



# Città di Vicenza

Insignita di due Medaglie d'Oro al Valore Militare  
per il Risorgimento e la Resistenza

## Documento progettuale per la stesura del Piano Integrato di servizi e interventi per il contrasto alla violenza di genere

### Premessa

Il presente Documento progettuale vuole rappresentare un primo contributo e la cornice concettuale a partire dalla quale l'Amministrazione comunale si rivolge alle altre istituzioni pubbliche, agli Enti del Terzo Settore e alle realtà del mondo del lavoro per collaborare alla stesura di un Piano della Città di Vicenza per il contrasto alla violenza di genere.

Il presente documento contiene, inoltre, le premesse rivolte agli Enti del Terzo Settore per valutare la loro partecipazione ad un Avviso Pubblico a seguito del quale il Comune di Vicenza attiverà un percorso finalizzato alla co-programmazione e co-progettazione degli interventi che confluiranno nel Piano della Città per il contrasto alla violenza di genere.

L'Amministrazione comunale, infatti, con l'approvazione di uno specifico emendamento in sede di adozione del bilancio di previsione 2024/2026, si è impegnata ad attivare in questo ambito gli strumenti previsti dal Codice del Terzo Settore ritenendoli fondamentali per promuovere la massima collaborazione, concertazione e condivisione con i soggetti del Terzo Settore, integrando e valorizzando le rispettive capacità e risorse, rendendo così operativo il principio di sussidiarietà.

Il percorso di co-programmazione e co-progettazione che si prefigge, quindi, come obiettivo la costruzione di una rete di interventi e servizi volti a sostenere azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza di genere segna l'avvio di una stagione di collaborazione intensa e proficua tra pubblico e terzo settore.

*Art. 1 della Dichiarazione Onu sull'eliminazione della violenza contro le donne  
"Violenza contro le donne: ogni atto di violenza fondata sul genere che provochi un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà."*

Con l'espressione "violenza di genere" si indicano tutte quelle forme di violenza - da quella psicologica e fisica a quella sessuale, dagli atti persecutori o *stalking* allo stupro, fino al femminicidio - che riguardano un vasto numero di persone discriminate in base al sesso. Ciò detto, la normativa contro la violenza di genere persegue tre obiettivi principali: prevenire i reati, punire i colpevoli, proteggere le vittime. Tale impostazione si evince in particolare dalla produzione normativa degli ultimi vent'anni.

Si ricorda, in particolare, :

-l'introduzione nel 2009 del reato di atti persecutori-*stalking* e la legge sulle "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere", che puntano a

rafforzare la tutela giudiziaria e il sostegno alle vittime, nonché ad introdurre una serie di aggravanti sanzionatorie e la possibilità di concedere permessi di soggiorno per motivi umanitari per le vittime straniere di violenza;

-la Convenzione del Consiglio d'Europa adottata ad Istanbul l'11.05.2011 quale primo strumento internazionale giuridicamente vincolante "sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica" che, oltre a prevedere misure decisive come la protezione dei bambini testimoni di violenza domestica e la penalizzazione delle mutilazioni genitali femminili, registra un elemento di novità di respiro generale, ossia il **riconoscimento della violenza sulle donne come forma di violazione dei diritti umani e di discriminazione**;

- la legge regionale del Veneto 23.04.2013, n.5 "Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne";

-l'art.5 della Legge 15.10.2013 n. 119 che stabilisce di "potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei centri di assistenza alle donne vittime di violenza";

-la legge n. 69/2019 in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere che risponde agli indirizzi delineati dalla citata convenzione di Istanbul.

La violenza di genere, infatti, produce effetti negativi a breve e a lungo termine sulla salute fisica, mentale, sessuale e riproduttiva della vittima. Le conseguenze per le donne possono sfociare nell'isolamento, nell'incapacità di lavorare, nella limitazione alla capacità e alla libertà di prendersi cura di sé stesse e dei propri figli. Tutto ciò è aggravato dall'evidenza che i bambini che assistono alle violenze perpetrate all'interno del nucleo familiare facilmente soffrono di disturbi emotivi e del comportamento.

In definitiva, gli effetti della violenza di genere si ripercuotono sul benessere dell'intera comunità.

Nel rapporto dell'OMS intitolato "Valutazione globale e regionale della violenza contro le donne: diffusione e conseguenze sulla salute degli abusi sessuali da parte di un partner intimo o da sconosciuti (in lingua inglese), si legge che la violenza contro le donne rappresenta "un problema di salute di proporzioni globali enormi".

## I numeri della violenza contro le donne in Italia

*"La violenza contro le donne rappresenta un importante problema di sanità pubblica, oltre che una violazione dei diritti umani."<sup>1</sup>*

Nel mondo la violenza contro le donne interessa 1 donna su 3.

In Italia i dati ISTAT mostrano che il 31,5% delle donne ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale. Le forme più gravi di violenza sono esercitate da partner o ex partner, parenti o amici. Gli stupri sono stati commessi nel 62,7% dei casi da partner.

I dati del Report del Servizio analisi criminale della Direzione Centrale Polizia Criminale, aggiornato al 19 novembre 2023, evidenzia che:

---

<sup>1</sup> Dati estratti da [www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza/violenza-genere](http://www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza/violenza-genere)

- nel periodo 1° gennaio – 19 novembre 2023 sono stati registrati 295 omicidi (+4% rispetto allo stesso periodo del 2022), con 106 vittime donne (-3% rispetto allo stesso periodo del 2022 in cui le donne uccise furono 109) il 28 novembre 2023 altre 2 donne sono state vittime di femminicidio;
- le donne uccise in ambito familiare/affettivo sono state 87 (-4% rispetto allo stesso periodo del 2022 in cui vittime furono 91); di queste, 55 hanno trovato la morte per mano del partner/ex partner (+4%).

L'ultima nota Istat sulle vittime di omicidio evidenzia che:

- nel 2022 sono stati commessi 322 omicidi (+6,2% rispetto al 2021). Le vittime sono 196 uomini e 126 donne (il 39,1% del totale).
- l'età media delle donne vittime di omicidio è pari a 55,1 anni
- i dati mostrano per il 2022 un aumento del numero di donne uccise da parenti (0,14x100mila donne, 0,10 nel 2021)
- nei casi in cui si è scoperto l'autore, il 92,7% delle donne è vittima di un uomo
- le donne uccise da un partner o ex partner, tutti di sesso maschile, sono 61
- l'Istat stima che i femminicidi siano 106, sul totale delle 126 donne uccise
- gli omicidi di genere rappresentano l'84,1% degli omicidi di donne. <sup>2</sup>

### **I numeri della violenza contro le donne: dati del Centro Antiviolenza di Vicenza**

Il CeAV (centro antiviolenza del Comune di Vicenza) è punto di riferimento per 59 Comuni, per una popolazione complessiva di 386.840 persone.

Il Comune di Vicenza è, infatti, Capofila e referente delle attività del CeAV che opera per conto dello stesso Comune capoluogo e per i Comuni di Agugliaro, Albettono, Altavilla, Arcugnano, Asigliano Veneto, Barbarano-Mossano, Bolzano Vicentino, Bressanvido, Caldogno, Camisano, Campiglia dei Berici, Castegnero, Costabissara, Creazzo, Dueville, Gambugliano, Grisignano di Zocco, Grumolo delle Abbadesse, Isola vicentina, Longare, Montegalda, Montegaldella, Monteviale, Monticello Conte Otto, Nanto, Noventa Vicentina, Orgiano, Pojana Maggiore, Pozzoleone, Quinto, Sandrigo, Sossano, Sovizzo, Torri di Quartesolo, Villaga e Zovencedo.

Inoltre, grazie ad uno specifico accordo con il Comune di Arzignano, capofila per l'Ambito Territoriale VEN\_05 del distretto Ovest dell'AULSS 8 "Berica", il CeAV risponde anche alle donne residenti nei Comuni di Alonte, Altissimo, Arzignano, Brendola, Brogliano, Castelgomberto, Chiampo, Cornedo Vicentino, Crespadoro, Gambellara, Lonigo, Montebello Vicentino, Montecchio Maggiore, Montorso Vicentino, Nogarole Vicentino, Recoaro Terme, San Pietro Mussolino, Sarego, Trissino, Val Liona, Valdagno, Zermeghedo.

Le donne prese in carico dal CeAV nell'anno nel 2022 sono state 272 nel distretto Est e 95 nel distretto Ovest, per un totale di 367 persone.

Nell'anno 2023 le donne prese in carico da CeAV sono state 292 nel Distretto Est e 111 nell'Ovest, per un totale di 403 persone.

Negli ultimi due anni circa, la metà delle donne, sia italiane che straniere, che si rivolgono ai due Centri è senza indipendenza economica e con uno o più minori a carico; il che inasprisce le conseguenze dannose derivanti dai maltrattamenti cui sono sottoposte e, come se non

bastasse, aumentano la fragilità loro e dei loro figli, in un circolo vizioso che impone il coordinamento di interventi di varia natura, prevalentemente socio-assistenziale.

## L'impegno dei servizi pubblici e la rete dei servizi

*"Il lavoro di rete nel servizio sociale consiste nella creazione di legami, sinergie, connessioni tra varie risorse formali, informali, primarie e secondarie al fine di promuovere il benessere della persona e della collettività."*  
([assistentesocialenelmondo.it](http://assistentesocialenelmondo.it))

Uno degli obiettivi del percorso di co-programmazione e coprogettazione introdotte e disciplinate dal Codice del Terzo Settore è indubbiamente la condivisione della conoscenza diffusa e capillare delle situazioni di interesse socio-assistenziale presenti sul territorio e, di conseguenza, la costruzione di un sistema di monitoraggio stabile volto a valorizzare, ottimizzare e consolidare la ricchezza espressa dalla rete territoriale e di comunità per il contrasto alla violenza.

Per quanto di competenza dell'Amministrazione comunale, anche quale capofila per la gestione associata del CeAV, si evidenzia quanto segue.

Il Comune di Vicenza ha attivato fin dal 2011 uno sportello integrato con l'azienda ULSS e le associazioni del territorio per rispondere ai bisogni delle donne vittime di violenza. Già dall'inizio, sebbene lo sportello fosse realizzato con le sole risorse del Comune di Vicenza, la scelta dell'amministrazione è stata quella di organizzare un servizio organico che riuscisse a garantire la risposta ai bisogni di tutte le donne che si rivolgevano al servizio.

Nel 2012, grazie ad un contributo della Fondazione Cariverona, nasce il Centro Antiviolenza del Comune di Vicenza, con la collaborazione dell'Associazione "Donna chiama Donna" e di una rete di Istituzioni pubbliche e private che fin dall'inizio hanno condiviso la missione di realizzare una rete integrata per rispondere ai bisogni complessi delle donne vittime di violenza.

Con l'introduzione della Legge regionale n. 5 del 2013 "*Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*", il Centro Antiviolenza del Comune di Vicenza ha trovato un inquadramento nelle attività istituzionali di contrasto alla violenza.

Negli anni, il Centro Antiviolenza ha ampliato il proprio territorio di riferimento attraverso la convenzione per la gestione associata del servizio con gli altri Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale VEN\_06 e con lo specifico accordo sopra citato con l'Ambito Territoriale VEN\_05, il quale ha consentito l'apertura di uno sportello del Centro dislocato nel Comune di Arzignano. Gli interventi si sono poi arricchiti nel tempo grazie ad una serie di protocolli di collaborazione sia con istituzioni pubbliche che private.

A partire dal 2022 è stato istituito presso la Prefettura di Vicenza il Tavolo per il contrasto alla violenza di genere, a cui partecipano i rappresentanti delle Forze dell'Ordine, della Procura, dell'Ordine degli Avvocati e dell'Ufficio Scolastico Provinciale, oltre che i rappresentanti delle Case Rifugio e del Centro Antiviolenza.

Ancora, grazie al progetto "La Valigia di Caterina", dal 2016 attraverso la sinergia tra il Comune di Vicenza, l'Associazione "Donna chiama Donna" e il Lions Club "Palladio" è stato possibile garantire a molte donne sia risorse per i percorsi di uscita dalla situazione di vittima di violenza che un alloggio di transito per l'autonomia.

Nel territorio sono presenti, poi, diverse realtà che, nell'ambito delle proprie competenze, offrono attività e interventi per il contrasto della violenza di genere. Un primo elenco, non esaustivo, vede tra gli altri servizi:

- l' Azienda ULSS 8 "Berica", che con le attività di diversi servizi sanitari e socio-sanitari si occupano a vario titolo e nelle diverse fasi delle vittime di violenza e in parte delle persone maltrattanti (Pronto Soccorso, Consultorio Familiare, Servizi Infanzia e Adolescenza, Tutela Minori...);
- le Case Rifugio e le Case di Sgancio del territorio che, oltre a garantire le funzioni di protezioni nell'ambito della programmazione regionale, hanno un ruolo attivo nella programmazione degli interventi di contrasto alla violenza di genere e partecipano a pieno titolo al Tavolo Inter-istituzionale presso la Prefettura;
- la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, che hanno specifici progetti di sensibilizzazione sul fenomeno in esame;
- diverse associazioni che si impegnano in attività di formazione e sensibilizzazione: in particolare sono presenti servizi riservati agli uomini maltrattanti che desiderano intraprendere percorsi di consapevolezza e cura;
- l'Ufficio di Ambito Territoriale Scolastico che promuove specifici percorsi sulla violenza di genere e sull' educazione all'affettività anche con la collaborazione della Prefettura e dei partecipanti;
- lo sportello per gli uomini maltrattanti che potrebbe essere integrato con un ulteriore servizio nell'ambito del Centro per la Giustizia Riparativa – intervento, quest'ultimo, in fase di verifica di fattibilità.

### **Obiettivi della co-programmazione**

Alla luce dell'emendamento (PgN 208730/2023 del 13/12/2023) presentato in sede di approvazione del bilancio comunale ed approvato dall'assise consiliare nel contesto della delibera di consiglio comunale n. 85 del 20.12.2023-Approvazione del Bilancio di previsione 2024/2026 è impegno dell'Amministrazione comunale avviare un percorso di co-programmazione ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore.

*“La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili” (art. 55 comma 2 CTS).*

Le riflessioni raccolte nei diversi contesti istituzionali a cui partecipano istituzioni pubbliche e rappresentanti degli Enti del terzo Settore, dell'Associazionismo e del Mondo del Lavoro (Tavolo di coordinamento del Protocollo di rete per il contrasto alla violenza contro le donne nell'ambito territoriale dell'Azienda ULSS 8 Berica nella provincia di Vicenza, tavoli per la predisposizione del Piano di Zona, Consulta per le Pari Opportunità) individuano, del resto, nella costruzione di un sistema integrato a 360 gradi, con il coinvolgimento di tutta la comunità territoriale, la premessa essenziale per ridurre e contrastare il fenomeno della violenza di genere.

Con l'intento, quindi, di facilitare il processo di co-costruzione di un Piano della città per il contrasto alla violenza di genere anche attraverso gli strumenti individuati dal Codice del Terzo Settore si enucleano, di seguito, le possibili aree da integrare e/o sviluppare a completamento dei servizi essenziali quali il Centro Antiviolenza e le strutture residenziali di protezione (Case Rifugio e Case di secondo livello) che sono garantite dalla programmazione Nazionale, Regionale e Locale.

## Area della Prevenzione

*“Prevenire la violenza vuol dire combattere le sue radici culturali e le sue cause. Per questo sono essenziali le strategie politiche mirate all’educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento e alla realizzazione delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica e privata.” (rapporto Istat 2023)*

In questo contesto è necessario:



## Area della Cura (Preso in carico)

*“Prendiamo in considerazione la metafora della presa in carico: in essa è implicita la presenza di un “carico”, da una parte, e di qualcuno che “prende”, dall'altra. In tutte le metafore ci sono delle implicazioni metaforiche che producono un apprendimento per cui, nel nostro caso, se io posso prendere in carico sono più forte, sono attivo, mentre chi è preso in carico è passivo, è meno forte.” (Felice di Lernia Operatore sociale dal 1980)*

Nella definizione del Piano della città si ritiene opportuno parlare di processi di “cura” piuttosto che di “presa in carico” cercando di contrastare, anche nel linguaggio, il fenomeno di una vittimizzazione secondaria e con la volontà di riaffermare il principio del rispetto e dall'autodeterminazione sia a favore delle donne ma anche di quegli uomini che desiderano intraprendere un percorso di riflessione sui propri comportamenti violenti.

Fermo restando la centralità del Centro Antiviolenza e delle Case Rifugio si ritiene utile, pertanto, prevedere nella filiera dei servizi la possibilità di incrementare gli interventi relativamente a:



## Area della protezione

*“La rete di protezione è di fondamentale importanza per le donne vittime di violenza: prima di iniziare il percorso di uscita dalla violenza, il 40% delle donne si è rivolta ai parenti per cercare aiuto, il 30% alle forze dell’ordine, il 19,3% ha fatto ricorso al pronto soccorso e all’ospedale. (...) Le forze dell’ordine e i servizi sociali e sanitari hanno un importante ruolo nell’orientare le donne verso i CAV. Il 26,8% delle donne si reca ai CAV autonomamente e il 17,5% con l’aiuto di parenti e amici, ma il 32,7% è guidato dagli operatori sul territorio (forze dell’ordine, servizi sociali e presidi della salute)” (Rapporto Istat 2021/2022)*

Uno degli elementi di maggiore criticità nell’ambito del contrasto alla violenza sulle donne è rappresentato dalla carenza nel sistema di protezione delle donne nel momento di massimo pericolo.

La normativa nazionale, per quanto estremamente rafforzata negli ultimi anni, non individua l’inserimento delle donne in casa rifugio come un Livello Essenziale di Prestazione Sociale con la conseguenza che il costo dell’accoglienza è quindi a carico del Comune di Residenza e in minima parte sostenuto dalle risorse nazionali e regionali che sono comunque insufficienti.

I percorsi nelle strutture sono medialmente lunghi e la crisi strutturale di alloggi non facilita soluzioni autonome.

Le donne , inoltre, obbligate a lasciare la propria abitazione, spesso con i figli minori, sono anche costrette ,la maggioranza delle volte, a trasferirsi in altre città al fine di evitare di essere ancora oggetto di violenza.

I posti letto nelle Case Rifugio sono comunque insufficienti e i tempi di attesa possono non essere compatibili con il momento in cui è necessario agire in urgenza.

Inoltre il percorso di emersione dalla situazione di violenza è per sua stessa natura soggetto ad oscillazioni e ambiguità e non sempre la donna, anche quando si allontana dal maltrattante convivente, riesce a mantenere ferma la decisione nel tempo, esponendo a rischio la necessaria segretezza dell'indirizzo della Casa Rifugio.

Non si tratta solo di inserire la donna in un luogo in cui questa sia fisicamente al sicuro ma anche di accompagnarla in un percorso personale di consapevolezza che deve essere necessariamente realizzato in maniera integrata tra la Casa Rifugio e operatrici esperte dei centri antiviolenza.

A questo si aggiunge che la maggioranza delle donne che necessita di accoglienza in una Casa Rifugio hanno relazioni familiari e amicali fragili, spesso conseguenza della violenza subita. Per quanto la maggioranza delle donne che si rivolgono ai Centri Antiviolenza sia italiana la percentuale si inverte nelle richieste di accoglienza in cui sono le donne straniere, prive di una rete di supporto, che richiedono aiuto.

A fronte di queste e altre considerazioni sono individuate, in questo territorio, quali priorità dell'area della protezione le seguenti azioni:



## Area dell'autonomia

*“L’esperienza dei Centri antiviolenza con le donne coinvolte in situazioni di violenza ci ha portate a riconoscere l’intimo e necessario legame tra l’uscita dalla violenza e il recupero della piena autonomia sotto il profilo sociale ed economico.”*(estratto da Il processo di empowerment sociale ed economico delle donne – Dire Donne in rete contro la violenza)

Come ricorda il Coordinamento nazionale delle Donne In Rete contro la violenza “il processo di empowerment sociale ed economico, volto a garantire il benessere generale delle donne, a favorirne l’indipendenza e l’autonomia nelle scelte, nonché a ridurre la vulnerabilità e l’esposizione alla violenza, assume un’importanza fondamentale per rendere davvero concreto ed efficiente ogni percorso di fuoriuscita dalla violenza. Infatti, sebbene sia fondamentale agire con sistemi di protezione ed accoglienza per preservare la vita delle donne, è altrettanto fondamentale mettere in atto interventi globali che puntino a evitare che il vissuto di violenza si traduca in un vero e proprio “svantaggio sociale” e a far sì che ciascuna riscopra la capacità e il potere di affrontare i problemi e le questioni che la riguardano in modo autonomo e indipendente.”

Seppure nel contesto territoriale in cui agisce il centro antiviolenza molto sia stato fatto, tanto da essere pionieri con “La valigia di Caterina” di interventi specificatamente rivolti a favorire la “ripartenza” delle donne che escono da storie di violenza, molto ancora può e deve essere fatto.

Riprendendo gli scomparti della Valigia di Caterina si ritiene che possano essere implementati i seguenti interventi:



## Il percorso di co-programmazione

Il percorso di co-programmazione dovrà prevedere, oltre alla partecipazione degli Enti del Terzo Settore e delle associazioni presenti del territorio che daranno la disponibilità alla partecipazione, quella degli enti istituzionali che sono parte integrante della rete dei servizi: Prefettura di Vicenza, FF.OO., Azienda ULSS, Associazioni Datoriali e Sindacali, Ufficio di Ambito Territoriale Scolastico, rappresentanza dei Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale ed eventuali altre istituzioni.

Stante la complessità e l'eterogeneità delle problematiche da affrontare, si ritiene ipotizzabile che il percorso si articoli in diverse fasi che partiranno dalla convocazione di tutte le realtà interessate per giungere alla suddivisione in gruppi di lavoro secondo le aree di priorità sopra indicate e all'incontro finale per l'approvazione della bozza del Piano della Città per il Contrasto alla Violenza che sarà successivamente sottoposto all'esame dell'Amministrazione comunale.

Obiettivo della procedura sarà quello di arricchire il quadro conoscitivo dell'ente, tenuto conto dei vigenti strumenti di pianificazione e di programmazione di settore, in modo da poter definire e promuovere:

- a) l'attualità e la consistenza delle esigenze e dei bisogni delle donne vittime di violenza e della comunità in riferimento agli interventi di prevenzione e di presa in carico anche degli uomini maltrattanti;
- b) l'attivazione di una relazione di collaborazione in termini di conoscenza, di elaborazione congiunta di possibili proposte per fronteggiare le problematiche ed i bisogni individuati;
- c) la qualificazione della spesa pubblica, anche mediante l'attivazione di risorse economiche ulteriori rispetto a quelle disponibili da parte dell'amministrazione precedente;
- d) la costruzione di un clima di reciproca fiducia fra i partecipanti al Tavolo di co-programmazione e co-progettazione quale espressione dell'esercizio di funzioni pubbliche in forma sussidiaria, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

Il Direttore del Settore  
Settore Servizi Sociali, Partecipazione, Lavoro e Pari Opportunità  
*Dr.ssa Micaela Castagnaro*