

INTESA STATO-REGIONI E REQUISITI MINIMI DI CENTRI ANTIVIOLENZA E CASE RIFUGIO

Sintesi delle osservazioni

1. L'importanza dell'Articolo 1 dell'Intesa Stato Regioni del 14 settembre 2022.

L'associazione nazionale D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza ritiene fondamentale mantenere l'Articolo 1 - con particolare riferimento al comma 7¹ - così come formulato nell'Intesa Stato Regioni, nella consapevolezza che i Centri antiviolenza hanno per primi reso evidente e pubblico il fenomeno della violenza maschile sulle donne. Le donne che ancora oggi si rivolgono ai Centri antiviolenza sentono di poter parlare delle loro vite intaccate dalla violenza maschile, sperimentandoli come luoghi sicuri, non giudicanti, alternativi ad altri servizi sociosanitari che a diverso titolo entrano in contatto con donne e minori.

Negli ultimi 10 anni, sulla spinta degli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione di Istanbul cui hanno fatto seguito i Piani nazionali antiviolenza, il tentativo dell'amministrazione centrale è stato quello di armonizzare e omogeneizzare gli interventi nei territori con una marcata tendenza volta a istituzionalizzare anche i Centri antiviolenza.

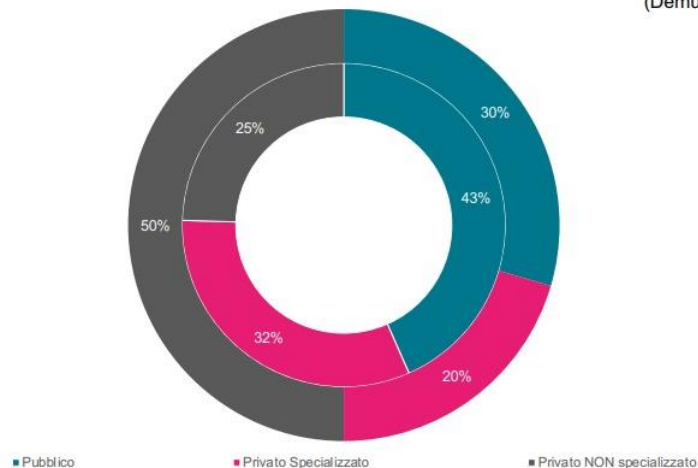
Con la prima Intesa del 2014, che ha stabilito i requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, si è così data - di fatto - la possibilità a diversi enti, locali e privati, di aprire Centri antiviolenza e Case rifugio laddove le maglie larghe, rispetto ai requisiti dell'esperienza quinquennale e della metodologia della relazione tra donne, davano grande discrezionalità a chi doveva poi valutare questi requisiti. Ne è derivato il conseguente proliferare di Centri antiviolenza a guida di amministrazioni locali o di enti non specializzati - come indicato nel grafico a seguire - in netto contrasto con quanto previsto all'Articolo 22 della Convenzione di Istanbul.

¹ Art. 1 co.7. *Le associazioni e le organizzazioni di cui al comma 3 del presente articolo, laddove previsto, devono:*

- a) essere registrate nell'apposito RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore) quale registro telematico istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;*
- b) avere nel loro statuto da almeno cinque anni gli scopi del contrasto alla violenza maschile e di genere, del sostegno, della protezione e del supporto delle donne che hanno subito o subiscono violenza e dei/delle loro figli/e e dell'empowerment;*
- c) perseguire statutariamente, in modo esclusivo o prevalente, le attività di prevenzione e contrasto alla violenza maschile, valutate anche in relazione alla consistenza percentuale delle risorse destinate in bilancio;*
- d) possedere una consolidata e comprovata esperienza quinquennale consecutiva in attività contro la violenza maschile sulle donne.*

Gestori specializzati e non specializzati

Tipologia di gestore dei CAV attivati fino al 2013 (anello interno) e dopo il 2013 (anello esterno) promossi da enti locali (%). (Demurtas, 2022)



Fonte: elaborazione Cnr-Irpps su dati Istat

Fonte: Pietro Demurtas, Il riconoscimento delle pratiche di lavoro dell'associazionismo femminile e femminista nel sistema dell'antiviolenza italiano in "WELFARE E ERGONOMIA" 2 Suppl./2022, pp 77-91, DOI: 10.3280/WE2022-002-S1007

La formazione specifica e l'utilizzo della metodologia della relazione tra donne per stabilire una relazione di fiducia con le donne che scelgono di uscire dalla violenza, sono fondamentali per garantire la qualità dei percorsi di fuoriuscita. Le donne non devono sentirsi giudicate o obbligate a sporgere querela, a lasciare il maltrattante o a fare passi contro la loro volontà. Questa libertà può esserci solamente in spazi indipendenti di donne e che si occupano esclusivamente della prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne.

Così il sociologo e ricercatore in Metodologia delle Scienze Sociali, Pietro Demurtas² :

[...] "un ruolo centrale è stato riconosciuto alle associazioni di donne e femministe (Senato della Repubblica, 2020) le prime a organizzare una risposta concreta ai bisogni delle donne vittime di violenza, in un'epoca in cui lo Stato stentava a farsi carico del problema. Nel corso degli anni, all'interno dei centri antiviolenza (Cav) e delle case rifugio (Cr), le pratiche femministe si sono sedimentate in una metodologia di intervento basata sulla relazione tra donne, ovvero una relazione di scambio in cui ci sono l'operatrice, che accoglie, e la donna che esprime i bisogni, ma soprattutto desideri, [ai quali la prima si conforma] andando alla ricerca di soluzioni e

² Pietro Demurtas, Il riconoscimento delle pratiche di lavoro dell'associazionismo femminile e femminista nel sistema dell'antiviolenza italiano in "WELFARE E ERGONOMIA" 2 Suppl./2022, pp 77-91, DOI: 10.3280/WE2022-002-S1007

risorse. È proprio questa la pratica dei Centri antiviolenza che li differenzia da altri servizi (Guarnieri, 2018: 21).

In contrapposizione all'idea di un servizio standardizzato, la metodologia della relazione tra donne poggia quindi sull'affiancamento dell'operatrice di accoglienza, la quale ascolta la donna senza giudicarla, co-costruendo un percorso di fuoriuscita dalla violenza nel rispetto dei suoi tempi e delle sue volontà e accogliendone bisogni e aspettative, con il fine ultimo di restituirle agency e innescare un percorso di empowerment (Busi et al., 2021). Il senso di questa pratica può essere ulteriormente precisato, richiamando l'interconnessione tra forma attiva e passiva del verbo riconoscere (Ricoeur, 2004; Honneth, 2005): essa implica infatti un mutuo riconoscimento tra operatrice e donna vittimizzata, che si fonda sulla comune capacità di riconoscere la violenza maschile, una capacità che affonda le radici nella conoscenza pratica (Bourdieu, 1998) e nella familiarità che entrambe hanno con l'ordine di genere e la violenza a cui sono da sempre potenzialmente esposte. Al contempo, la relazione tra donne è il fulcro su cui poggia la richiesta di riconoscimento che i Centri antiviolenza di matrice femminista rivolgono agli attori istituzionali, non tanto o non solo in termini di rivendicazione identitaria, quanto nella prospettiva di ottenere una re-distribuzione di risorse più favorevole (Fraser 2008; Fraser e Honneth, 2007)."

In conclusione, modificare l'Articolo 1 dell'Intesa Stato Regioni comporterebbe il rischio di un abbassamento della qualità, che non riguarderebbe solo le esperienze e le competenze di cui sono portatori i soggetti promotori e gestori, ma potrebbe concretizzarsi in un deterioramento delle pratiche di lavoro fondate sulle metodologie che tradizionalmente sono considerate più adeguate.

2. Criticità sulla sostenibilità della reperibilità H24 per i Centri antiviolenza

L'Articolo 2 punto 2 dell'Intesa Stato Regioni approvata il 14 settembre 2022, esplicita che il Centro Antiviolenza deve garantire un numero telefonico dedicato, attivo tutti i giorni compresi i festivi 24 ore su 24, e collegato al 1522 nonché ai Servizi essenziali della rete (P.S. e FF.OO).

Obbligare i Centri antiviolenza a garantire la reperibilità H24 rappresenta di fatto una norma a metà. I Centri antiviolenza nascono come luoghi di donne per le donne in cui la metodologia della relazione tra donne, richiamata dall'Intesa Stato Regioni come unica da adottare nell'accoglienza, prevede che si rispettino i tempi e i desideri delle donne che chiedono sostegno per la situazione di violenza che stanno vivendo.

I Centri antiviolenza vivono da sempre una precarietà economica dovuta alla carenza di fondi ed alla mancanza della loro strutturalità. Molti di questi Centri si basano sul lavoro volontario delle operatrici che vi operano: secondo l'Istat, nel 2022 erano impegnate nei centri 5.916 donne di cui il 49% su base volontaria.

In tutto il territorio nazionale c'è una marcata differenza tra le diverse realtà che gestiscono i Centri antiviolenza: associazioni di volontariato, enti locali e cooperative sociali. L'operatività dei Centri d'altra parte non è, per mandato, quella di gestire le emergenze/urgenze per le quali negli anni sono state emanate diverse normative e linee guida affinché le FF.OO e i Pronto soccorso si dotino di strumenti che possano prendere in carico le situazioni più gravi.

Di fatto, la gestione dell'emergenza sul territorio italiano non ha seguito un'uniformità - anche per quanto riguarda i Centri antiviolenza gestiti dalle organizzazioni associate alla rete D.i.Re, e dipende molto dalle disponibilità personali ed economiche di ogni singola organizzazione, dagli accordi con le Istituzioni locali e dall'effettiva possibilità strutturale di gestire tale servizio.

Inoltre, un servizio di reperibilità non può dirsi efficace se non è prevista una procedura di accoglienza in struttura con fondi dedicati per sostenere le rette di accoglienza in emergenza di donne che devono allontanarsi dalla casa familiare per situazioni giudicate ad alto rischio.

Una reperibilità telefonica così concepita, ovvero scollegata da progetti di accoglienza in emergenza, risulta infatti critica. Le Case rifugio gestite dai Centri Antiviolenza non dispongono di posti letto sufficienti a garantire le emergenze e spesso trovare strutture adeguate richiede un impegno e un dispendio di energie notevole.

Ciò che emerge a livello nazionale, seppure con alcune eccezioni, è l'assenza di un vero e proprio sistema di accoglienza in emergenza che possa attivarsi H24, stante la mancanza di strutture dedicate a questo scopo. Per questa ragione la risposta telefonica H24 all'operatore/trice di Pronto Soccorso o alle FFOO non garantisce l'accessibilità e disponibilità di accoglienza, risultando quindi inutile e poco proficua visto che verrebbero ribadite le stesse indicazioni e informazioni in possesso del 1522, numero nazionale attivo H24.

Si ribadisce altresì che, nell'attivare l'accoglienza, in molti Comuni è necessaria l'attivazione dei Servizi sociali competenti, ai quali però non viene richiesta alcuna presenza e attivazione H24, privando di fatto il sistema di una risorsa imprescindibile e minando così la realizzazione del progetto di accoglienza della donna. Fanno eccezione quei comuni che si sono dotati di servizi di emergenza sociale che rispondono anche a queste richieste riferendosi a volte alla rete locale antiviolenza.

Un'ulteriore criticità riguarda quei Centri antiviolenza che si basano sull'attività volontaria delle socie e quindi senza personale già assunto in precedenza, per i quali l'attivazione della reperibilità H24 significherebbe doversi dotare di personale dipendente e cambiare quindi anche la struttura stessa dell'Associazione di volontariato.

Riteniamo che sia necessario predisporre un sistema di accoglienza in emergenza come espressione di un lavoro di rete di tavoli territoriali sulla base di specifici protocolli tra i soggetti coinvolti con adeguata copertura finanziaria e strutture dedicate alla pronta emergenza.

Si propone quindi come soluzione di modifica all'Articolo 2, commi 2 e 3 dell'Intesa Stato Regioni quanto a seguire:

Art. 2 co. 2

Il CAV, accreditato secondo appositi registri/albi regionali, deve garantire un numero di telefono dedicato attivo tutti i giorni, ventiquattro ore su ventiquattro. La copertura ventiquattro ore su ventiquattro può avvenire attraverso il collegamento al 1522 e/o ai servizi essenziali della rete (servizi di emergenza es. P.S./FF.OO.). Tale requisito, con adeguata copertura finanziaria previa comunicazione alle Regioni e al 1522, può essere anche soddisfatto dalla rete di cui all'articolo 6 attraverso un protocollo che stabilisca un'organizzazione condivisa. Ai fini dell'inserimento dei CAV nella mappatura nazionale tenuta dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, le regioni aggiornano e rendono pubblici i registri/albi con cadenza almeno semestrale.

Art. 2 co 3.

Il CAV deve essere accessibile in presenza, almeno cinque giorni alla settimana, con adeguata copertura finanziaria. Il CAV deve dotarsi di un numero di telefono e un indirizzo e-mail accessibili dalla cittadinanza tutti i giorni.