quali vittime?

La violenza trova spesso le sue radici nella disparità di potere esistente tra uomini e donne, il cosiddetto *gender gap*, che tiene in considerazione elementi quali la partecipazione economica, l'istruzione, la partecipazione politica e la salute⁸.

Come evidenziato da uno studio ISTAT⁹, la maggior parte delle vittime di violenza che si rivolgono al numero verde nazionale 1522 possiede un **titolo di studio** medio e medio basso¹⁰. Questo dato trova

⁴ Merli A., *Violenza di genere e femminicidio*, 2015

⁵ [https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze contro le donne.pdf](https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze%20contro%20le%20donne.pdf)

⁶ *Ibid.*

⁷ <https://ora.servizi.it/ora/>

⁸ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf

⁹ Istat, *Report di analisi dei dati del numero verde contro la violenza e lo stalking 1522*, novembre 2019

https://www.istat.it/it/files//2018/04/Report-1522_22_11_2019_DEF.pdf

¹⁰ Licenza elementare, licenza media inferiore e media superiore.

conferma anche in Lombardia dove oltre l'80% di coloro che si rivolgono ai centri antiviolenza ha un titolo di studio medio o medio basso¹¹. Il percorso di uscita dalla violenza per le donne con titoli di studio medio bassi è più difficile, tenendo anche in considerazione che spesso alla scarsa formazione si affianca l'assenza di occupazione.

Infatti, lo **stato di occupazione** è senza dubbio l'elemento che ha più peso per la definizione di *gender gap* in Italia perché presenta un alto livello di disparità di genere¹²: in Lombardia, nel 2019, oltre il 40% delle donne prese in carico dai CAV non ha un proprio reddito¹³.

Infine, in relazione allo **stato civile**, le vittime che si rivolgono al 1522 sono per oltre la metà dei casi coniugate¹⁴. Il caso regionale¹⁵ presenta invece una percentuale inferiore: le donne sposate prese in carico dai CAV sono il 42,7%; mentre la percentuale di vittime divorziate è maggiore (7,4% contro il 3,69% a livello nazionale).

A livello mondiale, l'Italia si trova nella parte bassa della classifica del *gender gap*, sottolineando come la disparità di genere e la violenza contro le donne di conseguenza, siano ancora presenti nel nostro paese.

Quante richieste di aiuto?

Le richieste di aiuto e le denunce sono un elemento da considerare nella definizione del fenomeno.

Le **richieste di aiuto** al numero verde 1522¹⁶ tra il 2017 e il 2018 sono aumentate del 33% in Italia (da 15.245 a 20.233), e del 25% in Lombardia (da 2.565 a 3.200). Tuttavia, solo il 17,7% di coloro che si rivolgono al 1522 decidono di sporgere denuncia e di non ritirarla. Molto spesso le vittime sono frenate dalla paura di non essere tutelate e dalla difficoltà a vedere una concreta alternativa di vita.

Dal 2014 al 2018 le **denunce**¹⁷ per violenza sessuale e atti persecutori sono aumentate. In **Italia** nel 2018 le denunce sono state rispettivamente 4.887 e 14.871 mentre nel 2014 sono state registrate 4.257 e 12.446 denunce. In particolare in **Lombardia** nel 2018 le denunce per violenze sessuali sono aumentate del 33%, quelle per atti persecutori dell'11% rispetto al 2014.

In conclusione, nonostante molte donne non portino ancora avanti un percorso giudiziario, si può notare un aumento di consapevolezza da parte delle vittime, che può essere conseguenza anche delle politiche pubbliche messe in campo sia dallo Stato che dalla Regione.

¹¹ Deliberazione della Giunta regionale n. 3029 del 6 aprile 2020, *Relazione n.79 del 6 aprile 2020 "Seconda relazione al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 11 della Lr n. 11/2012. Attuazione e risultati della Lr n12/2012"interventi di prevenzione contrasti e sostegno a favore delle donne vittime di violenza"*

¹² http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf

¹³ Vedi nota 11

¹⁴ Istat, *Report di analisi dei dati del numero verde contro la violenza e lo stalking 1522*, novembre 2019

¹⁵ Vedi nota 12

¹⁶ Vedi nota 14

¹⁷ <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/denunce>

3. LE POLITICHE REGIONALI CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE¹⁸

Come Regione Lombardia si occupa di violenza contro le donne?

In Lombardia nasce un sistema regionale di contrasto alla violenza contro le donne a seguito dell'emanazione della **legge regionale 11/2012** "Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza". Prima di questa data, sul territorio erano presenti diverse realtà impegnate nel sostegno alle donne vittime di violenza attraverso l'erogazione di servizi mirati. A partire proprio da queste esperienze vengono strutturate le politiche regionali in materia di lotta alla violenza di genere con l'obiettivo di sistematizzare gli interventi, allargandoli a tutte quelle aree meno coperte o totalmente scoperte del territorio lombardo.

La legge regionale 11/2012 pone le basi per la trattazione del fenomeno a livello istituzionale, attraverso in primis l'individuazione di una sua definizione, distinguendo tra violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica. L'impegno attivo della Regione nella lotta a ogni forma di violenza contro le donne passa attraverso **prevenzione, contrasto e sostegno**, che insieme concorrono a diffondere una cultura a favore dei diritti della persona e del rispetto della donna e a fornire protezione e tutela alle donne vittime di violenza.

L'emanazione della legge nazionale 69/2019, nota come **Codice Rosso** (vedi Box 2), pone le basi per un'ulteriore riflessione in merito al riconoscimento di nuove forme di violenza (come il *revenge porn*), alla tutela di soggetti particolarmente fragili (come i minori vittime di violenza assistita e gli orfani da femminicidio) e all'introduzione di misure di riabilitazione per gli uomini autori di violenza. A livello regionale misure volte in questa stessa direzione sono contenute nel Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023.

Box 2 - Codice rosso (legge 69/2019)

La legge 69/2019 rappresenta un'importante novità per il quadro normativo italiano, volto a tutelare le vittime di violenza, **intervenedo sia sul codice penale sia su quello di procedura penale**.

Introduce **quattro nuovi delitti** all'interno della legislazione nazionale:

- il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso;
- il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (cd. *revenge porn*);
- il delitto di costrizione o induzione al matrimonio;
- il delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Per quanto riguarda la procedura penale, invece, l'intervento è volto a rendere **più veloce il procedimento penale** per i delitti di violenza domestica e di genere e, di conseguenza, fornire protezione alle vittime in tempi più rapidi, il cosiddetto Codice rosso.

Di seguito le misure previste:

- il riferimento immediato al pubblico ministero, da parte della polizia giudiziaria, della notizia di reato;
- l'acquisizione delle informazioni della persona offesa entro 3 giorni, da parte del pubblico ministero;
- il compimento degli atti di indagine da parte della polizia giudiziaria senza ritardo.

¹⁸ Le fonti utilizzate per la redazione di questa sezione: D.G.R. 3029/2020, *Relazione n. 79 del 6 aprile 2020 "Seconda relazione al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 11 della l.r. n. 11/2012. Attuazione e risultati della l.r. n. 12/2012 "interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza"*; Open Data <https://www.dati.lombardia.it>; Osservatorio Regionale Antiviolenza (O.R.A.) <https://ora.servizirl.it/ora/>

In cosa consiste il sistema regionale di contrasto alla violenza?

Regione Lombardia ha consolidato un modello di *governance* basato sulla promozione di **Reti regionali antiviolenza**. Si tratta di un sistema *multiagency* che favorisce la collaborazione di tutti quegli attori il cui operato è, in diversi modi, connesso al fenomeno della violenza contro le donne. Vi sono coinvolti non solo quei soggetti che vengono direttamente in contatto con le donne vittime di violenza, ma anche quelli che operano per far emergere il fenomeno. Più propriamente, fanno parte delle Reti gli enti locali, i centri antiviolenza, le case rifugio e le case d'accoglienza, gli enti del sistema sanitario e sociosanitario e le Forze dell'Ordine.

Il **sistema di multiagency** si articola su due livelli: regionale e territoriale. Da una parte la Regione esercita funzioni di indirizzo (attraverso i Piani quadriennali), programmazione e raccordo con gli stakeholder, avvalendosi anche dello strumento del Tavolo permanente antiviolenza, sede di consultazione per pianificazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Dall'altra, il coordinamento territoriale passa attraverso gli enti locali capifila delle Reti, responsabili anche della programmazione locale e del raccordo con i soggetti coinvolti sul territorio.

Quali sono gli interventi?

Essendo quello della violenza contro le donne un fenomeno radicato e sfaccettato, le politiche di intervento messe in campo dalla Regione risultano ugualmente eterogenee, seppur tra loro complementari. È importante quindi, innanzitutto, distinguere tra misure di prevenzione e di sostegno: da una parte interventi di sensibilizzazione, informazione e formazione per cittadini e operatori che si occupano di contrastare e prevenire la violenza contro le donne; dall'altra servizi di protezione e sostegno dedicati alle donne vittime di violenza, oltre a percorsi di autonomia materiale e economica. Tra le iniziative regionali di formazione, sensibilizzazione e prevenzione, di seguito accenneremo a quelle attivate in collaborazione con i poli universitari. Nel prosieguo del documento porremo invece un focus sui servizi di sostegno.

La legge regionale 11/2012 prevede che programmi di formazione e sensibilizzazione coinvolgano istituzioni scolastiche e formative. In particolare, tramite una Convenzione tra Polis e Università degli studi di Milano-Bicocca è stato avviato nel biennio 2018-2019 il **Programma Sfera**¹⁹, una serie di interventi formativi rivolti a giornalisti, psicologi, assistenti sociali, operatori dei centri antiviolenza, operatori del terzo settore. Inoltre, come previsto dai Piani quadriennali per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne (vedi box 3), nello stesso periodo sono stati disposti **accordi di collaborazione con le università** lombarde al fine di istituire insegnamenti sperimentali sulle tematiche delle pari opportunità e sulle politiche antiviolenza. L'università di Bergamo ha aperto il primo corso curriculare in Italia sulla violenza di genere. La prof.ssa Barbara Pezzini, coordinatrice del corso e da noi intervistata, così ne descrive lo sviluppo: *“La sinergia con la Regione ha fatto fare questo scatto: la rilevazione di un bisogno e l'assunzione in proprio da parte dell'ateneo della formazione specifica sulla violenza di genere nella propria offerta formativa. Che è anche la ragione per cui quest'anno, nonostante l'emergenza sanitaria e tutte le difficoltà, abbiamo attivato il corso da dopo Pasqua, con la didattica a distanza”*.

¹⁹ Per maggiori informazioni: <https://sfera.unimib.it/>

Inoltre, la docente riconosce nell'interdisciplinarietà il valore centrale del corso, mezzo per *“far comprendere la complessità del tema”*, fornendo accanto alla conoscenza normativa anche un quadro contestuale più ampio, nel quale i futuri operatori giuridici, sociologi, psicologi ed operatori dei centri di accoglienza si troveranno a lavorare fianco a fianco. Il corso può essere anche occasione di formazione personale e riflessione sulle strutture profonde della nostra società.

Box 3- Piano quadriennale per le politiche di parità, di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-23²⁰

Strumento principe per l'attuazione della l.r. 11/2012, il Piano indica il passaggio **da un intervento di tipo emergenziale a uno strutturale**, creando un sistema di prevenzione e contrasto alla violenza definito.

È frutto della partecipazione di diversi stakeholder che operano all'interno delle reti territoriali antiviolenza, rappresentanti nel Tavolo regionale permanente per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne.

Si pone due **obiettivi** principali in linea con il Piano precedente (2015-18): da un lato intende prevenire e far emergere il fenomeno della violenza attraverso azioni di sensibilizzazione e informazione; dall'altro, accogliere, proteggere e accompagnare all'autonomia. Prevede infatti un sistema di azioni sinergiche e integrate, volte a prevenire e contrastare il fenomeno della violenza contro le donne in tutte le sue forme.

La principale **novità** del Piano 2020-23 è quella di ampliare la sfera di intervento a tematiche e target prima non considerati, in allineamento con quanto previsto dalla nuova normativa Codice Rosso:

- le donne vittime di violenza appartenenti a categorie svantaggiate;
- gli uomini maltrattanti;
- i minori vittime o testimoni di violenza e gli orfani di femminicidio.

In conformità con la Convenzione di Istanbul (v. Box 1), è strutturato in quattro assi principali:

1. **Prevenzione**: si pone l'obiettivo di aumentare il livello di consapevolezza e sensibilizzazione nei cittadini.
2. **Protezione e sostegno**: ha il fine di qualificare e consolidare gli interventi dei centri antiviolenza e delle strutture di ospitalità.
3. **Perseguire e punire**: riferendosi a questioni inerenti all'ambito giudiziario, intende garantire la tutela delle vittime e il loro diritto a ottenere giustizia.
4. **Promozione, assistenza e governance**: al fine di rendere il Piano efficace, è necessario un monitoraggio e una diffusione dello stesso.

Quali sono i servizi erogati in favore delle vittime di violenza?

L'erogazione dei servizi passa dalle reti territoriali antiviolenza. Inizialmente il sistema delle reti copriva solo circa il 37% del territorio regionale. Dal 2018 i servizi sono garantiti su tutto il territorio attraverso la promozione di nuove reti, che ad oggi sono 27²¹.

Tra i soggetti della rete, coloro che prestano i servizi di base e specializzati a supporto delle donne vittime di violenza sono i centri antiviolenza e le case rifugio.

²⁰ DCR 999/2020, *Piano quadriennale regionale per le politiche di parità, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-23 – l.r. 11/2012*

²¹ <https://www.nonseidasola.regione.lombardia.it/wps/portal/site/nonseidasola/centri-antiviolenza>

I Centri Antiviolenza sono strutture che offrono servizi gratuiti di ascolto e sostegno alle donne che hanno subito violenza o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza. Attraverso la definizione di un progetto personalizzato, ogni donna viene supportata nel percorso verso l'uscita dalla violenza che passa attraverso l'autonomia abitativa e l'*empowerment* economico. Nei casi in cui le donne si trovino in situazioni di pericolo per l'incolumità psichica e/o fisica propria o dei figli minori, la **Casa Rifugio** offre un domicilio sicuro a carattere temporaneo. Nelle situazioni di rischio maggiore, la struttura di domicilio è a indirizzo segreto e la permanenza dura generalmente non più di un anno (case rifugio ad alta protezione). Negli altri casi, le donne vi abitano per il periodo necessario prima di rientrare nella precedente abitazione o raggiungere l'autonomia abitativa (case di accoglienza di secondo livello).

Nel giugno 2017 viene istituito l'Albo dei centri antiviolenza, delle case rifugio e delle case di accoglienza e ne sono definiti i requisiti soggettivi, organizzativi, operativi e gestionali. I soggetti giuridici attualmente iscritti risultano 67²². In Lombardia 50 sono i CAV in convenzione con gli enti capifila, a cui si aggiungono 49 sportelli decentrati, mentre le case rifugio convenzionate sono 117²³.

L'ascolto telefonico o presso la sede da parte delle operatrici e professioniste è il servizio di base offerto dai CAV, per rispondere all'iniziale bisogno di aiuto. Non tutte le donne che si rivolgono ad un centro per essere ascoltate passano alla fase dell'accoglienza, ovvero a colloqui strutturati volti ad elaborare il percorso individuale di accompagnamento della donna all'uscita della violenza. L'avviamento del percorso comporta la presa in carico della donna e la possibilità per quest'ultima di usufruire di servizi specialistici, quali l'assistenza psicologica e legale, la mediazione linguistica e culturale, l'orientamento al lavoro e all'autonomia abitativa e la reperibilità giorno e notte delle operatrici e professioniste del centro.

Quali sono i servizi più richiesti dalle donne?

Considerata la totalità dei servizi, la domanda di **servizi di base di ascolto telefonico** e colloqui di accoglienza è costante nel tempo, ed in crescita nell'ultimo biennio. Infatti, nel 2019 delle 5.176 donne accolte, circa il 72% ha beneficiato dell'uno e l'82% dell'altro servizio (nel 2016 rispettivamente il 59% e il 69%).

Invece, tra i **servizi specialistici** offerti alle donne che scelgono di seguire un percorso di sostegno, quelli più richiesti sono l'**assistenza legale** e l'**aiuto psicologico**. Infatti, delle 2.820 donne prese in carico nel 2019, quasi il 45% ha usufruito della consulenza di un avvocato, mentre il 34% della terapia psicologica (nel 2016 rispettivamente il 28% e il 22% delle donne ha avuto accesso agli stessi servizi).

Quante sono le donne che si rivolgono ai CAV e accedono ai servizi?

Il numero delle donne che si rivolge ad un centro antiviolenza è in crescita, considerando il periodo compreso tra il 2013 – primo anno osservabile dall'attuazione della legge regionale 11/2012 – e il 2019. Durante lo scorso anno i nuovi percorsi attivati sono stati 6.545, più del doppio rispetto al 2013 (che ne conta 2.756).

Ne consegue un aumento del carico di lavoro per i centri antiviolenza, chiamati a gestire un numero di percorsi attivi più cospicuo. Un percorso si ritiene "attivato" fin dal momento in cui avviene il primo contatto della donna con il CAV, a prescindere dal fatto che dall'ascolto telefonico si passi alla fase di

²² Dato aggiornato al febbraio 2020.

²³ Non tutti i CAV e le Case Rifugio iscritti all'Albo fanno parte di una rete; quelli che ne fanno parte sono convenzionati con l'ente locale capofila.

accoglienza e di presa in carico. In altre parole, ogni donna che chiede aiuto è conteggiata tra i percorsi attivi.

I percorsi attivi nel 2019 (non solo quelli attivati nel corso dell'anno, ma anche quelli non conclusi nell'anno precedente) sono più di 16.500, ovvero quasi il 46% in più rispetto al 2018.

Tab.1 CAV percorsi attivi

	2018	2019
Percorsi attivi	11.323	16.512
Di cui attivati nel corso dell'anno	6.646	6.545

Tuttavia, l'erogazione di servizi specialistici è avvenuta solo per una percentuale ridotta di queste 16.500 donne (circa il 34%), ovvero quelle prese in carico dai centri antiviolenza con le quali viene concordato un articolato percorso di sostegno.

Il carico di lavoro per i CAV è in crescita nel biennio considerato, nonostante i nuovi percorsi avviati nel 2019 siano meno di quelli avviati nel 2018.

Tab.2 CAV nuovi percorsi attivati nell'anno per fasi

	2018	2019
Accoglienze	4.295	5.176
Prese in carico	2.496	2.820
Percorsi conclusi	329	149
Abbandoni	650	376
Totale percorsi attivati	6.646	6.545

Per quanto riguarda invece la domanda di ospitalità temporanea, nel 2019 le case rifugio hanno accolto 295 donne, la maggior parte residenti in provincia di Milano (33%), Varese (12%) e Brescia (11%). Circa il 45% delle donne ha al seguito figli minori.

Come si concludono i percorsi?

Come già precisato, l'obiettivo finale di un percorso di sostegno ed accompagnamento è l'uscita della vittima dalla situazione di violenza e l'avvio di un percorso di autonomia. Una volta conclusa la fase emergenziale e disposto il temporaneo allontanamento della donna dal proprio aguzzino, qualora necessario, tale obiettivo è raggiungibile attraverso l'*empowerment* femminile. Con questo termine si intende certamente l'inserimento lavorativo e la conseguente indipendenza economica ed abitativa, ma

non solo. Infatti, fornire alla donna gli strumenti per riconoscersi effettivamente come vittima di violenza, nella piena consapevolezza dei rischi che il perdurare della situazione possa comportare, e creare nella donna maggiore consapevolezza dei propri mezzi sono due passaggi imprescindibili verso l'emancipazione femminile e l'allontanamento dal maltrattante.

Per favorire l'*empowerment* delle donne prese in carico dai centri antiviolenza, Regione Lombardia ha disposto il **programma biennale Casa-Lavoro**²⁴, coinvolgendo a partire da luglio 2017 inizialmente 18 reti antiviolenza a cui se ne aggiungono altre 8. Nell'ambito dell'inserimento lavorativo, sono stati avviati percorsi di autonomia e inclusione socio-lavorativa, prevedendo interventi di orientamento, analisi delle competenze, affiancamento e supporto nella ricerca attiva del lavoro. Le donne hanno potuto usufruire anche di corsi formativi, focalizzati all'attivazione di tirocini e all'inserimento lavorativo, ma anche progetti di imprenditorialità. Relativamente all'autonomia abitativa, gli interventi finanziati da Regione Lombardia hanno previsto la definizione di percorsi individualizzati della durata massima di un anno, attivati attraverso l'*housing* sociale, l'edilizia residenziale pubblica, l'inserimento in programmi a canone concordato e l'utilizzo di appartamenti nel libero mercato.

La percentuale delle donne che, a conclusione del percorso, si allontana dal proprio maltrattante aumenta nel 2019 (79%) rispetto all'anno precedente (69%). Il 68% dei percorsi si conclude con l'autonomia economica della donna (66% nel 2018), mentre l'autonomia abitativa viene raggiunta nel 66% dei casi (61% nel 2018).

4. LA VIOLENZA SULLE DONNE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA

Con l'inizio del *lockdown*, la stampa ha subito iniziato a parlare di un aumento dei casi di violenza contro le donne. Del resto le misure di distanziamento e la prescrizione di rimanere a casa potrebbero aver aumentato il rischio di violenza tra le mura domestiche e anche le difficoltà per le vittime di denunciare e di rivolgersi a servizi di aiuto e supporto. In questo paragrafo si presentano alcuni dati e informazioni per tentare di capire se sono aumentate le richieste di aiuto e come hanno operato i servizi territoriali durante l'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19. Vengono qui considerati due dei diversi canali attraverso cui le donne possono richiedere aiuto: il numero verde 1522²⁵ e i Centri Anti Violenza. I dati sulle chiamate al numero verde derivano dal Report di Istat *Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero verde 1522*²⁶. Mentre le informazioni sulle richieste di assistenza e sull'operato dei CAV sono tratte da due interviste in profondità alle coordinatrici del Centro di Accoglienza delle Donne Maltrattate di Milano (CADMI) e del CAV Associazione Aiuto Donna di Bergamo svolte nel mese di giugno. È stata anche raccolta l'opinione della docente dell'Università di Bergamo responsabile del primo corso curriculare attivato in Italia sulla violenza di genere.

Le esperienze riportate fotografano solo parzialmente la composita realtà del fenomeno e della rete territoriale regionale ma possono comunque rappresentare una base di partenza per alcuni spunti di riflessione.

²⁴ D.G.R. n. 6974/2017 "Utilizzo del fondo sociale regionale" e D.G.R. n. 7546/2017 "Inserimento lavorativo ed autonomia abitativa delle donne vittime di violenza".

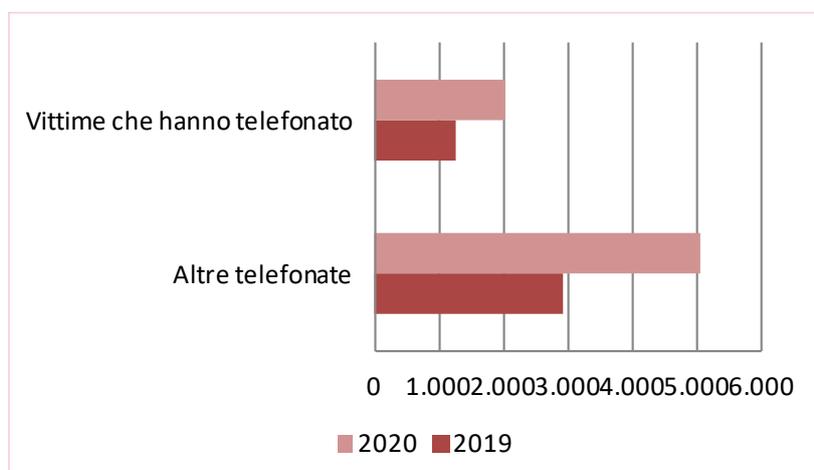
²⁵ <https://www.1522.eu>

²⁶ https://www.istat.it/it/files//2020/05/Stat-today_Chiamate-numero-antiviolenza.pdf

I casi di violenza sono aumentati durante il lockdown?

L'analisi dell'andamento delle **telefonate al numero verde 1522**²⁷ mostra un aumento dei casi. Infatti, dal 1° marzo al 16 aprile le telefonate sono aumentate del 73% rispetto allo stesso periodo del 2019. Le vittime che hanno chiesto aiuto sono il 59% in più rispetto allo scorso anno, mentre sono diminuite del 43,6% le denunce.

Grafico 1: Richieste di aiuto al numero 1522 (periodo 1 marzo-16 aprile 2019 e 2020)



Le chiamate sono avvenute principalmente tra le 9.00 e le 17.00 (nel 60,6% dei casi), mentre sono diminuite durante il fine settimana.

Per quanto riguarda la Lombardia, si trova conferma di tale crescita: l'incidenza per 100mila abitanti è passata da 4,1 a 6,9 durante il periodo di emergenza sanitaria.

Emergenza o urgenza?

Dalle **interviste fatte a CADMI e al Centro Aiuto Donna** emerge che durante l'emergenza sanitaria le chiamate ricevute, dopo un primo periodo di calo, sono **nella media**.

La dott.ssa Carelli di CADMI riconduce questo dato alla **strutturalità del fenomeno** della violenza contro le donne, problema che rappresenta un'urgenza, non un'emergenza che esplode durante una crisi sanitaria o a causa di altri eventi.

Per quanto riguarda **l'andamento delle richieste** durante il periodo di emergenza sanitaria, entrambi i centri hanno sperimentato nelle prime settimane di marzo assoluto silenzio.

Vi è stato un calo enorme di chiamate, probabilmente dovuto all'emergenza stessa che ha colto tutti impreparati²⁸. In seguito le chiamate sono riprese: CADMI, dal 3 marzo fino alla fine di maggio, ha avuto 90 nuovi accessi, circa il 70% di quelli che si sono registrati nel medesimo periodo del 2019.

I contatti con le donne già seguite sono stati invece 300 e si è assistito a un leggero aumento rispetto alla media annua (che vede il contatto con 800 donne).

²⁷ Si distingue tra le telefonate di aiuto provenienti direttamente dalle vittime e coloro che hanno chiamato il 1522 che siano familiari e/o amici, ma anche operatrici dei CAV per richiedere informazioni.

²⁸ Intervista alla Dott.ssa Modora – Centro Aiuto Donna di Bergamo

Anche il Centro Aiuto Donna ha registrato un leggero calo di contatti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: da marzo ai primi di maggio ci sono stati 27 nuovi contatti e 12 ritorni di donne già in carico. Inoltre, da maggio ai primi di giugno 29 nuove richieste e 7 ritorni. La sede di Aiuto donna di Seriate ha avuto 21 nuovi contatti e 11 già in carico fino ai primi di maggio. Infine, la sede di Terno d'Isola ha registrato un numero minore di casi, sia per la peculiarità del territorio sia per la sua nascita recente.

Tab. 3 Numero di telefonate durante l'emergenza sanitaria (marzo-maggio 2020)

	CADMI		AIUTO DONNA
	Milano	Bergamo	Seriate
Nuovi contatti	90	46	21
Donne già in carico	300	19	11

Per quanto riguarda i **canali attraverso cui le donne hanno contattato i centri**, entrambi i CAV evidenziano che principalmente le richieste arrivino a seguito delle proprie campagne di comunicazione e attraverso le proprie reti relazionali. Molto poche le chiamate inoltrate dal numero verde 1522 e dall'app *Non sei da sola*²⁹ (dalla quale, per entrambi i centri, non è arrivata alcuna richiesta).

***Come hanno funzionato i servizi dei centri intervistati durante il lockdown?
E l'accoglienza nelle strutture protette?***

Entrambi i centri hanno scelto di essere **attivamente presenti durante il lockdown**, erogando da remoto tutti i servizi generalmente previsti. Nel periodo compreso tra marzo e fine maggio CADMI ha comunque garantito l'accesso al centro in caso di situazioni di emergenza. Il sostegno a distanza, da un lato, ha significato un cambiamento nella gestione delle richieste d'aiuto, dall'altro ha richiesto competenze non nuove per i CAV, già abituati a gestire rapporti complessi e di sostegno a distanza³⁰. In generale, non si riscontrano particolari difficoltà da parte delle donne ad utilizzare strumenti tecnologici per accedere ai servizi.

Per quanto riguarda i cambiamenti metodologici, Aiuto Donna riduce i tempi di accesso all'accoglienza (che prima prevedevano due colloqui *vis à vis*), per arginare lo stato di angoscia delle donne accentuato dalla quarantena. In questo contesto lo *smart working* è risultato un mezzo utile per il lavoro di *équipe* ed anche all'interno della rete³¹.

I progetti pensati con e per le residenti nelle case rifugio di CADMI riservano alle donne un alto grado di autonomia. Durante il *lockdown*, però, non è stato per loro possibile gestire autonomamente i propri bisogni, come la spesa, consegnata dalle operatrici antiviolenza con anche l'aiuto delle Brigate di solidarietà.

²⁹ NonSeiDaSola è l'App di Regione Lombardia con la quale le donne, i cittadini, gli operatori sanitari e le forze dell'ordine possono ricercare attraverso un sistema di geolocalizzazione i centri antiviolenza e gli sportelli più vicini all'utente.

<https://www.nonseidasola.regione.lombardia.it/wps/portal/site/nonseidasola/DettaglioRedazionale/app-non-sei-da-sola>

³⁰ Intervista alla Dott.ssa Carelli – CADMI Milano

³¹ Intervista alla Dott.ssa Modora – Centro Aiuto Donna di Bergamo

I collocamenti nelle strutture di protezione sono stati pochi (Aiuto Donna) o nulli per mancanza di posti (CADMI). Per il centro bergamasco, l'accesso alle case rifugio è avvenuto nella maggior parte dei casi previo tampone o test sierologico, per escludere o ridurre il pericolo di contagio. Nei casi in cui non è stato possibile effettuare accertamenti sanitari, è stato garantito l'isolamento preventivo in camere private con bagno, grazie ad una convenzione di Aiuto Donna con strutture dotate di ampi spazi. *L'emergenza sanitaria ha portato maggiori difficoltà nell'inserimento delle donne in protezione, ma non lo ha limitato. Una volta ravvisato il bisogno di protezione, in un modo o nell'altro la protezione è stata data,* tiene a sottolineare la coordinatrice del centro.

Proprio Aiuto Donna ha recentemente aperto un'interlocuzione con la Prefettura: è stata prevista l'istituzione di un tavolo tecnico di confronto sulla questione alloggi. L'intervento dei prefetti è stato disposto dalla **circolare del 21 marzo 2020** adottata dal Ministero dell'interno e dal Dipartimento Pari Opportunità (DPO)³²: verificare la disponibilità sul territorio di soluzioni d'alloggio ulteriori, anche temporanee, per risolvere il delicato e grave problema dell'ospitalità delle donne nel pieno rispetto delle misure emergenziali.

La rete antiviolenza coordinata dal Comune di Milano – di cui CADMI fa parte – si è organizzata in modo tale da garantire la gestione dell'isolamento preventivo attraverso spazi condivisi messi a disposizione dai diversi soggetti. Anche CADMI ha provveduto alla sistemazione di una sua casa con risorse proprie, che auspica di poter recuperare attraverso il **bando promosso dal DPO “per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle Case rifugio e dai Centri Antiviolenza in relazione all'emergenza sanitaria da COVID 19”** (pubblicato il 29 aprile 2020)³³.

Oggi le attività di CADMI in presenza sono riprese. Si è optato per flussi ben organizzati e tempi dilazionati, che permettano di mantenere la distanza sociale e di assicurare la sanificazione degli ambienti. Tuttavia, le attività da remoto continuano parallelamente, poiché l'accesso delle donne al centro rimane ridotto. Aiuto Donna prospetta un ritorno al regime *vis à vis* a partire da settembre, dal momento che molte operatrici volontarie hanno preferito ritardare il contatto sociale per tutelare la propria incolumità.

Oltre l'emergenza sanitaria: il punto di vista dei centri intervistati

Dalle interviste emerge chiaramente un bisogno di un **approccio strutturale e non emergenziale** al fenomeno della violenza, fatto di interventi sistematizzati e fondi messi a regime per garantire il lavoro dei CAV ed il funzionamento delle case rifugio.

La percezione di un sistema strutturato può essere alla base di un efficace percorso di uscita dalla situazione di violenza, che ha come punto di partenza la fiducia della donna nei confronti della rete d'aiuto. Garantire un livello minimo di servizi, adeguate risorse ed un potenziamento delle reti territoriali porterebbe ad una maggiore sinergia tra i soggetti che sono chiamati ad affrontare il fenomeno.

Nello specifico, per quanto riguarda i **fondi**, il DPCM del 2 aprile 2020³⁴ ha modificato il precedente decreto del 4 dicembre 2019³⁵, disponendo che le risorse destinate alle regioni per il contrasto alla violenza vengano, nel rispetto delle scelte programmatiche di ciascuna regione, prioritariamente utilizzate

³² https://www.interno.gov.it/sites/default/files/covid_circolare_vittime_violenza.pdf

³³ <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/04/29.04.2020-AVVISO-COVID-DPO-signed.pdf>

³⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/11/20A02544/sg>

³⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/01/30/20A00684/sg>

per far fronte alle esigenze socio-sanitarie e alle difficoltà operative causate alle strutture deputate alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza dall'epidemia da Covid-19³⁶.

Va inoltre evidenziato che nel caso di CADMI i fondi istituzionali coprono generalmente non oltre il 30% delle attività, che sono realizzabili per lo più tramite donazioni private. Considerati i danni che il settore privato ha subito a causa dell'emergenza sanitaria, le risorse destinate ai progetti sociali subiranno presumibilmente una forte riduzione. Ne potrebbero risentire gli interventi rivolti all'*empowerment* femminile (come lo sportello lavoro) finalizzati al raggiungimento di un adeguato grado di autonomia per le donne e quindi all'uscita dalle strutture protette con un progetto di vita concretamente attuabile³⁷.

Dalle interviste emerge un **bisogno di interdisciplinarietà** con cui affrontare il fenomeno per garantire una maggiore coesione di rete. Un esempio positivo – e auspicabilmente replicabile – che si è mosso in questa direzione è il corso sulla violenza di genere dell'Università di Bergamo: l'approccio interdisciplinare ha permesso agli avvocati/e del Consiglio degli avvocati di Bergamo partecipanti di collocare le loro conoscenze giuridiche in un contesto più ampio. Ogni soggetto acquisisce coscienza del fenomeno e impara a identificare la propria funzione in maniera più consapevole³⁸.

³⁶ Regione Lombardia con DGR 3393 del luglio 2020 ha definito criteri e modalità di ripartizione dei fondi ricomprendendo anche interventi per l'emergenza sanitaria e integrando le risorse destinate dal DPCM 4 dicembre 2019, nell'ambito del Piano strategico nazionale anti violenza, con un cofinanziamento regionale di 170 mila euro.

³⁷ Intervista alla Dott.ssa Carelli – CADMI Milano

³⁸ Intervista alla Prof.ssa Pezzini – Università di Bergamo

5. QUESTIONI APERTE

- Il fenomeno della violenza contro le donne è sempre difficile da circoscrivere e tradurre in numeri proprio perché in buona parte sommerso. Le vittime di violenza non sono solo quelle che denunciano né solo quelle che chiamano il 1522 o si rivolgono ad un CAV. Per meglio tracciarne i confini sarebbe utile **potenziare il più possibile il sistema informativo sul fenomeno, sulle politiche che cercano di affrontarlo e sulle conseguenze che esso genera**. Ad esempio, questa analisi ha permesso di verificare, presso l'Osservatorio epidemiologico regionale, che le prestazioni sanitarie rese alle donne vittime di violenza al Pronto soccorso non vengono tracciate, per cui non si può conoscere il numero delle donne e il tipo di prestazioni e neppure stimare i costi delle violenze (in termini di spesa sanitaria e di danni personali). Acquisire conoscenze sempre più approfondite rappresenta un punto di partenza importante per la costruzione di politiche adeguate.
- I dati disponibili evidenziano alcuni andamenti nel tempo, ad esempio: l'aumento del numero di donne che chiedono aiuto al numero verde, che denunciano episodi di violenza, che si rivolgono ai centri antiviolenza e attivano percorsi. Non si hanno però conoscenze sufficienti a comprendere se ciò dipenda, ad esempio, dall'**intensificazione delle violenze o dall'efficacia delle campagne** di informazione. Guardando in particolare alla realtà regionale, non tutte le donne concludono i percorsi di uscita dalla violenza e **non ci sono evidenze puntuali** sul grado di autonomia raggiunto da chi invece li porta a compimento. Potrebbe quindi essere utile approfondire meglio questi aspetti attraverso specifici studi.
- Nel periodo di emergenza **aumentano le richieste di aiuto al numero 1522**, mentre i centri intervistati restituiscono una diversa esperienza: non aumentano le richieste di aiuto e sono **esigue le segnalazioni ricevute** dal numero verde e dall'*app* Non sei da sola. Potrebbe essere interessante indagare con apposite analisi le ragioni di queste circostanze.
- Infine, le attività dei centri intervistati sono proseguite durante il periodo di *lockdown*. Il sito di Regione Lombardia evidenzia peraltro che anche gli altri Centri del territorio hanno continuato ad operare³⁹. Un'analisi complessiva delle esperienze e delle attività svolte su tutto il territorio potrebbe fornire un **quadro completo delle eventuali difficoltà incontrate e delle soluzioni messe in atto**.

³⁹ <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioAvviso/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/sistema-sociale-regionale/politiche-antiviolenza/emergenza-covid-19-violenza-donne/emergenza-covid-19-violenza-donne>

La **Nota informativa** è stata realizzata dall'Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali: Elvira Carola e Marina Gigli (supervisione), Ilaria Citterio e Cecilia Magni (analisi e redazione).

Si ringrazia per la collaborazione la dott.ssa Cristina Carelli, coordinatrice di Cadmi, la dott.ssa Sara Modora, coordinatrice del CAV Aiuto Donna, la prof.ssa Barbara Pezzini, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo www.consiglio.regione.lombardia.it

Publicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.