Centri antiviolenza: tra politica e servizi

Come l’istituzionalizzazione delle politiche antiviolenza sta cambiando il lavoro dei Centri e i percorsi delle donne accolte

Barbara Bertolani, Antonella Capalbi, Eleonora Costantini, | 23 novembre 2026

I Policy Highlights di *Politiche Sociali/Social Policies*

L’articolo che segue sintetizza alcuni degli esiti del lavoro pubblicato sul numero 1/2026 di Politiche Sociali/Social Policies, rivista edita dal Mulino e promossa da ESPAnet-Italia. Per maggiori dettagli e citazioni: E. Costantini, B. Bertolani e A. Capalbi, Tensioni simboliche nelle politiche antiviolenza tra impianto normativo e operatività quotidiana: una lettura femminile e femminista*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 1/2026, pp. 57-79.*

Il “campo dell’antiviolenza”: dieci anni di leggi e piani

In Italia i Centri antiviolenza (CAV) e le Case rifugio sono nati dalle mobilitazioni femministe degli anni Settanta e, anche grazie all’azione di quel momento, la violenza maschile contro le donne da questione privata è diventata un problema pubblico e politico. Da circa un decennio il “campo dell’antiviolenza” ha ottenuto un riconoscimento formale, a partire dalla Legge n. 119 del 2013, che fa propri i principi della Convenzione di Istanbul, attribuendo al contrasto della violenza un carattere di urgenza e prevedendo finanziamenti dedicati ai CAV. Sono seguiti il “Codice Rosso” (Legge n. 69/2019), la sua revisione con la Legge n. 168/2023 e le proposte per introdurre il femminicidio come reato autonomo.

Sul piano della programmazione, ai due Piani nazionali “straordinari” (2015-2017 e 2018-2020) è seguito dal 2021 un Piano “strategico”. Il cambiamento non è solo terminologico: le donne diventano soggetti attivi, capaci di contribuire alla definizione delle soluzioni, e la governance diventa il quarto asse prioritario. L’ultimo Piano, per il periodo 2025-2027, conferma questa impostazione.

Gli esiti positivi di questa stagione sono evidenti: legittimazione pubblica del tema, finanziamenti dedicati, progressiva integrazione dei CAV nel sistema dei servizi. In particolare, la letteratura rileva il ruolo attivo che il Piano strategico attribuisce ai Centri nella pianificazione, nell’attuazione e nella valutazione degli interventi. È altrettanto vero, però, che nella descrizione delle azioni da realizzare sembra scomparire progressivamente il metodo distintivo dei CAV, soprattutto di quelli di matrice femminista. Nel nostro articolo pubblicato sul numero 1/2026 di *Politiche Sociali/Social Policies*, a partire dal quale è tratto questo contributo, ci siamo chieste che cosa sia cambiato, nello stesso periodo, nel lavoro quotidiano dei CAV e nei percorsi delle donne che vi si rivolgono.

Per rispondere, abbiamo analizzato le leggi approvate dal 2013 e i Piani nazionali e regionali emanati dal 2015, seguendo l’evoluzione del loro linguaggio. Ci siamo poi concentrate sull’Emilia-Romagna e sul CAV di Modena, con cinque focus group realizzati nel 2024 con operatrici, volontarie, avvocate e donne accolte, oltre ai verbali di una decina di incontri interni. A Modena le donne accolte sono passate da 423 nel 2018 a 532 nel 2024, mentre quelle in situazione di emergenza sono raddoppiate tra il 2020 e il 2024, da 14 a 28. Sono dati che possono riflettere anche una maggiore emersione del fenomeno, ma a noi interessa soprattutto capire come sono cambiati il lavoro dei Centri e il rapporto tra le donne e le istituzioni.

Emergenza, rischio, standard: come le norme definiscono la violenza

Gli interventi legislativi hanno concorso a definire una cornice in cui la violenza, per essere contrastata, deve diventare oggettivabile, visibile e misurabile. In questa cornice, l’attenzione si concentra sul femminicidio, che ne è la forma più estrema, ma anche la più visibile appunto. D’altro canto, la “valutazione del rischio” diventa insieme un principio d’azione e la base per standardizzare gli interventi.

Questa impostazione, che risponde all’esigenza di uniformità e tempestività, presenta tuttavia alcuni elementi critici: ad esempio, spesso si interviene quando la violenza è già stata agita e quindi può essere provata, mentre le forme meno

misurabili, come la violenza economica e quella psicologica, diventano anche meno visibili. Inoltre, si tende a privilegiare un orientamento securitario del sistema punitivo, ad esempio, introducendo nuovi reati ma non agendo in maniera organica sul sistema esistente.

Lo stesso schema ritorna nella regolazione dei servizi. L'Intesa Stato-Regioni del 2014, aggiornata nel 2022, fissa i requisiti minimi dei CAV e delle Case rifugio e lega a essi l'accesso ai finanziamenti. I Centri hanno quindi dovuto riorganizzarsi, conformandosi agli standard, per accedere ai finanziamenti ed essere legittimati a partecipare ai sistemi locali.

L'analisi del contesto dell'Emilia Romagna mostra come il quadro nazionale si traduca a livello territoriale: la Legge regionale n. 6/2014 conferma i CAV come parte integrante del sistema dei servizi e riconosce tre principali linee di intervento: governance, prevenzione e protezione. Ne derivano due campi d'azione principali: la protezione, con una dimensione individuale di "servizio", e la prevenzione, con una dimensione collettiva di formazione e sensibilizzazione.

Il nodo più delicato resta la governance: se infatti a livello nazionale manca una definizione univoca di "rete antiviolenza", sui territori convivono più sedi di coordinamento, le Conferenze territoriali socio-sanitarie, i Tavoli prefettizi e i Tavoli interistituzionali coordinati dagli enti locali. La Regione Emilia Romagna invita a ricondurli a un unico Tavolo tecnico territoriale, il cui coordinamento deve però spettare a un soggetto istituzionale.

I CAV partecipano dunque alle reti antiviolenza, ma le asimmetrie di legittimazione e risorse rispetto agli attori istituzionali ne limitano la possibilità di concorrere alla definizione degli interventi. Come suggerisce Nancy Fraser, il riconoscimento pubblico di un bisogno apre anche un confronto su chi abbia il potere di interpretarlo e di stabilire quali risposte siano appropriate.

Dalla creazione di coscienza all'erogazione di servizi

Nella pratica, il baricentro dei CAV tende a spostarsi dalla rielaborazione politica dell'esperienza della violenza alla prestazione di assistenza. In molti territori i Centri gestiscono l'allontanamento in emergenza di donne e figli, l'ospitalità in case di emergenza o in hotel e i bisogni di base. L'Intesa Stato-Regioni prevede inoltre che i CAV possano assumere assistenti sociali, psicologhe ed educatrici. È un cambiamento profondo rispetto ai primi Centri, nati come luoghi in cui donne accolgono altre donne. Una trasformazione che si inserisce nei più ampi cambiamenti del welfare, caratterizzati dalla crescente importanza della standardizzazione, della professionalizzazione e della misurazione delle prestazioni.

Un'operatrice del CAV di Modena descrive così le richieste delle istituzioni locali: «ci chiedono di fare la valutazione del rischio nelle accoglienze in emergenza seguendo indicatori precisi, di scrivere relazioni, di segnalare i "casi" al servizio sociale». Se il lavoro dei Centri viene sempre più di frequente ricondotto all'erogazione di prestazioni, rischia di essere modificato il significato stesso dell'accoglienza, così come l'interpretazione delle donne quali "vittime individualizzate" e "casi di intervento".

La revisione dell'Intesa Stato-Regioni, discussa nel 2025, ha portato questa tensione al centro del dibattito nazionale. La proposta è stata elaborata senza coinvolgere direttamente le associazioni femminili, consultate solo in seguito. Il testo contiene elementi apprezzati, come la possibilità per i CAV di gestire la linea H24 in collaborazione con il 1522. Le critiche si concentrano invece sull'articolo 1, comma 7, relativo ai requisiti delle organizzazioni che possono gestire un Centro antiviolenza. Nella versione proposta, infatti, anche soggetti privati estranei alla storia del movimento delle donne e alla metodologia femminista potrebbero aprire un CAV. Secondo D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, questa modifica rischierebbe di ridurre i Centri a servizi di supporto in emergenza, chiamati a compensare le carenze del sistema, svalutandone il sapere e trasformandoli in servizi *gender neutral* come qualsiasi altro servizio alla persona.

Le associazioni nazionali (D.i.Re, Differenza Donna, UDI – Unione Donne Italiane, Befree e il Coordinamento dei CAV dell'Emilia-Romagna) hanno chiesto unitariamente una proroga dell'Intesa vigente e avanzato controproposte. In particolare, sottolineano la necessità di distinguere i CAV e le Case rifugio gestiti da associazioni e organizzazioni di donne, dai servizi antiviolenza gestiti da altri enti, definendo per questi ultimi requisiti e albi specifici e finanziandoli con le risorse già previste per i servizi socioassistenziali. La mobilitazione ha ottenuto la proroga dell'Intesa vigente per valutare le obiezioni.

Le donne accolte, tra tutela e perdita di controllo

Le misure introdotte dal Codice Rosso, come il divieto di avvicinamento e il braccialetto elettronico, offrono strumenti importanti di protezione immediata. Le donne ne riconoscono l'utilità, ma anche i limiti. Una donna accolta racconta: «Il braccialetto... per me è una tutela... mi fa sentire più tranquilla. Io temo per il momento in cui si spengono le luci». La

protezione è reale, ma può essere temporanea e non interviene sulle radici culturali della violenza. Gli automatismi procedurali introdotti dalla norma, inoltre, possono produrre una perdita di controllo sulla propria situazione, dal momento che in presenza di lesioni con prognosi superiori ai 40 giorni o di altri reati procedibili d'ufficio, il percorso giudiziario si attiva anche senza querela della donna, talvolta perfino a sua insaputa.

Anche le richieste rivolte alle donne diventano sempre più spesso “performative”. Come osserva un’operatrice, «ci si aspetta che una donna denunci in fretta, trovi lavoro in fretta, trovi casa in fretta», in una logica di “obbedienza” che contrasta con il principio di autodeterminazione praticato dai CAV. Ai Centri si chiede di sollecitare le donne ad adeguarsi alle aspettative della rete. È ciò che Fraser definisce un processo di interpretazione dei bisogni da parte degli esperti: le donne rischiano di diventare destinatarie passive di interventi definiti da altri, anziché partecipare esse stesse alla definizione delle proprie necessità.

Resta invece particolarmente sottovalutata la violenza economica, che può manifestarsi anche dopo la separazione, per esempio attraverso il mancato pagamento dell’assegno di mantenimento. La violenza psicologica viene spesso minimizzata o scambiata per conflitto. Quanto alla genitorialità, le operatrici segnalano una possibile colpevolizzazione implicita delle madri per la violenza assistita, mentre i provvedimenti di sospensione o decadenza della responsabilità genitoriale degli autori di violenza restano rari. Nella giustizia civile, la salvaguardia della frequentazione con il padre tende a prevalere sulla valutazione del rischio, anche dove c’è stata violenza familiare. È quella che la letteratura chiama vittimizzazione secondaria o istituzionale: le donne rischiano nuove forme di passivizzazione proprio nei percorsi predisposti per proteggerle.

Nel complesso, dunque, l’istituzionalizzazione del “campo dell’antiviolenza” ha prodotto un duplice effetto: ha dato legittimazione pubblica e normativa al tema e rafforzato le tutele e, allo stesso tempo, ha tradotto l’intervento in termini tecnico-prestazionali e di emergenza, contribuendo a depoliticizzare l’azione dei Centri.

L’esperienza di Modena solleva questioni che vanno oltre il contesto locale relative al ruolo dei CAV nella definizione delle politiche, alle asimmetrie nelle reti territoriali e, soprattutto, al ruolo riconosciuto alle donne nella definizione dei percorsi di uscita dalla violenza. La nostra analisi suggerisce, invece, l’importanza di considerarle “esperte della propria esperienza”, capaci di contribuire alla definizione dei propri bisogni e delle misure più adeguate a soddisfarli. D’altro canto, il coinvolgimento dei CAV in sede di definizione delle politiche consentirebbe a operatrici e volontarie di contribuire sulla base dei saperi maturati sul campo, anche in materia di definizione dei requisiti dei servizi e delle modalità di coordinamento delle reti locali.

Il dialogo tra istituzioni e pratiche femministe, tra saperi esperti e situati, può aiutare ad affrontare la violenza non solo come emergenza individuale, ma come questione strutturale e culturale. È una riflessione che potrebbe essere estesa anche ad altri ambiti delle politiche di welfare.