

# LO SGUARDO DI CHI LAVORA CON LE DONNE, LE RAGAZZE, I BAMBINI E LE BAMBINE

**LA CONVENZIONE DI ISTANBUL  
E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA E IN SICILIA:  
INTEGRAZIONE DI POLITICHE, STRATEGIE, SERVIZI.  
LA RETE ANTIVIOLENZA DI PALERMO RINNOVA I SUOI IMPEGNI**

Ex Chiesa di San Mattia ai Crociferi, Via Torremuzza 21, Palermo

**22** Novembre 2018 h. 09.00-18.00

**23** Novembre 2018 h. 09.30-13.30

Relazione di Lella Palladino



**UNIONE EUROPEA**  
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

Progetto finanziato dall'Unione Europea - Fondo Sociale Europeo, nell'ambito del Programma Operativo Città Metropolitane 2014-2020  
PA 3.1.1.f "Servizi residenziali per donne vittime di violenza" CIG 5595046A03 - CUP D71H18000100006

## Chi siamo



**'Associazione Nazionale D.i.Re**  
**"Donne in Rete contro la violenza"**, la prima associazione italiana a carattere nazionale di centri antiviolenza **non istituzionali e gestiti da associazioni di donne** che affronta il tema della violenza maschile sulle donne secondo l'ottica della differenza di genere, collocando le radici di tale violenza nella storica, ma ancora attuale, disparità di potere tra uomini e donne nei diversi ambiti sociali.

## I nostri numeri

- 80 organizzazioni di donne
- 18 Regioni coperte con i nostri Centri antiviolenza e Case rifugio
- 20.137 donne seguite nel corso del 2017
- 32 % di donne provenienti da altri Paesi
- 30 anni di esperienza

## I centri antiviolenza

I Centri antiviolenza sono spazi autonomi di donne il cui obiettivo principale è **attivare processi di trasformazione culturale e intervenire sulle dinamiche strutturali da cui origina la violenza maschile sulle donne**. In quest'ottica sono strutture che accolgono - a titolo gratuito - le donne di tutte le età ed i loro figli e figlie minorenni, che hanno subito violenza o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza, indipendentemente dal luogo di residenza, sostengono i singoli percorsi di fuoriuscita dalla violenza, intervengono sulla formazione e la prevenzione sensibilizzando il territorio e strutturando reti.

## La situazione italiana

La maggiore attenzione al tema della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ha prodotto interventi quasi esclusivamente sul versante normativo ed in particolare sul versante della criminalizzazione delle condotte condizionati da approccio emergenziale e securitario.

L'Italia può vantare varie leggi di contrasto alla violenza contro le donne che nella loro formulazione astratta possono sembrare adeguate, ma che a causa del predominare di stereotipi e pregiudizi nei confronti delle donne, di incompetenza e mancata formazione tecnica e culturale tra i diversi attori, oltre che di carenza di cooperazione tra loro, non trovano un'efficace applicazione basata su una comprensione della violenza di genere, in un'ottica di tutela dei diritti umani e della reale sicurezza della donna e dei figli/e.

## La distanza tra il dato declamatorio e la realtà

In un paese caratterizzato da stereotipi di genere radicati e da diffuso sessismo, continuiamo a registrare:

- la carenza di educazione sin dalla scuola, ma anche nella formazione professionale in tutti gli ambiti, che superi la visione stereotipata dei ruoli uomo-donna;
- un generale problema dell'accesso alla giustizia per le donne vittime di violenza, le criticità nel procedimento penale, ma soprattutto in ambito civile con la sempre più devastante interpretazione della regolamentazione dell'affidamento figli/e nei casi di violenza;
- la precarietà dei fondi assegnati a case rifugio e centri antiviolenza;
- una disomogeneità ed insufficienza dei dati richiesti e raccolti;
- la crescita delle problematiche specifiche delle donne migranti.

**Tutti temi che necessitano investimento, culturale ed economico, non di criminalizzazione**

## Quando una donna chiede aiuto

Nel percorso di uscita dalla violenza le donne, trovano ancora troppi ostacoli:

- nel percepire consapevolmente la violenza identificandola come violazione dei propri diritti e come un reato subito,
- nell'accedere alle informazioni e nel poter identificare i servizi specializzati cui potersi rivolgere, nel chiedere aiuto sia alle forze dell'ordine, ai professionisti/e dell'ambito sociale e sanitario,
- nel trovare ascolto ed accoglienza competente libera dai pregiudizi nei confronti delle donne che denunciano situazioni di violenza, cui si tende a non credere.

## Il problema della credibilità

In Italia non sono garantite risposte efficaci ai bisogni specifici delle donne e dei loro figli/e, che utilizzino un approccio di genere e l'ottica della tutela dei diritti umani e della sicurezza delle vittime, né si attua un approccio integrato tra i servizi di supporto e di protezione, non riuscendo pertanto ad evitare la vittimizzazione secondaria. Al di là delle misure previste, infatti, uno dei problemi principali rimane l'atteggiamento culturale degli operatori/trici del diritto, del sociale, della sanità e delle forze dell'ordine, che mette ancora costantemente in questione **la credibilità delle donne**; anche se viene sporta denuncia si tende a vedere tale strumento come intento manipolatorio per altri fini (p.e. vantaggi nella separazione).



## Perché le donne non denunciano

Lo strumento della denuncia a disposizione della donna vittima è spesso svuotato del suo significato di rimedio per la tutela dei propri diritti, gli strumenti previsti dal diritto interno sono raramente applicabili entro un termine ragionevole, oltre ad essere di difficile accesso per l'estrema tecnicità e per l'impreparazione culturale di chi dovrebbe applicarli. Questo porta il sistema normativo e di tutela a non essere sufficientemente idoneo a garantire la protezione di una donna vittima di violenze domestiche e dei suoi figli/e, né a soddisfarne i bisogni specifici.

Sempre più si concretizza la paura che frena tante donne nel denunciare le violenze: la messa in discussione delle proprie competenze genitoriali

## E per le/i minori?

In Italia si continua ad ignorare gravità ed entità della **violenza assistita** e delle sue conseguenze, la definizione che in Italia si dà alla violenza assistita non è tanto di natura giuridica, quanto descrittiva, capace di dare conto di un fenomeno poco conosciuto. La violenza assistita non è riconosciuta come reato autonomo, ma inizia ad essere contemplata da alcune sentenze (ancora troppo poche!) come reato di maltrattamenti a danno dei/lle minori e può essere considerata ai sensi della l.119/2013 come circostanza aggravante nell'art. 572 c.p. a carico dell'autore di violenza quando gli atti sono commessi "in presenza di minore degli anni diciotto".

**Si tratta evidentemente di previsione insufficiente, di aspetto meramente repressivo, di nessuna rilevanza sul piano civilistico.**

## Visione adultocentrica e patriarcale

Ancora oggi da parte dei servizi sociali o dei tribunali l'obiettivo principale è salvaguardare e conservare "il rapporto con la prole", ovvero il legame genitore-figlio/a, sulla base del presupposto che conservare un legame affettivo con un genitore biologico sia di per sé produttivo di effetti benefici, e che agire con violenza nei confronti del proprio partner all'interno di una relazione sentimentale non sia un comportamento indicativo di scarse competenze genitoriali. La convinzione radicata è che un uomo maltrattante possa essere (e nella maggior parte dei casi, sia) un buon genitore e si tende a colpevolizzare la madre (vittima di violenza), imputandole una responsabilità di cd. "alienazione parentale" quando la stessa cerca dopo la separazione di difendersi dall'ex partner e padre dei figli/e violento; ciò accade sempre di più nelle aule giudiziali, da parte dei servizi sociali e dei vari esperti (psicologi, CTU)

## Art. 31 della C.I. grande sconosciuto!

Nel nostro Paese il collegamento diretto tra la violenza subita dalle madri e le gravi conseguenze di tipo psicologico, fisico, sociale e cognitivo sui figli/e, nel breve e lungo termine, non è ancora riconosciuto dai tribunali soprattutto da quelli civili. In palese violazione dell'art. 31 della Convenzione, che impone di prendere in considerazione gli episodi di violenza vissuti dai figli/e minori (c.d. violenza assistita), spesso accade che il/la giudice, nel determinare i diritti di visita e di custodia dei figli/e, non tenga conto:

- 1) della pendenza di un processo penale per maltrattamenti nei confronti del padre a danno della madre avvenuti in presenza dei figli/e;
- 2) dell'applicazione di misure cautelari specifiche emesse dal tribunale penale quali l'ordine di allontanamento o divieto di avvicinamento;
- 3) della sentenza di condanna per maltrattamenti;
- 4) degli ordini di protezione contro gli abusi familiari emessi in sede civile.

## Il disegno di legge n. 735 (cd. DDL Pillon)

“Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità” porterebbe – se approvato - un **grave arretramento per le libertà e i diritti civili** di tutte le donne, e in particolare per le donne e i bambini vittime di violenza. La proposta non solo non tiene conto della violenza contro donne e minori, ma ne ostacola l’emersione, introduce la mediazione obbligatoria, la sindrome parentale, il mantenimento diretto, un complesso meccanismo di accordo tra i genitori sulle spese, la suddivisione automatica del diritto di visita, sanzioni alle donne per le denunce che non arrivano a condanna, oltre che modifiche alla norma penale che punisce la violenza domestica. La Special Rapporteur sulla violenza contro le donne per l’ONU e la Chair Rapporteur del “Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sul tema della discriminazione contro le donne nel diritto e nella pratica” hanno in data 22 ottobre 2018 chiesto al Governo di riferire entro 60 giorni sul tale DDL oltre che sulla minaccia di chiudere centri e spazi di donne per il supporto delle sopravvissute alla violenza di genere .

Il decreto Pillon si basa fortemente su due presunzioni:

- la **falsità delle denunce** di ogni forma di violenza in famiglia;
- l'esistenza **dell'alienazione parentale** che oltre a non essere supportate da evidenze oggettive, introducono conseguenze negative per la parte più vulnerabile e non considerano la violenza in materia di affidamento figli, (art. 31).

Le donne rischierebbero la limitazione della responsabilità genitoriale fino alla possibile pronuncia di decadenza nei casi di denuncia di atti di violenza che non dovesse portare a condanna dell'accusato.

Qualora i figli manifestassero "rifiuto o alienazione o estraniamento con riguardo a un genitore", la colpa rischierebbe di essere addebitata all'altro genitore, che potrebbe essere allontanato dalla casa familiare con l'emissione di un ordine di protezione, o vedersi limitare la propria responsabilità genitoriale fino alla possibile pronuncia di decadenza.

## Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2017-2020)

Il terzo Piano si muove intorno alle 4 P della Conv. Ist., utilizzando un approccio che mette al centro il percorso della donna, ma nella declinazione delle azioni non indica mai gli impegni in termini di risorse umane ed economiche per i soggetti pubblici coinvolti e attuatori delle misure individuate quali prioritarie (Ministeri o Regioni). Prevede per la prima volta un meccanismo di monitoraggio e valutazione. Non fa adeguatamente riferimento ai servizi specializzati gestiti dalle associazioni di donne nella declinazione delle misure adottate, individuandoli come semplicemente complementari agli interventi statali e destinati ad intervenire in emergenza, senza un ruolo chiave per le azioni di prevenzione e nella formazione di chi opera nei servizi generali.

Inoltre, il terzo Piano scinde il livello di programmazione generale dagli aspetti tecnici e dal lavoro di rete a livello locale, escludendo di fatto i centri antiviolenza dagli ambiti decisionali e di programmazione regionali o nazionali, nonostante le Reti antiviolenza locali siano oggi presenti sull'intero territorio nazionale e promuovano l'approccio di genere, la formazione, la raccolta dati, la protezione e l'accompagnamento nei percorsi di uscita dalla violenza della donna e dei suoi figli/e.

In particolare, rispetto ai 3 livelli di *governance* (nazionale, regionale, locale) la regia degli interventi, sia a livello centrale che regionale, resta tutta istituzionale. L'esclusione di fatto dei Centri Antiviolenza dai luoghi decisionali e di valutazione per le politiche e le misure poste in essere, comporta il rischio concreto di esclusione e/o marginalizzazione delle ONG di donne che gestiscono servizi specializzati (Centri antiviolenza e case rifugio) che lavorano sull'importanza **dell'autonomia delle scelte e dell'autodeterminazione delle donne.**



## Risorse scarse e carenze di criteri chiari

Carenze e fragilità delle azioni previste in questi anni dai diversi strumenti (Piano 2015-2017 e nuovo Piano 2017-2020) possono essere ricondotte all'esiguità delle risorse disponibili e alla carenza di chiari criteri per la distribuzione delle stesse, oltre che all'assenza di un monitoraggio sulla qualità e sul rispetto dei requisiti richiesti dalla Convenzione di Istanbul da parte dai servizi finanziati.

La mancanza di criteri di individuazione dei servizi specialistici e la circostanza che la maggior parte delle risorse viene distribuita sul territorio attraverso gli Enti locali (Regioni) senza alcun criterio o vincolo predeterminato, porta ad una politica non trasparente, fortemente disomogenea nell'allocazione delle risorse a livello regionale.

## Le regioni

Molte Regioni hanno utilizzato le risorse loro destinate (direttamente o delegando gli enti territoriali):

- non selezionando tra i tanti attori “improvvisatisi” sulla violenza di genere quelli che garantiscano servizi di supporto specialistici in conformità ai principi della C. I. all’utilizzo nella spesa di un chiaro approccio di genere, né monitorando gli stessi;
- non creando linee guida per le agenzie pubbliche che intervengono sulla violenza, né percorsi formativi obbligatori o standardizzati per il personale delle agenzie in questione;
- senza prevedere meccanismi e strumenti per la continuità dei servizi per le vittime e liquidando gli importi con grandi ritardi, con un aggravio di spesa per chi ha gestito gli interventi;
- in assenza di uno strumento di confronto partecipato per la programmazione della spesa.

## RACCOMANDAZIONI\*

- formazione con una prospettiva di genere per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne di tutte le professioni rilevanti (sanitarie, sociali, giudiziarie, forze dell'ordine), e nei regolari aggiornamenti professionali.
- percorsi educativi e di formazione con una prospettiva di genere per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne obbligatori e strutturati all'interno di tutti gli ordini e gradi di educazione/istruzione attraverso attività di: formazione/supervisione di dirigenti, docenti e personale tecnico-amministrativo, di percorsi specifici all'interno dei curricula universitari (giurisprudenza, medicina, psicologia, studi sociali, comunicazione, insegnamento);
- produzione di strumenti, materiali e libri di testo non discriminatori, che valorizzino la presenza e la partecipazione delle donne in ogni aspetto della vita pubblica, attenti a non riprodurre stereotipi di genere e un linguaggio sessista.

\* rielaborazione raccomandazioni per Comitato Grevio - rapporto delle ONG

- rivedere e adeguare i meccanismi di finanziamento pubblici, garantendo su tutto il territorio italiano una presenza di Case rifugio sufficiente in linea con i parametri internazionali, privilegiando quelle che possono con sicurezza garantire la qualità dei servizi e la loro competenza di genere e sui diritti umani, oltre alla qualità professionale. Devono essere definite specifiche voci nei bilanci per il loro finanziamento.
- garantire la continuità delle prestazioni erogate alle vittime da servizi specializzati di ONG di donne, per permettere agli stessi di operare conformemente agli standard internazionali e nazionali in materia di diritti umani, con meccanismi di imputazione delle responsabilità pubbliche rispetto al sostegno e alla protezione forniti alle donne vittime di violenza.
- rendere omogenee le leggi regionali e i relativi regolamenti in tema di procedure per l'accesso e l'ospitalità nelle Case rifugio delle donne vittime di violenza, indipendentemente da questioni di reddito delle stesse.
- definire con urgenza linee guida nazionali per la *governance*, che confermino la modalità di intervento multi-agenzia con il coordinamento da parte delle Associazioni che gestiscono Centri e delle case e che orientino la vittima verso i servizi dedicati e specializzati (Centri antiviolenza e case rifugio);

- menzionare espressamente nel codice civile la violenza intra-familiare come causa di esclusione di affidamento condiviso e la violenza assistita come causa di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale.
- considerare la rilevanza dei provvedimenti di ammonimento, misure cautelari, sentenza condanna penale ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui al punto a); nonché l'obbligo di motivare per il giudicante.
- introdurre il divieto assoluto di prevedere la mediazione diretta od occulta
- formazione specifica sulle dinamiche di violenza e maltrattamenti dei/le professionisti/e incaricati di effettuare CTU, anche attraverso la costituzione di un albo speciale.

## Raccomandazioni per Donne migranti

- riformulare l'art. 18-bis eliminando il requisito dell'“attuale urgente” pericolo per l'incolumità personale. In subordine, garantire l'interpretazione dell'art. 18-bis conforme alle previsioni della Conv. Ist., considerandone la ricorrenza per tutte le forme di violenza previste dalla Conv. Ist., compreso il rischio di violenza in cui le donne e loro figli possono incorrere nei loro paesi di provenienza se costrette a tornarvi.
- garantire che i soggetti coinvolti nell'accertamento delle situazioni di violenza che coinvolgono donne migranti (forze dell'ordine, legali, operatori/trici dei servizi) siano strutturalmente formati in materia di violenza maschile sulle donne e siano a conoscenza della normativa prevista dall'articolo 18-bis e delle modalità della sua applicazione in modo da assicurare il suo utilizzo capillare sul territorio italiano e in modo da permettere un'informazione adeguata alle interessate.
- garantire che sia riconosciuto alle donne migranti in situazione di violenza domestica un permesso di soggiorno autonomo da quello del maltrattante che assicuri protezione e sicurezza per il tempo necessario a uscire definitivamente dalla situazione di maltrattamento e a affrontarne in modo efficace le conseguenze sulla salute psico-fisica delle donne ed eventuali minori a carico.
- garantire una normativa specifica in materia di matrimonio forzato relativa al rilascio per le donne – anche minori – di un titolo di soggiorno in Italia autonomo dalla famiglia di origine e dal marito.

- Prevedere la presenza di personale competente e adeguatamente formato, sin dalle procedure di sbarco e in sede di hotspot, capace di stabilire e monitorare l'applicazione di standard minimi di individuazione precoce, protezione e presa in carico delle donne sopravvissute alla violenza di genere, comprese le MGF e delle possibili vittime di tratta secondo una prospettiva di genere per garantire alle donne un accesso tempestivo ai servizi e ai percorsi di aiuto.
- garantire, in tutte le fasi dell'accoglienza, informazione completa e adeguata a tutte le donne, mirata ad incrementare la coscienza dei propri diritti, a comprendere le loro particolari vulnerabilità e a facilitare l'accesso ai servizi di cui necessitano in una logica di empowerment e perseguimento dell'autonomia.