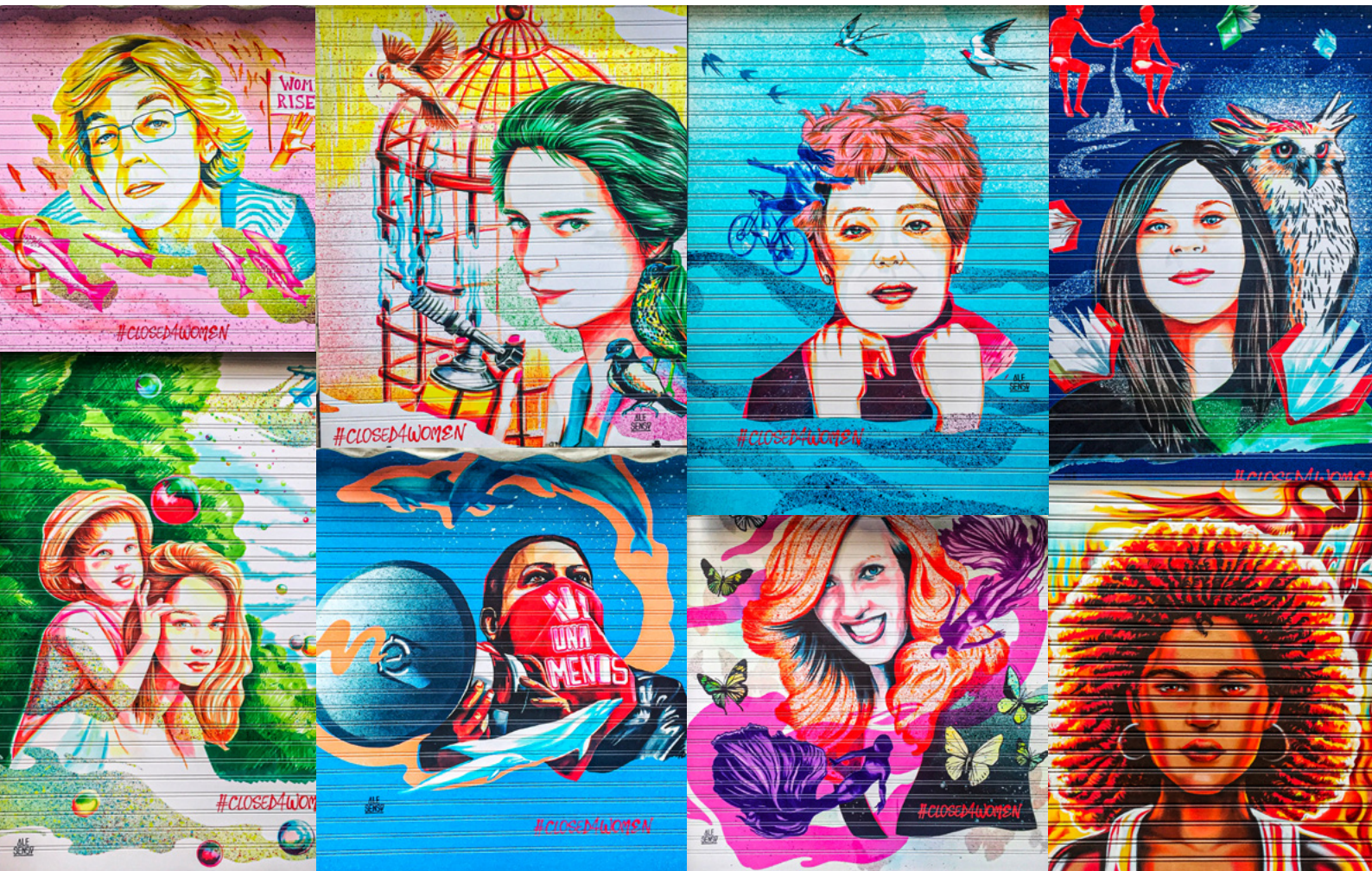


act:onaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO



TRA RETORICA E REALTÀ

Dati e proposte sul sistema antiviolenza in Italia

Edizione 2020

Coordinamento ricerca: Rossana Scaricabarozzi

Ricerca e redazione: Isabella Orfano e Rossella Silvestre

Supervisione: Elisa Visconti e Luca De Fraia

Grafica: Tazio Malvezzi

Foto e opere in copertina: Ale Senso

Si ringraziano per la collaborazione (in ordine alfabetico): Anna Agosta dell'Associazione Thamaja, Stefania Bartocchetti dell'Associazione Telefono Donna, Amalia Bonfanti dell'Associazione L'Altra Metà del Cielo Telefono Donna Merate, Cinzia Di Pilla dell'Associazione E.VA onlus Emergenza contro la Violenza, Maria Stefania Figliuzzi dell'Associazione Attivamente coinvolte, Mariagrazia Giorgianni dell'Associazione Pink Project, Maria Calogera Grasso dell'Associazione Donne insieme Sandra Crescimanno, Chiara Gravina dell'Associazione Centro Roberta Lanzino, Francesca Mallamaci del Centro antiviolenza Angela Morabito, Isolina Mantelli del Centro Calabrese di Solidarietà, Sara Modora dell'Associazione Aiuto Donne-Centro Antiviolenza di Bergamo, Sabrina Ortelli e Miriam Pasqui del Comune di Milano, Mariagrazia Patronaggio dell'Associazione Le Onde, Aurora Ranno dell'Associazione Co.Tu.Le.Vi, Luigia Rosito di Mondi Diversi, Manuela Rossi dell'Aps Il coraggio di Frida, Cristina Rubagotti dell'Associazione Centro Aiuto Donne Maltrattate, Nicla Spezzati della Coop. Soc. Kore onlus, Greta Savazzi e Rebecca Tamacoldi dell'Associazione Movimento Incontro Ascolto, Tommaso Triolo della Regione Sicilia.

Infine, un grazie particolare a Cristiana Scoppa di D.i.Re e a Mariangela Zanni del Centro Veneto Progetti Donna-Auser e Rel.Azioni Positive di Padova.

Data di chiusura della ricerca: 15 ottobre 2020

INDICE

ACRONIMI	2
SINTESI	3
INTRODUZIONE	4
METODOLOGIA	5
1- IL PIANO NAZIONALE ANTIVIOLENZA 2017-2020 (ART. 5)	7
1.1 Il Piano in teoria	7
1.2 Quante risorse per il Piano?	9
1.3 Le azioni realizzate	10
1.4 Prospettive future	11
2- FONDI STATALI PER CASE RIFUGIO E CENTRI ANTIVIOLENZA (ART. 5 BIS)	14
2.1 Traguardi raggiunti e aree di miglioramento	14
2.2 Gestione dei fondi: alla ricerca del modello ideale	16
3- L'INDICE DI TRASPARENZA: LA PERFORMANCE DELLE REGIONI	19
3.1 Uso sempre più trasparente dei fondi	19
4- QUANTO INVESTONO LE REGIONI NELLA LOTTA ALLA VIOLENZA?	21
4.1 I fondi regionali antiviolenza 2017-2019: un triennio a confronto	21
5- LA FILIERA CORTA DEI FONDI: I CASI DI CALABRIA E SICILIA	24
5.1 Quando la buona volontà non basta	24
6- IL SISTEMA DI PROTEZIONE ITALIANO AI TEMPI DEL COVID-19	27
6.1 La risposta affannata delle istituzioni	27
6.2 I centri antiviolenza e le case rifugio: l'ennesimo atto di resilienza	29
6.3 Lombardia, Calabria e Sicilia: paradigmi di un'inadeguatezza annunciata	30
6.4 Riflessioni e proposte per future emergenze	32
CONCLUSIONI	35
RACCOMANDAZIONI	38
ALLEGATO 1 - IL PIANO ANTIVIOLENZA 2017-2020, QUALE L'IMPEGNO DEL DPO?	41
ALLEGATO 2 - EROGAZIONE DEI FONDI STATALI ANTIVIOLENZA (2015-2020): STATO DELL'ARTE	44
ALLEGATO 3 - L'INDICE DI TRASPARENZA 2020 NEL DETTAGLIO	49
ALLEGATO 4 - QUANTO INVESTONO LE REGIONI PER LA LOTTA ALLA VIOLENZA?	51
ALLEGATO 5 - I SISTEMI ANTIVIOLENZA DI CALABRIA E SICILIA	57
ALLEGATO 6 - VIOLENZA MASCHILE SULLE DONNE: GLI ALTRI NUMERI DELLA PANDEMIA	62

ACRONIMI

ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia
DD	Determina dirigenziale
CAV	Centro anti violenza
CNR-IRPPS	Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali
CR	Casa rifugio
CSM	Consiglio Superiore della Magistratura
DGR	Delibera di Giunta Regionale
D.Lgs.	Decreto legislativo
DL	Decreto-legge
DPCM	Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dpi	Dispositivi di protezione individuale
DPO	Dipartimento per le Pari Opportunità
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MEF	Ministero Economia e Finanze
PdCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri

SINTESI

- » Il monitoraggio realizzato da ActionAid nel corso del 2020 ha preso in esame la filiera dei fondi statali anti violenza stanziati ai sensi del DL 93/2013 per l'implementazione del Piano strategico nazionale 2017-2020 (art. 5) e il rafforzamento delle strutture di accoglienza (art. 5 bis), nonché le risorse allocate dalle Regioni italiane per le annualità 2017, 2018 e 2019, in ottemperanza alle leggi regionali vigenti in materia di violenza di genere. Presenta inoltre due focus territoriali su Calabria e Sicilia e un approfondimento tematico sull'impatto del Covid-19 sul sistema anti violenza italiano.
- » Il Consiglio dei Ministri ha adottato il **Piano strategico nazionale** sulla violenza maschile contro le donne il 23.11.2017, la Cabina di regia nazionale ha approvato il relativo Piano operativo **due anni dopo** (18 luglio 2019).
- » A due mesi dalla supposta conclusione, **l'implementazione del Piano anti violenza 2017-2020 risulta essere incompleta e la promessa trasparenza dei processi e delle decisioni** che lo riguardano **non rispettata**
- » La **dotazione finanziaria** prevista dal **Piano operativo** è di 132 mln di euro, **insufficiente** per coprire le 102 azioni programmate. **Nessuna informazione circa la sua attuazione è stata pubblicata sul sito istituzionale del DPO**
- » Al 15 ottobre 2020, le Regioni hanno erogato il **72%** dei fondi dell'annualità 2015-2016, il **67%** per quelle del 2017, il **39%** per il 2018 e il **10%** per il 2019.
- » **Nessuna risorsa è ancora stata ripartita dal DPO per il 2020.**
- » L'**Indice di trasparenza** applicato agli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi statali anti violenza per il 2018 ha evidenziato un miglioramento generale rispetto all'anno precedente, con un **incremento della trasparenza di circa 14 punti di percentuale**. La **Puglia** è la Regione più trasparente. A causa dell'indisponibilità degli atti non è stato possibile elaborare un'analisi strutturata sulla trasparenza delle Regioni relativamente alle risorse ripartite per l'annualità 2019.
- » Nel triennio 2017-2019 è stato registrato un **progressivo aumento delle risorse statali (+7,3 mln di euro) e regionali (+3,3 mln di euro)** allocate per il finanziamento di interventi di prevenzione e protezione. Nel triennio **2017-2019**, le **Regioni** hanno quindi **disposto di 92,1 mln** di euro tra risorse statali (5 bis) e fondi regionali.
- » La pandemia ha evidenziato **la preoccupante fragilità e disomogeneità del sistema anti violenza nazionale e territoriale**. L'accesso ai centri è stato drasticamente ridotto ed è stata osservata una **diminuzione significativa dei nuovi contatti**. Particolarmente problematica la situazione sul fronte dell'ospitalità in emergenza così come il coordinamento delle risposte istituzionali, spesso frammentarie o assenti.
- » Dalle interviste realizzate è emersa la necessità di elaborare una proposta operativa per garantire la pronta attivazione del sistema di protezione e prevenzione in caso di nuove emergenze prevedendo: potenziamento delle reti territoriali anti violenza, **definizione di procedure operative standard**, istituzione di un **fondo ad hoc per le spese impreviste**.

INTRODUZIONE

Lo ha chiesto di recente il Consiglio d'Europa¹. Lo chiedono da anni i centri anti violenza e molte associazioni delle società civile. Soprattutto, però, lo chiedono le donne che subiscono violenza: l'Italia deve dotarsi di un sistema di prevenzione e protezione pienamente funzionante in tutte le sue parti e ugualmente accessibile su tutto il territorio italiano. Sebbene alcuni miglioramenti siano stati registrati nel corso degli ultimi anni, permane ancora un'ampia distanza tra quanto previsto dalle norme nazionali e internazionali e quanto attuato nella pratica quotidiana. Lo ha dimostrato con inequivocabile evidenza l'emergenza sanitaria da Covid-19 che, come una cartina tornasole, ha messo in luce la fragilità di un sistema ancora troppo spesso caratterizzato da difficoltà gestionali, economiche e di coordinamento a vari livelli istituzionali. Sono state approvate norme, adottati piani anti violenza a livello nazionale e regionale, erogati fondi e realizzati interventi di prevenzione e protezione, eppure, tutto ciò non è ancora sufficiente per dotare il nostro Paese di un sistema articolato capace, da un lato, di incidere profondamente sulla cultura patriarcale e maschilista che produce la violenza di genere e, dall'altro, di fornire adeguato supporto alle donne che di tale cultura sono vittime.

Il monitoraggio dei fondi anti violenza qui presentato sostanzia un quadro che desta preoccupazione. Ricostruendo l'intera filiera delle risorse statali e regionali stanziati per il periodo 2015-2020, è stato possibile verificare l'effettivo impegno delle istituzioni centrali e territoriali nel prevenire la violenza e garantire protezione e assistenza alle donne che la subiscono. È stato altresì possibile raccogliere importanti indicazioni per migliorare prassi operative e procedure burocratico-amministrative che dovrebbero essere tenute in debito conto dalle Amministrazioni statali e regionali per migliorare la propria capacità di risposta alla violenza contro le donne.

In prossimità della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, è auspicabile un definitivo cambio di paradigma. Non più solamente brevi campagne di comunicazione che velocemente vengono dimenticate, non più annunci di ripartizioni di risorse che da mesi dovrebbero essere già state trasferite, non più eventi che – seppur apprezzabili – non producono quei cambiamenti strutturali necessari per contrastare la violenza. Serve altro. Serve che la violenza maschile contro le donne sia all'ordine del giorno nelle agende politiche nazionali, regionali e locali 365 giorni all'anno, e non solo il 25 novembre. Le agende però non possono essere solo quelle delle rappresentanti istituzionali con delega alle pari opportunità, devono essere anche le agende di tutte e tutti coloro che siedono a vario titolo ai tavoli del Governo, del

Parlamento, delle Regioni e di tutte le amministrazioni e agenzie coinvolte nella prevenzione e nel contrasto della violenza così come nell'assistenza e protezione delle donne che quella violenza la subiscono. Lo stesso livello di impegno è altrettanto necessario sia assunto anche da chi si occupa dal punto di vista burocratico di realizzare le politiche e gli interventi. Solo tale cambio di priorità nelle agende della politica permetterebbe di dotare l'Italia di un sistema di prevenzione e protezione strutturato e articolato in grado di dare pronte risposte alle donne in tempi ordinari così come in quelli emergenziali.

Nelle pagine che seguono vi sono molti dati, analisi dettagliate e raccomandazioni puntuali, così come tante indicazioni di chi lavora direttamente con le donne e nelle istituzioni che possono orientare le strategie e le prassi future. Alla vigilia della redazione di un nuovo piano anti violenza, si parta da qui, dal confronto basato su evidenze empiriche e testimonianze dirette, per stendere un piano strategico e programmatico attuabile, che permetta di colmare le lacune presenti nel sistema anti violenza in vigore. Non solamente perché lo chiede il Consiglio d'Europa, ma perché le donne hanno il pieno diritto di vivere una vita senza violenza e le istituzioni italiane hanno il dovere di garantirlo.

¹ Consiglio d'Europa - GREVIO, *Rapporto di Valutazione di Base. Italia*, Strasburgo, 2020; Council of Europe - Ministers' Deputies, Decisions CM/Del/Dec(2020)1383/H46-12, 1 October 2020.

METODOLOGIA

L'analisi contenuta in questo studio si basa su dati e informazioni pubbliche raccolte attraverso fonti di tipo quantitativo e qualitativo, qui di seguito specificate per ciascuna area di indagine considerata.

Per il **monitoraggio dei fondi antiviolenza statali**, stanziati ai sensi del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, è stata presa in esame un'ampia serie di documenti di indirizzo e atti amministrativi disponibili nelle sezioni "Amministrazione trasparente" e in altre pagine dedicate dei siti delle istituzioni ricomprese nel presente studio. Nello specifico, sono stati analizzati i fondi previsti all'art. 5 per il Piano nazionale antiviolenza e all'art. 5 *bis* per l'istituzione e il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio.

Per i fondi stanziati per la realizzazione delle priorità di intervento previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020 (*Capitolo 1*) sono stati raccolti ed esaminati, oltre allo stesso Piano strategico adottato il 23.11.2017 e al relativo Piano operativo del 23.07.2019, i documenti di bilancio e i conti finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le informazioni e i dati contenuti negli atti disponibili sui siti istituzionali e nei documenti ottenuti da alcune amministrazioni, dopo aver presentato istanza di accesso civico generalizzato. L'analisi effettuata si fonda sui dati resi disponibili al 31 agosto 2020.

Per i fondi antiviolenza statali ripartiti tra le Regioni per l'istituzione e il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio nonché per interventi regionali già operativi (art. 5 *bis* DL 93/2013) per le annualità 2015-2016, 2017, 2018 e 2019², sono stati analizzati i relativi decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM), nonché gli atti amministrativi regionali riguardanti la programmazione, l'assegnazione, l'impegno e la liquidazione delle risorse (*Capitolo 2*), di cui è stata valutata anche la trasparenza (*Capitolo 3*). Così come per le edizioni precedenti del monitoraggio, anche quest'anno non sono state prese in esame le Province autonome di Trento e Bolzano

poiché, in virtù del loro statuto speciale, sono interessate da procedure distinte³ di assegnazione dei fondi statali che rendono difficilmente monitorabile il loro utilizzo. L'analisi dei dati riguardanti le 19 Regioni è aggiornata alla documentazione accessibile al 15 ottobre 2020.

Sia per il monitoraggio dei fondi antiviolenza statali che per il Piano strategico 2017-2020, si è proceduto alla richiesta di accesso civico generalizzato agli atti in ottemperanza alla d.lgs. 33/2013⁴ che disciplina gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico, le richieste sono state inviate al Dipartimento per le Pari Opportunità, al Ministero dell'Interno, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al Ministero della Difesa, al Ministero dello Sviluppo Economico, al Ministero dell'Istruzione-Ministero dell'Università e della Ricerca, al Ministero della Salute, al Ministero della Giustizia⁵, alle Regioni Basilicata, Campania, Toscana e Valle d'Aosta. Nel caso dei Dipartimenti della Famiglia e della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni sono state reperite sui relativi siti istituzionali: famiglia.governo.it e funzionepubblica.gov.it.

Il **monitoraggio dei fondi antiviolenza regionali** (*Capitolo 4*) ha preso in considerazione le risorse che ciascuna Regione ha stanziato sul proprio bilancio, in ottemperanza alle leggi regionali vigenti in materia di violenza contro le donne, per gli anni 2017, 2018 e 2019⁶. Per approfondire le modalità di gestione e di ripartizione di questa specifica tipologia di fondi sono state esaminate: le leggi regionali in materia di violenza di genere adottate dai Consigli regionali⁷; i bilanci gestionali finanziari per le annualità 2017-2019, 2018-2020 e 2019-2021; gli atti regionali di indirizzo (piani regionali antiviolenza, delibere delle giunte regionali) e i decreti dirigenziali riguardanti la gestione delle risorse destinate ad interventi di prevenzione della violenza e di protezione delle donne. In particolare, attraverso l'analisi delle leggi adottate dai Consigli regionali per prevenire e contrastare la violenza sulle donne, sono stati identificati gli importi che ciascuna Regione dovrebbe stanziare annualmente per l'implementazione degli interventi previsti

² Il presente rapporto non prende in esame i fondi delle annualità 2013-2014 ripartiti con DPCM del 24.07.2014. La metodologia utilizzata per il monitoraggio di questi ultimi non è infatti comparabile con quella utilizzata per l'analisi dei fondi delle annualità successive. Per una disamina dei risultati emersi dal monitoraggio dei fondi 2013-2014 cfr. www.closed4women.it.

³ Le quote dei fondi antiviolenza statali assegnate alle due Province autonome sono versate dal Dipartimento per le Pari Opportunità all'entrata del bilancio dello Stato, al capo X, capitolo 2368, art. 6 e non direttamente alle stesse Province, come previsto dall'Accordo di Milano siglato con lo Stato il 30 novembre 2009.

⁴ D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁵ In questo caso le informazioni sono state reperite attraverso la scheda obiettivo presentata al DPO e le relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia pubblicate sul sito www.giustizia.it. Il Ministero della Giustizia non ha infatti fornito la documentazione richiesta in risposta all'istanza di accesso civico generalizzato presentata. La scheda obiettivo è infatti stata fornita dal DPO.

⁶ Non è stato possibile prendere in esame i fondi stanziati per l'annualità 2020. L'indagine, infatti, avrebbe ricostruito un quadro parziale, visto che i dati sarebbero stati aggiornati al 15 ottobre 2020.

⁷ A tal fine è stata consultata la mappatura realizzata dal CNR-IRPPS nel 2017 nell'ambito del Progetto Viva: V. Falcone, *Raccolta e analisi comparativa delle leggi regionali in materia di violenza maschile contro le donne, ai fini dell'attuazione operativa del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*, dicembre 2018.

dalla stessa legge. Tali dati sono stati poi integrati con le informazioni rilevate dai bilanci gestionali finanziari regionali e dalla conseguente analisi dei singoli capitoli di spesa destinati a finanziare attività di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne. Sono state prese in esame tutte le leggi regionali in vigore, ad eccezione di quelle approvate dalle Province Autonome di Trento e Bolzano⁸.

Per i **focus territoriali** sulla Calabria e la Sicilia (*Capitolo 5*), l'analisi documentale concernente i sistemi di prevenzione e di protezione implementati e la gestione dei fondi anti violenza nazionali e regionali è stata integrata con le informazioni raccolte attraverso interviste qualitative semi-strutturate realizzate a un funzionario regionale e a 10 operatrici di 9 enti del privato sociale che gestiscono case rifugio, centri anti violenza e sportelli. Nello specifico, per la Calabria, sono state intervistate rappresentanti di 5 associazioni dislocate nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Catanzaro e Vibo Valentia; non è stato invece possibile il confronto con un/a rappresentante del Settore Politiche di Genere e Pari Opportunità della Regione Calabria, responsabile della gestione dei fondi oggetto di questa indagine, a causa della mancata disponibilità. Per quanto riguarda la Sicilia, sono state intervistate operatrici e responsabili di 4 associazioni operanti nelle zone di Palermo, Trapani, Agrigento, Enna, Catania e Messina, nonché il responsabile del Servizio 5 Terzo Settore, Pari Opportunità, Antidiscriminazione e Violenza di Genere della Regione.

Infine, l'**approfondimento tematico** (*Capitolo 6*) sul sistema anti violenza ai tempi del Covid-19 si fonda su dati

raccolti attraverso una ricerca documentale e interviste approfondite realizzate con 11 testimoni privilegiate impegnate nella protezione di donne che subiscono violenza in Lombardia, presa in esame in quanto regione maggiormente colpita dalla pandemia. Nello specifico, sono state intervistate 2 funzionarie del Comune di Milano, che coordinano la Rete anti violenza locale, e 9 rappresentanti di 8 associazioni e cooperative sociali che gestiscono case rifugio e centri anti violenza situati nei territori di Busto Arsizio, Pavia, Monza, Lecco, Cremona, Sondrio, Milano e Bergamo. Anche le 11 interviste condotte per i focus territoriali sulla Calabria e la Sicilia hanno previsto una sezione dedicata all'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema regionale e locale di prevenzione e protezione.

Per una disamina dettagliata dei dati e delle analisi contenute nel presente report, si rimanda agli *Allegati* in calce e alla sezione dedicata ai fondi anti violenza del sito **closed4women.it**. Attraverso strumenti interattivi e un catalogo opendata, tale piattaforma rende fruibili i dati resi pubblici dalle amministrazioni centrali e regionali prese in esame.

In conclusione, è qui rilevante ricordare che nelle analisi contenute nel presente report è possibile vi siano degli scostamenti nel calcolo finale dei fondi stanziati e/o liquidati dovuti all'indisponibilità degli atti o, semplicemente, al ritardo di pubblicazione dei documenti. Per tale ragione, si invitano le istituzioni responsabili a segnalare eventuali incongruenze e i riferimenti riguardanti la pubblicazione della relativa documentazione.

⁸ Cfr. nota 3.

1 - IL PIANO NAZIONALE ANTIVIOLENZA 2017-2020 (ART. 5)

1.1 Il Piano in teoria

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020⁹, adottato durante il Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2017¹⁰, è il terzo documento programmatico di cui si è dotata l'Italia in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere nonché di protezione delle donne che la subiscono. Il primo, il *Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking* risale al 2010¹¹, mentre il secondo, il *Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, è stato approvato nel 2015 in ottemperanza agli obblighi previsti dall'art. 5 del DL 93/2013. I primi due documenti erano caratterizzati da un'impostazione emergenziale, il piano in corso di esecuzione, invece, pone le basi per la costruzione di un sistema antiviolenza nazionale in grado di contrastare il fenomeno della violenza maschile contro le donne a più livelli, prevedendo – nelle intenzioni – “cambiamenti strutturali e di lungo termine, e mirando a un cambiamento culturale”¹². Riprendendo la logica della 4 P (Prevenzione, Protezione, Punizione, Politiche integrate) della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa¹³, il Piano si articola in tre assi principali (Prevenzione, Protezione e sostegno, Perseguire e punire) e uno

trasversale (Assistenza e Promozione), che prevedono una serie di interventi prioritari.

Il 18 luglio 2019¹⁴, la Cabina di regia nazionale¹⁵, organo con funzione di indirizzo strategico politico presieduto dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità, ha approvato il cd. Piano operativo¹⁶ del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020¹⁷, finalizzato il 23 luglio e poi presentato al Comitato Tecnico di supporto¹⁸ il 10 dicembre 2019¹⁹, a più di due anni di distanza dall'adozione del documento strategico da parte del Consiglio dei Ministri. Così come specificato nel testo, il Piano operativo è però da considerarsi un documento flessibile e dinamico, aggiornabile o integrabile²⁰ con ulteriori azioni e risorse in base a priorità e disponibilità delle Amministrazioni centrali e territoriali coinvolte nella sua implementazione. In realtà, una prima bozza del Piano era già stata portata all'attenzione della Cabina di Regia il 21.11.2018²¹, ma al suo esame non era stata fatta seguire la diffusione o pubblicazione del documento, a dispetto dell'impegno di “favorire la piena trasparenza e conoscibilità del Piano e della sua attuazione (...), dando evidenza ad ogni aggiornamento, mutamento e sopravvenienza rispetto al contesto di lavoro di partenza”²². Impegno non mantenuto anche nel caso della versione del

⁹ Disponibile sul sito pariopportunita.gov.it.

¹⁰ Secondo quanto emerso dalla documentazione fornita dal Dipartimento per le Pari Opportunità, in riferimento al Piano strategico, le norme non prevedono provvedimento formale ai fini della sua adozione, per tale ragione il documento programmatico non è stato adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Piano è stato infatti solamente sottoposto all'esame della Conferenza Unificata che ha emesso proprio parere nella seduta del 23 novembre 2017.

¹¹ Dopo il parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 28 ottobre 2010, il Piano è stato adottato il 26 novembre 2010 e registrato alla Corte dei Conti il 14.01.2011.

¹² D.i.Re et al., *L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne*, 2018, p. 4.

¹³ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011.

¹⁴ Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio*, approvata nella seduta del 14 luglio 2020, comunicata alla presidenza del Senato il 4 agosto 2020, p. 29.

¹⁵ Alla Cabina di Regia partecipano le Autorità politiche designate per ciascuna delle seguenti Amministrazioni centrali: PCM - Dipartimento per la famiglia e le disabilità, PCM - Dipartimento per la Pubblica Amministrazione, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute. I/le rappresentanti del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali e l'Unione Province d'Italia.

¹⁶ Si tratta dell'*Allegato esecutivo* previsto dal *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020* (pag. 41) comunemente chiamato *Piano operativo*.

¹⁷ È quanto emerge dal *Comunicato del 24.07.2019*, pubblicato nella sezione News del sito dell'Unione Province d'Italia, www.provinceditalia.it, e dalla *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*, p. 29.

¹⁸ Si tratta di un organo tecnico a supporto della Cabina di Regia costituito da tecniche/i delle Amministrazioni centrali e territoriali che siedono nella stessa Cabina, Consigliera nazionale di parità, sindacati, rappresentanti dell'Istat e dell'IRPPS-CNR, le principali associazioni del terzo settore impegnate sul tema della prevenzione della violenza e della protezione delle donne che la subiscono e rappresentanti della Conferenza dei Rettori delle Università italiane. È inoltre consentito al Comitato di avvalersi della consulenza di esperte/i. Il Comitato tecnico di supporto è stato introdotto dal *Piano strategico 2017-2020*.

¹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto attività della consigliera nazionale di parità per l'anno 2019, marzo 2020*, p. 27. Sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, sezione news, *Comunicato del 12.12.2019 Violenza sulle donne, riunito il Comitato Tecnico*.

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Pari Opportunità, *Piano operativo del "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne" 2017-2020*, versione aggiornata al 23 luglio 2019, p. 3.

²¹ Sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, sezione news, *Comunicato del 21.11.2018 Antiviolenza, piano operativo all'esame della cabina di regia*.

²² Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Pari Opportunità, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*, adottato il 23.11.2017, pp. 40-41; PdCM - DPO, *Piano operativo, op.cit.*, p. 4.

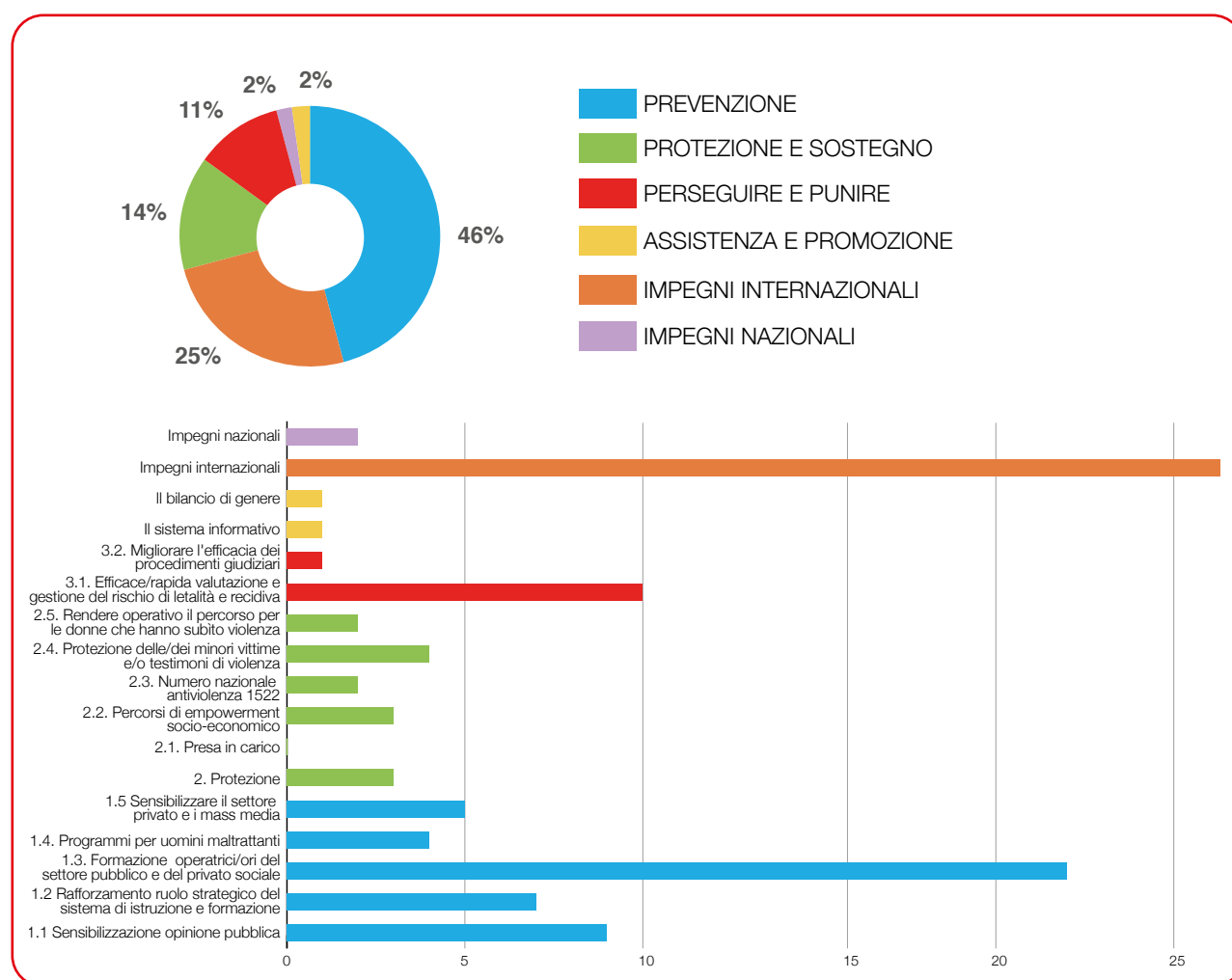
Piano operativo aggiornata al 23 luglio 2019, consultabile pubblicamente sui siti dell’Unione delle Province Italiane e dell’ANCI, ma non nella pagina online dedicata ai piani antiviolenza del Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il Piano operativo²³ conta 15 priorità di intervento²⁴: 5 riguardanti l’asse Prevenzione, 5 l’asse Protezione e Sostegno, 2 l’asse Perseguire e Punire e 3 l’asse Assistenza e Promozione. Per ogni asse e relative priorità di intervento sono definite specifiche azioni da implementare, risorse finanziarie allocate o preventivate per la loro attuazione nonché amministrazioni responsabili della loro esecuzione.

Secondo quanto stabilito dal Piano strategico, le singole amministrazioni coinvolte avrebbero dovuto indicare il proprio impegno finanziario da riportare all’interno del Piano operativo²⁵, trasmettendo al DPO le schede obiettivo²⁶ contenenti informazioni dettagliate su finalità, tempistiche, risorse e indicatori di realizzazione delle azioni di propria competenza. La spesa preventivata e/o impegnata avrebbe dovuto essere aggiornata in seguito all’entrata in vigore delle leggi di bilancio 2019 e 2020. Allo stato attuale la versione aggiornata del Piano operativo²⁷ contiene gli importi stanziati con la legge di bilancio 2019²⁸, ma nessuna somma aggiuntiva è indicata in riferimento alla legge di bilancio 2020.

GRAFICO 1

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



Fonte: rielaborazione ActionAid dati emersi dall’analisi del Piano operativo aggiornato al 23/07/2019.

²³ D’ora in avanti con Piano operativo si intenderà fare riferimento al documento aggiornato al 23.07.2019.

²⁴ Cfr. CNR-IRPPS, *op. cit.*, 2019, pp.14-16.

²⁵ Cfr. PdCM – DPO, *Piano strategico, op. cit.*, p. 41.

²⁶ *Idem*, pp. 40-41.

²⁷ Per prendere in esame il documento ufficiale, ActionAid ha presentato una richiesta di accesso civico generalizzato al Dipartimento per le Pari Opportunità quale amministrazione responsabile del coordinamento dell’esecuzione del Piano.

²⁸ Legge n. 145 del 30.12.2018, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

1.2 Quante risorse per il Piano?

Secondo quanto emerso dall'analisi del **Piano operativo** approvato nel luglio 2019, la **spesa complessiva programmata** per la sua implementazione è di circa **132 mln di euro**²⁹, di cui:

- » 15,5 mln per il finanziamento degli interventi a titolarità esclusiva del Dipartimento per le Pari Opportunità, a cui si sommano 52,7 mln ripartiti tra le Regioni in ottemperanza all'art. 5 bis del DL 93/2013;
- » 60,6 mln per le attività a titolarità esclusiva di altre amministrazioni centrali;
- » 2,4 mln circa per il finanziamento di azioni a titolarità condivisa tra il DPO e altre amministrazioni centrali.

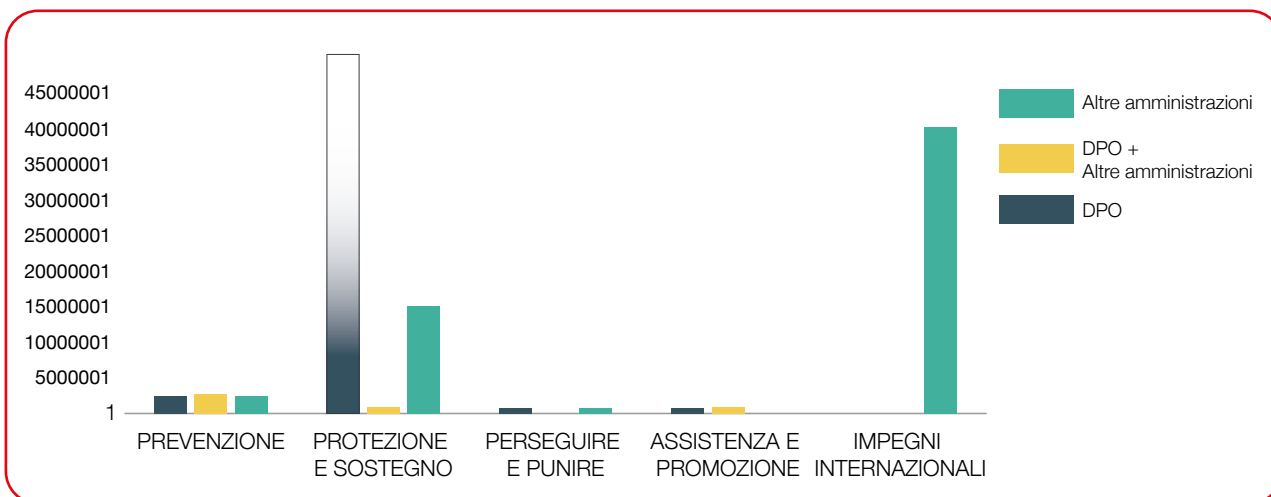
Prendendo in considerazione la spesa complessiva stimata per singolo asse di intervento del Piano, emerge con chiarezza (*Grafico 2*) che la maggior parte dei fondi è confluita nell'asse Protezione e Sostegno, comprendente azioni finanziate separatamente dal DPO e da altre amministrazioni (31,2 mln), a cui, si devono sommare i fondi (52,7 mln) per le case rifugio e i centri

antiviolenza ripartiti tra le Regioni ai sensi dell'art. 5 bis del DL 93/2013, su cui ci si soffermerà nel prossimo capitolo. Segue l'asse Prevenzione (5,5 mln³⁰) che riflette lo scarso investimento istituzionale in attività strutturate e continuative di prevenzione, fondamentali per contrastare la violenza contro le donne e superare, quindi, l'approccio emergenziale al fenomeno che spesso ha caratterizzato le risposte approntate dal nostro Paese, compresa quella attivata in epoca Covid-19. L'esiguo finanziamento (67 mila euro) previsto per l'asse Perseguire e Punire è motivato, come si vedrà più avanti, dal fatto che più della metà delle azioni è da realizzarsi a costo zero. Infine, per le attività dell'asse Assistenza e Promozione sono stati allocati 100 mila euro; mentre ammontano a 41,5 mln i fondi impegnati nell'ambito della cooperazione internazionale per progetti sulla prevenzione e il contrasto alla violenza sulle donne in altri paesi³¹.

La consultazione dei bilanci preventivi, delle relative note preliminari e dei conti finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso possibile stimare le risorse economiche effettivamente destinate dal Dipartimento per le Pari Opportunità alla realizzazione delle attività del Piano strategico 2017-2020 al 31.08.2020³². Per effettuare tale stima è necessario prendere in esame i fondi appostati su vari capitoli del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri³³, tra cui, il 496 "Somme da

GRAFICO 2

Stima spesa prevista per asse di intervento Piano operativo (23 luglio 2019)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti nel Piano operativo fornito dal Dipartimento per le Pari Opportunità in risposta a presentazione istanza di accesso civico generalizzato da parte di ActionAid.

²⁹ L'importo non include: le risorse previste o impegnate per la realizzazione delle azioni a titolarità esclusiva delle Regioni; i fondi stanziati e impegnati per la realizzazione delle 11 attività previste dal Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere che ActionAid ha analizzato nel rapporto *Trasparenza e accountability. I fondi nazionali antiviolenza 2015-2017*; sono invece comprese le risorse ripartite dal DPO con i DPCM del 01.12.2017, 09.11.2018 e 04.12.2019.

³⁰ A cui si sommano ulteriori 1,2 mln. Si tratta delle risorse ripartite tra le Regioni con il DPCM del 04.12.2019 e destinate agli interventi del Piano e programmate dalle Regioni per la realizzazione di interventi di Prevenzione, per ulteriori dettagli cfr. Allegato 1.

³¹ Angola, Etiopia, Giordania, Iraq, Kenya, Mali, Niger, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Striscia di Gaza, Somalia, Sudan, Tunisia, Yemen.

³² Per un approfondimento cfr. Allegato 1.

³³ Si tratta delle risorse appostate nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e successivamente trasferite nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

destinare al piano contro la violenza alle donne” su cui risulta che per il periodo 2018-2020 il DPO ha allocato 96,1 mln di euro³⁴. Importo a cui vanno però sommate alcune delle risorse stanziati sui capitoli 494 e 534 e programmate per la realizzazione di interventi previsti dal Piano strategico nazionale. Si tratta di circa 3,2 mln a valere sul Cap. 494 – “Spese per gli interventi relativi ai diritti e alle pari opportunità” e degli 800 mila euro stanziati sul cap. 534 “Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili”. Nel bilancio di previsione non è stata invece rilevata alcuna somma per la promozione e il supporto del “progetto sperimentale sul tema dell’indebitamento delle donne vittime di violenza a causa della violenza stessa, sull’attivazione di percorsi di autonomia anche economica”, inserito tra le azioni prioritarie del Piano operativo da realizzare tra il 2019 e 2020 e per cui erano stati programmati 2 mln di euro³⁵.

In sintesi, il Dipartimento per le Pari Opportunità per l’implementazione delle attività previste dal Piano 2017-2020 ha stanziato sui capitoli dei bilanci di previsione del 2018, 2019 e 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri un importo maggiore di quanto stimato nel Piano operativo, ovvero circa 100,2 mln di euro a fronte della spesa di 68,2

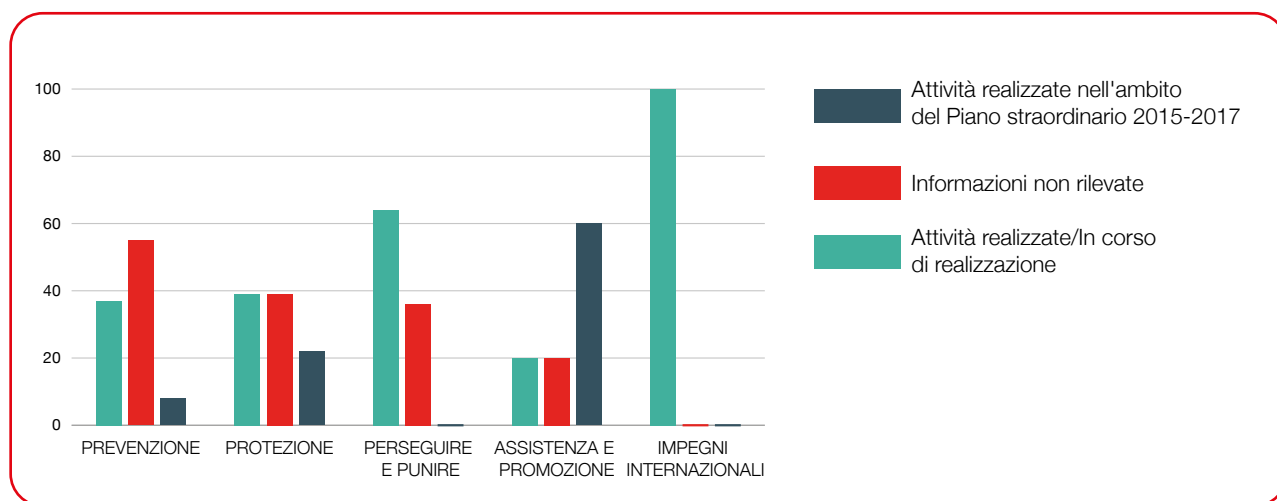
euro programmata per l’attuazione degli interventi previsti dal documento operativo. Tuttavia, al di là dei fondi annuali destinati al supporto di centri antiviolenza e case rifugio (DL 93/2013, art. 5 bis), alla gestione del numero di utilità pubblica 1522, alle campagne di comunicazione lanciate in occasione del 25 novembre e alle attività STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), non risultano essere state impegnate risorse per il finanziamento di altre tipologie di interventi previste dal Piano. Dall’analisi dei decreti di impegno resi disponibili dal DPO e dai conti finanziari della PdCM delle annualità 2018 e 2019, emerge infatti che sono stati effettivamente impegnati solo 54,9 mln di euro³⁶ a fronte dei 68,2 mln programmati e dei 100,2 mln disponibili nelle casse del DPO.

1.3 Le azioni realizzate

Dalle informazioni raccolte³⁷, è emerso che, **delle 102 azioni³⁸ di competenza delle Amministrazioni centrali programmate nel Piano operativo, ne sono state realizzate o sono in corso di realizzazione 61 (60%)³⁹** (Grafico 3). Poco meno della metà di queste (26) rientra tra le azioni di competenza del Ministero degli Affari Esteri

GRAFICO 3

Percentuale di azioni realizzate previste dal Piano operativo. Suddivisione per Asse di intervento (23/07/2019)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Piano operativo 23.07.2019, informazioni reperite sui siti istituzionali delle Amministrazioni centrali e/o forniti in risposta a istanza di accesso civico generalizzato.

³⁴ Si fa qui riferimento al periodo 2018-2020 in quanto il Piano strategico nazionale 2017-2020 è stato adottato dal CdM il 23 novembre 2017. Le risorse stanziati in bilancio per l’anno 2017 sono infatti state impegnate per la realizzazione delle attività del Piano straordinario 2015-2017.

³⁵ La realizzazione di tale attività era stata annunciata già in occasione della conferenza stampa di presentazione del Piano operativo, tenuta il 18.07.2020 dall’allora Autorità politica delegata per le Pari Opportunità, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Vincenzo Spadafora.

³⁶ Per motivi metodologici tale quota non include i fondi ripartiti con il DPCM del 01.12.2017 impegnati con decreto del 28.12.2017. Nonostante siano state incluse nella spesa stimata per l’attuazione del Piano strategico nazionale, tali risorse sono comunque state impegnate a carico del bilancio 2017, qui non preso in considerazione perché riguardante anche alcune delle spese sostenute nell’ambito del Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 scaduto a luglio 2017.

³⁷ Cfr. *Metodologia*, p. 5.

³⁸ Non sono qui incluse le 11 azioni che rientrano tra gli interventi finanziati nell’ambito del Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.

³⁹ Per 15 di queste attività è stato possibile reperire solo informazioni parziali.

e della Cooperazione Internazionale per promuovere i diritti delle donne a livello internazionale; mentre 19 su 51, ovvero il 37%, sono le attività implementate o in corso di implementazione dell'asse Prevenzione, riguardanti la sensibilizzazione dell'opinione pubblica (3), del settore privato e dei media (3); il rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione (4); e la formazione di personale del settore pubblico e privato che può entrare in contatto con donne che subiscono violenza (9). Tali attività sono state implementate in particolare dal DPO (6), dal Ministero della Difesa (5), dal Ministero dell'Istruzione (5) e dal Ministero dello Sviluppo Economico (3). Sono 7 su 18, ovvero il 39%, le azioni afferenti all'asse Protezione completate o in corso di esecuzione e sono in capo soprattutto al DPO in quanto riguardano in particolare il funzionamento dei centri antiviolenza, delle case rifugio e il servizio di pubblica utilità 1522. L'asse Punire e Perseguire conta 7 azioni realizzate su 11, corrispondenti al 64% di quelle programmate. Si tratta di attività a titolarità esclusiva e/o condivisa di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Ministero della Giustizia e CSM (es. elaborazione linee guida, realizzazione di studi e ricerche, costruzione rete tra i servizi dei Centri per la Giustizia Minorile e degli Uffici Interdistrettuali di area penale esterna e de) a costo zero, ovvero che non prevedono oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni responsabili. Infine, solamente 1 delle 5 azioni dell'asse Assistenza e Promozione risulta in corso di realizzazione, ovvero la redazione del bilancio di genere del bilancio dello Stato a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per 41 azioni non è stata rilevata alcuna informazione. Si tratta soprattutto di attività afferenti all'asse Prevenzione (28) la cui responsabilità cade in capo a diverse amministrazioni centrali, tra cui, DPO, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione – Ministero dell'Università e della Ricerca e il Dipartimento della Funzione pubblica. Sono invece state escluse dall'analisi le 11 azioni implementate nell'ambito del Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 in quanto finanziate con risorse stanziare per le annualità 2015, 2016 e 2017 per l'attuazione del Piano straordinario 2015-2017 (es. Avviso Pubblico dell'11.11.2016, Avviso Pubblico del 20.07.2017)⁴⁰.

1.4 Prospettive future

Nella valutazione *ex ante* del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020⁴¹, pubblicata a febbraio 2019, il CNR-IRPPS affermava che il Piano strategico 2017-2020 è dotato di una struttura logica coerente ed è in linea con i principali orientamenti strategici internazionali, inclusa la Convenzione di Istanbul⁴², sebbene necessiti di un maggiore approccio intersezionale

alla violenza e alle discriminazioni multiple. La valutazione ha permesso di individuare anche alcune criticità e relative strategie di mitigazione da adottare per garantire la piena attuazione del Piano. Tre le raccomandazioni chiave:

- » **concentrare le risorse su un numero di azioni ristretto** “dando priorità a quelle che, dalla valutazione *ex-ante*, risultano avere raccolto un giudizio di relativa maggiore efficacia riguardo al conseguimento dell'obiettivo di pertinenza”⁴³;
- » **definire con puntualità nel Piano operativo modalità attuative, tempi, risorse umane e finanziarie, soggetti partner, risultati e impatti attesi**⁴⁴;
- » **stabilire con chiarezza il modello di governance e le procedure di attuazione e gestione del Piano**, assicurando una regia organica e pienamente responsabile degli interventi e garantendo consultazione e coordinamento adeguati tra i soggetti coinvolti nella sua attuazione⁴⁵.

Come ricostruito nelle pagine precedenti, il documento attuativo del Piano è stato adottato, aggiornato e integrato nel corso del 2019. Tuttavia, dalla sua analisi e dal raffronto tra quanto programmato con quanto effettivamente realizzato nel triennio di riferimento risulta evidente che le raccomandazioni contenute nella valutazione *ex-ante* del Piano non sono state applicate. Altrettanto chiaro è lo scarto tra la programmazione strategica definita nel Piano nazionale e le azioni programmate nel Piano operativo. Quest'ultimo infatti non prevede azioni specifiche relativamente ad alcune tematiche inserite nel Piano strategico, come ad esempio la “violenza nei luoghi di lavoro” o “donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo”.

In particolare, in questa sede, si esaminano due aspetti che riprendono le criticità evidenziate già a febbraio 2019 dal CNR-IRPPS e che sono nuovamente emerse nel corso della presente ricerca. Si tratta **della scarsa definizione del modello di governance** e delle procedure di attuazione e gestione del Piano e la **mancata definizione di una chiara dotazione finanziaria** all'interno dei documenti attuativi del Piano (es. Piano operativo, schede obiettivo).

Il modello di *governance* e le procedure di attuazione e di gestione degli interventi non sono sufficientemente dettagliate nel documento programmatico. Il Piano strategico si limita infatti a una descrizione del ruolo dei due organi centrali, la Cabina di Regia e il Comitato tecnico a supporto, e a individuare nelle “reti territoriali antiviolenza” il fulcro della *governance* a livello locale, ma non definisce responsabilità, procedure, e dispositivi in grado di regolare e coordinare l'azione dei vari attori chiamati a far parte del sistema nazionale antiviolenza.

⁴⁰ Cfr. CNR-IRPPS, *Primo rapporto di valutazione sul piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, dicembre 2019.

⁴¹ CNR-IRPPS, *Rapporto di valutazione ex-ante del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*, febbraio 2019.

⁴² Nel documento elaborato dal CNR-IRPPS, oltre alla coerenza degli obiettivi del Piano strategico con l'ordinamento legislativo interno, è stata analizzata anche quella con i principali orientamenti strategici internazionali, inclusa la Convenzione di Istanbul. Si veda CNR-IRPPS, *op. cit.*, 2019, pp. 26-35.

⁴³ *Idem*, p. 37.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁵ *Ibidem*.

A sua volta, il Piano operativo riprende le informazioni generiche contenute nel documento programmatico integrandole con la definizione di un elenco dei componenti dei due organi principali di *governance* (Cabina di Regia e Comitato tecnico di supporto). Non definisce strumenti e procedure di attuazione o di coordinamento, ma si limita a stabilire che l'interazione tra i diversi soggetti che operano per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne a livello territoriale è garantita mediante la formalizzazione di protocolli d'intesa ispirati al principio del partenariato pubblico-privato, mentre la condivisione di obiettivi interventi e azioni è assicurata dalla "costituzione di Cabine di regia interistituzionali, tavoli inter assessorili o altri organismi costituiti ad hoc".

L'assenza di strumenti condivisi tra i soggetti coinvolti nell'implementazione delle attività emerge anche dall'analisi dei documenti che riguardano l'attuazione del Piano operativo⁴⁶. Le azioni programmate, infatti, sono spesso state ricomprese dalle Amministrazioni responsabili della loro attuazione nell'ambito di attività e progetti preesistenti. Laddove questo non è stato possibile, si nota che le azioni non sono ancora state realizzate o non vi sono informazioni riguardanti la loro implementazione. Il cronogramma inserito all'interno del Piano operativo non è stato puntualmente stabilito né è stato tantomeno aggiornato in corso d'opera. Le strategie adottate dalle singole Amministrazioni così come i risultati raggiunti non sono condivisi e integrati con quanto implementato dagli altri attori del sistema. Inoltre, il coordinamento della *governance* avrebbe dovuto essere in capo alla Cabina di Regia, quale organo collegiale con funzione di indirizzo e strategia, ma come rilevato dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio*⁴⁷ è invece ricaduto sulla sola Autorità politica competente in materia di pari opportunità supportata⁴⁸, a sua volta, dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

L'altro aspetto su cui è necessario soffermarsi riguarda la dotazione finanziaria del Piano che viene delegata dallo stesso documento strategico al Piano operativo⁴⁹. Nonostante la puntuale indicazione del CNR-IRPPS di valutare la fattibilità operativa ed economica del Piano strategico, prioritizzando gli interventi e ottimizzando i fondi disponibili⁵⁰, la prima e la seconda versione del Piano operativo non stabiliscono con chiarezza le risorse finanziarie stanziare. Numerose le azioni a cui non corrisponde l'allocatione di specifiche risorse così come quelle per cui ancora appare la dicitura "in corso di definizione". Infatti, le azioni per cui è stata prevista una

dotazione finanziaria sono poche e riguardano soprattutto l'asse Protezione (*Grafico 4*).

Dall'analisi del Piano aggiornato al 23.07.2019 risulta che solo per 62 delle 102 azioni⁵¹ identificate dal Piano operativo è stata prevista una forma di finanziamento. Nel dettaglio, per l'asse Prevenzione è stata preventivata una spesa di 5,5 mln⁵²: solo per 35 azioni su 47⁵³ sono state programmate delle risorse, 12 sono da realizzarsi a costo zero e per le restanti non è ancora stata stimata la spesa. Al contrario, è stata prevista una copertura finanziaria per 12 delle 14 azioni afferenti all'asse Protezione, per cui è stata programmata la somma più alta di risorse (84,3 mln). Per l'asse Perseguire e Punire, 9 su 11 sono le azioni da attuare a costo zero o per cui non è ancora stata definita una dotazione finanziaria; mentre solo per un intervento dell'asse Assistenza e Promozione sono stati previsti dei fondi. Dagli atti disponibili risulta dunque che la somma più alta di risorse (84,3 mln) è stata programmata per l'asse Protezione, seguita dalle risorse impegnate per la realizzazione delle azioni (26) di cooperazione internazionale a cura del Maeci.

Emerge chiaramente che l'allocatione dei fondi risulta insufficiente e non equilibrata tra gli assi di intervento. Numerosi ancora gli interventi da realizzare senza costi aggiuntivi e, quindi, a carico di programmazioni o progetti già esistenti, soprattutto negli assi Prevenzione (es. formazione personale sanitario) e Punire e Perseguire (es. linee guida e strumenti condivisi, ricerche, valutazione d'impatto). La maggior parte delle risorse è dunque confluita nell'asse Protezione, confermando ancora una volta la scelta da parte del Governo di adottare un approccio emergenziale piuttosto che strategico, di intervenire soprattutto sulla protezione piuttosto che investire anche nella prevenzione del fenomeno e nella costruzione di un sistema in grado di contrastare il fenomeno della violenza a tutti i livelli.

A ottobre 2020 non si è ancora in grado di accedere alle informazioni riguardanti la realizzazione della totalità delle azioni previste dal Piano né tantomeno ai dati relativi alla totalità delle risorse stanziare per l'implementazione del Piano strategico nazionale antiviolenza. Una delle principali criticità del Piano strategico e di conseguenza anche operativo è proprio l'assenza di trasparenza nei processi che riguardano la sua implementazione. **Nessuna informazione circa la sua attuazione è stata pubblicato sul sito istituzionale del DPO.** Parte dei documenti analizzati ai fini della presente ricerca sono infatti stati

⁴⁶ Si fa qui riferimento all'analisi comparata del Piano operativo aggiornato al 23.07.2020, le schede obiettivo fornite dal DPO e la documentazione fornita dalle Amministrazioni centrali in risposta alla presentazione di istanza di accesso civico generalizzato da parte di ActionAid.

⁴⁷ Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *op. cit.*, 2020, p. 29.

⁴⁸ Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Vincenzo Spadafora, per gli anni 2018-2019 e l'attuale Ministra con delega alle Pari Opportunità, Elena Bonetti.

⁴⁹ PdCM – DPO, *Piano strategico*, *op.cit.*, p. 7.

⁵⁰ CNR-IRPPS, *op.cit.*, 2019, p. 39.

⁵¹ Si fa qui riferimento al numero totale di azioni identificate all'interno del Piano operativo aggiornato al 23.07.2019, a cui sono sottratte le azioni a titolarità delle Regioni e le attività realizzate nell'ambito del *Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*.

⁵² Cfr. nota 30.

⁵³ Al numero totale di azioni previste nell'ambito dell'asse Prevenzione a responsabilità delle sole Amministrazioni centrali (51) sono state sottratte le attività realizzate nell'ambito del *Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017* (4).

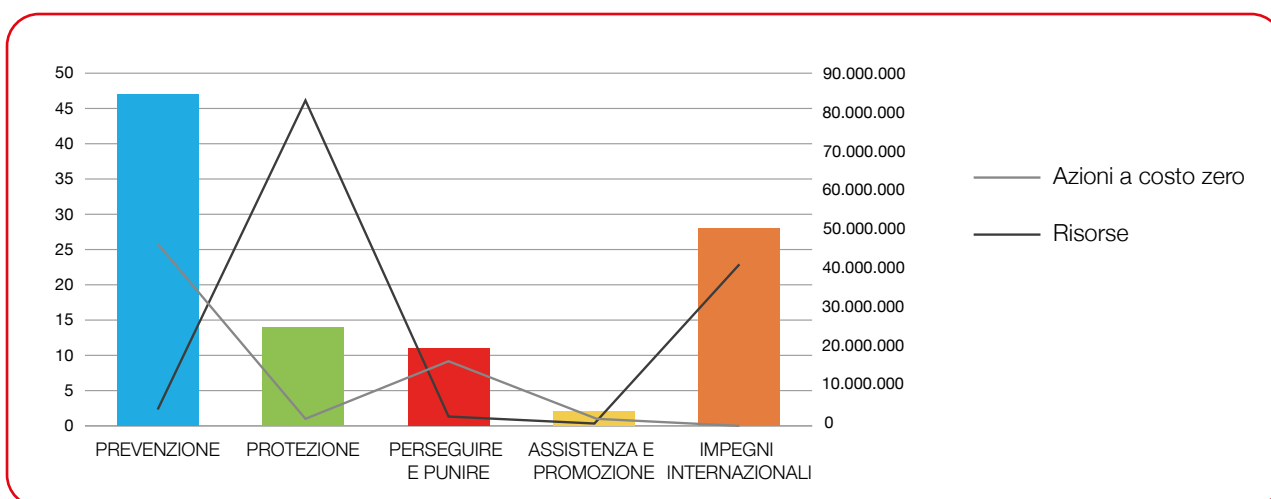
reperiti in seguito alla presentazione di una richiesta di accesso civico generalizzato alle Amministrazioni responsabili della esecuzione delle attività. Ciò significa che non è possibile effettuare una valutazione approfondita del Piano; va tuttavia rilevato che tale attività è in corso di realizzazione a cura del CNR-IRPPS, così come previsto dall'accordo di collaborazione siglato con il DPO a giugno 2017⁵⁴.

Alla luce dei dati presentati in questo capitolo e dell'imminente scadenza del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, è

di fondamentale importanza che, nella redazione del prossimo Piano anti violenza, si intervenga sulla ridefinizione del sistema anti violenza nazionale stabilendo chiaramente la *governance*, le responsabilità, gli strumenti di condivisione e di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nell'attuazione delle attività. È inoltre necessario che la stima della dotazione finanziaria sia contenuta già nel documento strategico al fine di valutare la fattibilità degli interventi programmati, le cui modalità di realizzazione devono essere fissate nel dettaglio, prevedendo **strumenti di monitoraggio che ne consentano la valutazione.**

GRAFICO 4

Rapporto numero di interventi programmati nel Piano operativo e quota risorse stanziare per la loro implementazione



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti nel Piano operativo del "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne" 2017-2020 aggiornato al 23/07/2019.

⁵⁴ Come previsto dal Piano operativo del Piano strategico, la valutazione "consentirà di soddisfare un'esigenza conoscitiva riguardo al come gli interventi promossi e finanziati hanno prodotto dei risultati e degli effetti", cfr. *ivi*, p. 27.

2 - FONDI STATALI PER CASE RIFUGIO E CENTRI ANTIVIOLENZA (ART. 5 BIS)

2.1 Traguardi raggiunti e aree di miglioramento

Fin dall'adozione del DL 93/2013, ActionAid ha monitorato l'iter dei fondi previsti dagli articoli 5 e 5 bis. Le risorse previste dall'art. 5 bis destinate alle Regioni per il potenziamento del sistema di accoglienza sono state oggetto di specifica attenzione per la diversificazione delle filiere e la discrezionalità gestionale adottate dalle singole amministrazioni regionali. Tale quadro articolato ha reso particolarmente rilevante effettuare un monitoraggio dettagliato al fine di identificare la destinazione ultima dei fondi e la relativa tempistica di liquidazione. Le risorse stanziati in base all'art. 5 per il Piano antiviolenza 2015-2017 sono state invece erogate per lo più tramite emanazione di avvisi pubblici da parte del DPO. Con l'adozione del Piano strategico 2017-2020, come evidenziato nel capitolo precedente, la gestione dei fondi e della attività da implementare si è modificata e ha coinvolto anche altre Amministrazioni centrali e territoriali. Le risorse per le strutture di accoglienza annualmente stanziati ai sensi dell'art. 5 bis hanno invece mantenuto lo stesso modello di ripartizione. Ciò ha reso possibile comparare i dati relativi alle diverse annualità di ripartizione dei fondi, monitorando al contempo lacune e possibili miglioramenti della macchina amministrativa, così come è possibile leggere in questo Capitolo che, nello specifico, prende in esame le risorse ripartite per le annualità 2015-2016, 2017, 2018 e 2019.

Al 15.10.2020, le risorse ripartite dal DPO per il biennio **2015-2016**⁵⁵ sono state liquidate dalle Regioni per il **72%** della somma, ovvero **12,6 mln di euro a fronte dei 17,6 totali**, incrementando quindi di 9 punti la percentuale rilevata un anno fa (63%)⁵⁶. I dati raccolti evidenziano che, **a distanza di 3 anni e 10 mesi** dall'emanazione del decreto di impegno⁵⁷, i fondi stanziati per il biennio 2015-2016 **non sono stati ancora interamente erogati** alle strutture antiviolenza.

Per quanto riguarda le risorse dell'annualità **2017**, il loro trasferimento alle Regioni è stato disposto dal DPO il 20 settembre 2018⁵⁸, quindi, a 10 mesi di distanza dall'emanazione del decreto con cui le risorse erano state ripartite⁵⁹ e a 9 dal loro impegno⁶⁰. Per alcune Regioni, tuttavia, è stata ravvisata la necessità di un supplemento istruttorio e, quindi, il trasferimento delle risorse è stato posticipato⁶¹. Tale premessa è fondamentale per comprendere e motivare l'importante ritardo con cui le Regioni hanno in seguito impegnato ed erogato i fondi per l'annualità 2017. Alla chiusura della presente ricerca, la percentuale delle risorse liquidate dalle Regioni è del **67% (8,3 mln di euro a fronte dei 12,4)**, 33 punti di percentuale in più rispetto a quanto registrato lo scorso anno⁶². **A distanza di 2 anni e 10 mesi** dall'emanazione del decreto di ripartizione delle risorse, solo le Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche e Molise hanno erogato la totalità dei fondi ricevuti.

Per l'annualità **2018** il Governo italiano ha stanziato per il potenziamento della rete di strutture antiviolenza il doppio dell'importo previsto da legge, vale a dire 20 mln di euro. Il decreto di ripartizione è stato emanato il 9 novembre 2018, quindi alla fine dell'anno finanziario, e le risorse sono state impegnate con il decreto del 22.03.2019. Rispetto alle annualità precedenti, l'iter burocratico in capo al DPO per il trasferimento delle risorse è durato circa 8 mesi⁶³, ovvero 1 mese in meno rispetto a quello impiegato per trasferire le risorse dell'annualità precedente. **A distanza** perciò **di 1 anno e 11 mesi** dall'emanazione del decreto di ripartizione dei fondi 2018 e a circa 15 mesi dal loro trasferimento da parte del DPO, le Regioni hanno liquidato il **39%** delle risorse, ovvero circa **7,6 mln di euro a fronte dei 19,6 stanziati**⁶⁴.

Per l'annualità **2019**, il DPO ha ripartito tra le Regioni 30 mln di euro, di cui 20 mln da destinare al funzionamento ordinario di case rifugio e centri antiviolenza e 10 mln da riservare alle attività previste dall'art. 5 del DL 93/2013, ovvero al Piano antiviolenza 2017-2020⁶⁵. Per rispondere ai nuovi bisogni delle strutture di accoglienza causati

⁵⁵ DPCM del 14 dicembre 2016.

⁵⁶ ActionAid, *op. cit.* 2019, p. 6

⁵⁷ DPCM di impegno n. 14480 del 14 dicembre 2016.

⁵⁸ Decreto n. 15972 del 20.09.2018.

⁵⁹ DPCM del 1° dicembre 2017.

⁶⁰ Le risorse ripartite con il DPCM del 01.12.2017 sono infatti state impegnate a favore delle Regioni dalla Capa dipartimento per le Pari Opportunità con decreto n. 15580 del 28.12.2017.

⁶¹ Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *op. cit.*, 2020, p. 25.

⁶² Al 1° ottobre 2019, cfr. ActionAid, *op. cit.*, 2019, p. 7.

⁶³ Grazie alla documentazione fornita dal Dipartimento per le Pari Opportunità è stato possibile ricostruire questo stadio della filiera dei fondi per 15 Regioni su 19. Secondo quanto emerso dalla loro analisi gli ordinativi di pagamento di 11 Regioni su 15 sono stati emessi alla fine di giugno, 4 ad inizio luglio e solo quello della Regione Sicilia nei primi 10 gg di agosto.

⁶⁴ Nell'importo non sono comprese le quote assegnate alle Province autonome di Bolzano e Trento in quanto, come previsto dall'Accordo di Milano siglato con lo Stato il 30 novembre 2009, esse sono versate dal Dipartimento per le Pari Opportunità all'entrata del bilancio dello Stato, al capo X, capitolo 2368, art. 6 e non direttamente alle stesse Province. Ciò rende difficilmente monitorabile l'utilizzo di tali risorse sui territori in questione.

⁶⁵ Ad eccezione della lettera d) la cui sostenibilità è garantita dai finanziamenti previsti dall'art. 5 bis.

dalle misure di contenimento del contagio da Covid-19, la Ministra per le Pari Opportunità è intervenuta il 2 aprile 2020 firmando un decreto con cui ha autorizzato l'uso della procedura accelerata per il trasferimento delle risorse per l'annualità 2019 prevedendo, inoltre, la possibilità di usare i fondi destinati agli interventi del Piano antiviolenza per coprire prioritariamente le spese connesse all'emergenza sanitaria⁶⁶. Secondo la documentazione fornita dallo stesso DPO, gli ordini di pagamento sono stati firmati il 17.04.2020, 15 giorni dopo l'adozione del decreto, mentre le schede programmatiche sono state inviate dalle Regioni entro il 30.06.2020. Nonostante l'urgenza di rispondere in tempi rapidi ai molteplici bisogni espressi dalle strutture di accoglienza, a distanza di 6 mesi dall'incasso delle risorse, dai dati pubblici risulta che solo 5 Regioni hanno erogato i fondi, ovvero Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Molise e Veneto. Nel dettaglio, **le risorse previste dall'art. 5 bis liquidate per l'annualità 2019 sono pari all'11%**, mentre quelle previste dall'art. 5 all'8%.

Alla data di chiusura della ricerca, **nessun DPCM per la ripartizione dei fondi antiviolenza 2020** per il potenziamento di case rifugio e centri antiviolenza è stato emanato dal DPO.

L'analisi comparativa dei **tempi** impiegati dai **fondi 2015-2016, 2017 e 2018** a giungere nelle casse degli enti gestori evidenzia un **graduale miglioramento, tuttavia,**

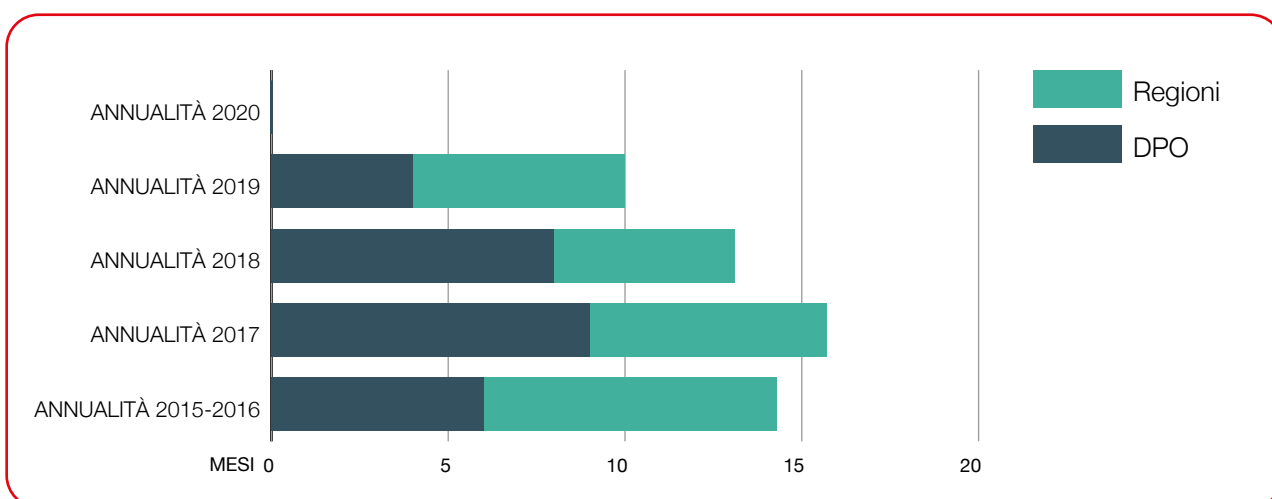
non ancora sufficiente per assicurare la sostenibilità quotidiana delle case rifugio e dei centri antiviolenza.

Le risorse ripartite dal DPO per l'annualità 2018 hanno impiegato, per giungere nelle casse di enti locali e strutture di accoglienza, 1 mese in meno (13) a quelle dell'annualità 2015-2016 (14) e ben 2 mesi e mezzo in meno rispetto a quelle del 2017 (15,5). Nel dettaglio, dal 2016 ad oggi, **le Regioni hanno mostrato un miglioramento progressivo:** la filiera dei fondi regionale⁶⁷ è passata dall'impiegare 8 mesi, nel caso delle risorse dell'annualità 2015-2016, a 6 mesi e mezzo (annualità 2017) e a 5 mesi nel caso dei fondi ripartiti per l'annualità 2018. Tale **trend positivo**, tuttavia, si è **interrotto**. Infatti, al 15 ottobre 2020, data di chiusura del presente studio, e quindi a 6 mesi dal trasferimento delle risorse del DPO, l'acconto dei fondi ripartiti per l'annualità 2019 non è ancora stato liquidato dalle Regioni.

Il miglioramento dei tempi impiegati dalla filiera dei fondi per l'annualità 2018 rispetto alle precedenti ha interessato anche le liquidazioni. A meno di due anni di distanza dall'emanazione del decreto di ripartizione, rispetto al 34% che aveva interessato i fondi ripartiti per l'annualità 2017, è stato liquidato il 39% delle risorse ripartite per il 2018. Ancora incompleta la liquidazione riguardante i fondi 2015-2016 che, al 15 ottobre 2020, risultano liquidati per il 72% del totale. Un dato quest'ultimo influenzato, da un lato, dal ritardo impiegato da alcune Regioni nell'assegnare e liquidare le risorse destinate all'istituzione di nuove

GRAFICO 5

La filiera dei fondi antiviolenza. Dal Dipartimento per le Pari Opportunità agli enti gestori delle strutture di accoglienza. Tempo in mesi



Fonte: rielaborazione ActionAid dati decreti di autorizzazione al trasferimento delle risorse DPO, atti di programmazione, assegnazione e liquidazione regionali.

⁶⁶ Per un approfondimento riguardante l'utilizzo di tali risorse si veda il paragrafo 2.2 del presente rapporto.

⁶⁷ Si fa qui riferimento al periodo di tempo impiegato dalle Regioni nella gestione dei fondi che va dalla loro programmazione fino alla liquidazione del primo acconto a enti locali e/o centri antiviolenza e case rifugio.

strutture e, dall'altro, dal basso grado di trasparenza che non permette di tracciare eventuali economie di spesa.

Per quanto concerne la tempistica impiegata dal **DPO** per il trasferimento dei fondi alle Regioni, l'**andamento** rilevato è **discontinuo**. Se per l'erogazione delle risorse relative al 2017 il DPO ha impiegato 9 mesi dall'emanazione del DPCM rispetto ai 6 registrati per l'annualità 2015-2016, per la ripartizione dei fondi per il 2018 ha adoperato 8 mesi, ridottisi a 4 per il 2019, grazie anche alla procedura accelerata attivata dalla Ministra alla luce dell'emergenza sanitaria. Relativamente all'annualità 2020, come già sopra sottolineato, non è possibile verificare i tempi della filiera dei fondi in capo al DPO perché ad oggi non è stato emanato il DPCM di ripartizione. Infine, è doveroso ricordare che l'iter di trasferimento delle risorse è influenzato anche dai tempi impiegati dalle Regioni a trasmettere la scheda programmatica, la cui approvazione da parte del DPO precede l'autorizzazione al pagamento.

2.2 Gestione dei fondi: alla ricerca del modello ideale

Nel corso della presente ricerca, sono state mappate le modalità utilizzate da ciascuna Regione per l'assegnazione ed erogazione delle risorse statali e regionali al fine di tracciare l'intera filiera dei fondi antiviolenza, studiarne i meccanismi e individuare buone pratiche o aree di miglioramento per ridurre gli oneri burocratico-amministrativi e velocizzare l'assegnazione e la liquidazione delle risorse. Per effettuare tale analisi, si è adottata la suddivisione delle tipologie di assegnazione dei fondi elaborata nel rapporto *Trasparenza a accountability. I fondi antiviolenza 2019*⁶⁸, ovvero:

- » la *filiera corta*, le Regioni assegnano le risorse direttamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio attraverso specifici atti di concessione;
- » la *filiera lunga*, le Regioni trasferiscono le risorse ad altre amministrazioni pubbliche ed enti locali, al fine del successivo finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
- » la *filiera mista*, le Regioni assegnano le risorse direttamente alle strutture antiviolenza o le trasferiscono alle amministrazioni locali a seconda della tipologia delle attività da finanziare o dell'esistenza di una *governance* strutturata sul singolo territorio.

L'analisi comparata delle tempistiche impiegate nel trasferimento dei fondi agli enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio tra Regioni che adottano una filiera corta

piuttosto che lunga⁶⁹ **non ha evidenziato differenze sostanziali** attribuibili alla decisione di erogare o meno le risorse direttamente alle strutture antiviolenza. Al contrario di quanto si possa presupporre, in alcuni territori in cui viene impiegata la filiera lunga (es. Lombardia e Emilia-Romagna), i centri antiviolenza e le case rifugio ricevono i fondi in tempi più rapidi rispetto a strutture inserite in una filiera corta che, quindi, ricevono direttamente i fondi dalle Regioni (es. Sicilia). Questo perché sono molteplici i fattori che possono impattare sulla filiera dei fondi rallentandola; ad esempio, la mancata volontà politica di una Giunta regionale di prioritizzare la programmazione e l'adozione di criteri di ripartizione delle risorse, modifiche non previste nell'organico strutturale delle Regioni che possono ritardare l'adozione di un atto di assegnazione oppure risorse umane degli uffici amministrativi insufficienti o con una elevata mole di lavoro. È emerso difatti che i **procedimenti tendono ad essere più celeri laddove è presente un sistema antiviolenza territoriale funzionante**, con una programmazione pluriennale degli interventi, regolamenti contenenti criteri di ripartizione delle risorse o convenzioni che facilitino l'assegnazione e la conseguente liquidazione dei fondi.

In particolare, sono state individuati i seguenti tre tipi di procedure utilizzate dalle Regioni per l'assegnazione dei fondi antiviolenza:

- » trasferimento alle amministrazioni pubbliche/enti locali;
- » ripartizione e affidamento diretto alle strutture antiviolenza previa presentazione da parte di queste di apposita domanda o progetto;
- » emanazione di avviso pubblico.

Dall'analisi degli atti (*Grafico 6*) è emerso che delle 8 Regioni che utilizzano la filiera lunga⁷⁰, Emilia-Romagna e Umbria emanano avvisi pubblici per l'assegnazione delle risorse destinate all'istituzione di nuove strutture antiviolenza, mentre le altre si limitano a ripartirle tra i vari ambiti territoriali in base a criteri variabili. Delle 6 Regioni⁷¹ che assegnano le risorse direttamente alle strutture antiviolenza, Abruzzo e Calabria⁷² trasferiscono le risorse ai centri antiviolenza e alle case rifugio solo dietro presentazione di apposita domanda o progettazione; Piemonte, Puglia e Sicilia emanano avvisi pubblici; mentre la Valle d'Aosta, essendo dotata di un solo CAV e una sola CR, impegna direttamente le risorse per la realizzazione delle singole attività stabilite in sede di *Forum* con le strutture di accoglienza. Infine, le tre Regioni che utilizzano la filiera mista – Liguria, Toscana e Veneto – assegnano risorse sia direttamente alle strutture antiviolenza che ad amministrazioni locali. Nel dettaglio, la Liguria e la Toscana assegnavano⁷³ le risorse per l'istituzione di nuove strutture

⁶⁸ Cfr. ActionAid, *op. cit.*, 2019, p. 16.

⁶⁹ Ai fini della presente indagine sono state prese in esame le peculiarità della filiera mista.

⁷⁰ Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise e Umbria.

⁷¹ Abruzzo, Calabria, Piemonte, Puglia e Sicilia e Valle d'Aosta.

⁷² La Regione Calabria ripartisce preventivamente le risorse per il numero di strutture esistenti sul territorio e le assegna in seguito alla presentazione di apposita progettazione. Per quanto riguarda le risorse da destinare a nuove strutture emana avvisi pubblici.

⁷³ Con l'entrata in vigore della legge 69/2019, il 33% delle risorse statali ripartite annualmente non è più vincolato all'istituzione di nuove strutture.

attraverso l’emanazione di un avviso pubblico. I fondi per le strutture esistenti sono invece assegnati dalla Liguria ai Comuni capofila delle Conferenze dei Sindaci, e dalla Toscana ai centri antiviolenza e alle case rifugio in base al numero di accessi. La Regione Veneto invece assegna i fondi dietro presentazione di domanda/progetto da parte di enti locali e del privato sociale.

Dai dati raccolti, confermati dalle interviste realizzate sui territori nonché dall’analisi contenuta nella relazione della Commissione femminicidio⁷⁴, è evidente che varie sono le criticità che, in modi distinti, interessano tutte e tre le modalità di assegnazione dei fondi. Per quanto riguarda il trasferimento delle risorse dalle Regioni alle amministrazioni pubbliche/enti locali (filiera lunga), il rischio è di incrementare l’onere amministrativo-burocratico e di rallentare la filiera dei fondi laddove il sistema non sia adeguatamente strutturato e ben funzionante. Nel caso dell’assegnazione dei fondi previa presentazione di appositi progetti (filiera corta), si corre il rischio di richiedere ai centri antiviolenza e alle case rifugio competenze di progettazione che, vista la natura del lavoro svolto, non necessariamente possiedono. Inoltre, prevedere ogni anno la presentazione di un progetto per giustificare spese ordinarie di gestione di un “servizio” necessario apporta solo un maggiore onere alle strutture antiviolenza, la cui *mission* è il supporto delle donne che hanno subito violenza. Dall’altro lato, l’emanazione di avvisi pubblici e quindi il ricorso a procedure aperte (più celeri)⁷⁵ comportano un altro rischio, ossia che, nella ripartizione delle risorse e quindi nell’approvazione delle graduatorie, le Regioni vadano a privilegiare il criterio dell’offerta economicamente

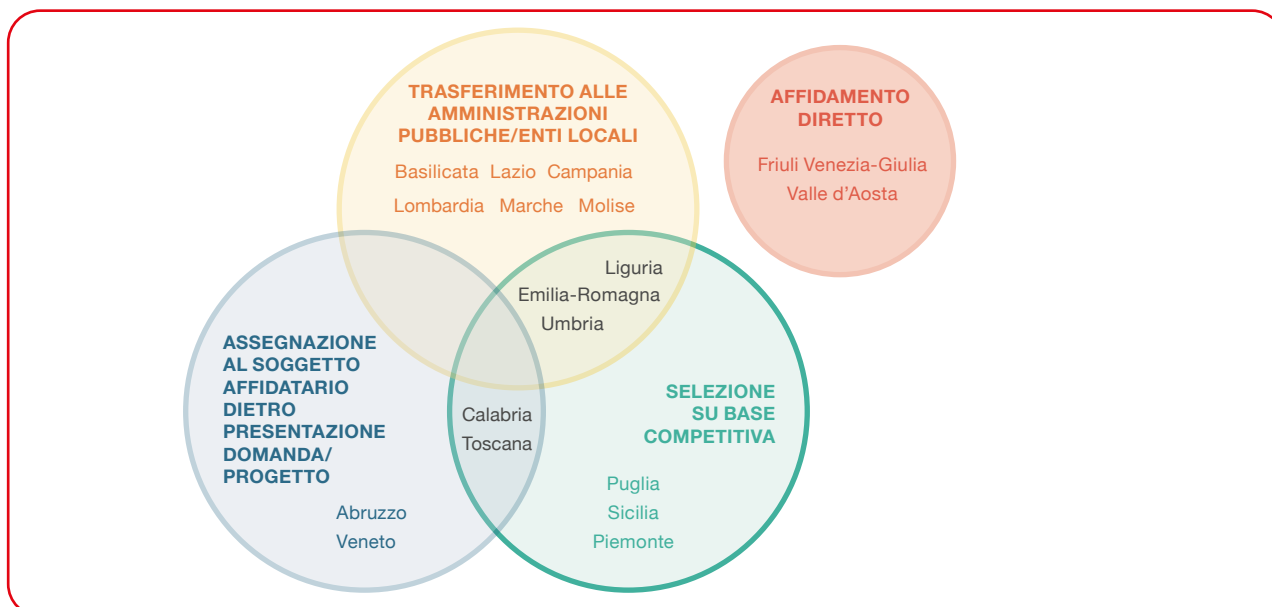
più vantaggiosa, favorendo erogatori di servizi generici non esclusivamente specializzati in supporto alle donne che subiscono violenza.

Rispetto ai criteri di ripartizione dei fondi statali, permane l’urgenza di una loro ridefinizione anche per rispondere ai bisogni ricettivi delle singole regioni. Infatti, calcolare la somma delle risorse da destinare a ciascuna Regione incrociando meramente il numero delle strutture di accoglienza operative con il numero delle persone residenti non permette di tenere conto dell’effettiva presenza delle donne sul territorio regionale. Per tale ragione sarebbe fondamentale inserire tra i criteri di ripartizione delle risorse statali previste dall’art. 5 *bis* l’obbligo di tenere conto della popolazione femminile di età superiore ai 14 anni residente sul territorio. Ciò permetterebbe anche di allineare sempre più l’Italia agli standard internazionali, secondo cui dovrebbe essere presente un centro antiviolenza ogni 50.000 donne residenti e una casa rifugio ogni 10.000.

In conclusione, l’utilizzo di diversi modelli/procedure di programmazione e assegnazione dei fondi evidenziato dai dati è il risultato dell’autonomia di cui le Regioni dispongono nella gestione amministrativa di determinate politiche e servizi, incluse quelle qui oggetto di analisi. Tale **diversificazione può influire sul diritto delle donne a essere supportate dalle case rifugio e dai centri antiviolenza in eguale misura su tutto il territorio nazionale**. La scelta di emanare un avviso pubblico invece che ripartire le risorse tra le strutture esistenti utilizzando indicatori difformi (es. numero donne residenti sul territorio, numero donne prese in carico dalla struttura

GRAFICO 6

Modalità di assegnazione dei fondi statali antiviolenza



⁷⁴ Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *op.cit.*, 2020, pp. 27-28.

⁷⁵ Si fa qui riferimento alle procedure che prevedono l’emanazione di un Avviso pubblico.

di accoglienza in un dato arco temporale o numero di contatti registrati) oppure la decisione di includere tra le spese ammissibili alcuni costi piuttosto che altri (es. borse lavoro, spese mediche, spese legali) possono impattare sul livello e sulla capacità dei centri anti violenza di fornire supporto. È possibile preservare l'autonomia delle Regioni garantendo al contempo gli stessi diritti alle donne che chiedono supporto ad un CAV della Lombardia piuttosto che a uno della Sicilia, ma per farlo è fondamentale che la scelta del modello di assegnazione/erogazione delle risorse, della procedura amministrativa da utilizzare o

degli interventi da finanziare tenga conto delle specificità e delle criticità operative locali, identificabili attraverso una puntuale analisi dei bisogni territoriali e il confronto con le realtà impegnate quotidianamente a prevenire e contrastare la violenza sulle donne. È evidente che **non si tratta di mera burocrazia, ma di una scelta di tipo strategico-politico che le Regioni devono operare, perché la violenza contro le donne si combatte anche predisponendo sistemi amministrativi efficienti e rispondenti ai bisogni di tutte le parti in causa.**

3 - L'INDICE DI TRASPARENZA: LA PERFORMANCE DELLE REGIONI

Per verificare il livello di trasparenza nella gestione dei fondi statali anti violenza ActionAid utilizza un apposito indice⁷⁶ che permette di valutare la trasparenza formale e contenutistica degli atti con cui le Regioni programmano, assegnano ed erogano le risorse agli enti gestori delle strutture di accoglienza. È necessario ribadire che l'indice non entra nel merito degli atti o della loro tipologia, ma si limita a misurare quanto essi permettono di ricostruire la filiera dei fondi nazionali anti violenza.

3.1 Uso sempre più trasparente dei fondi

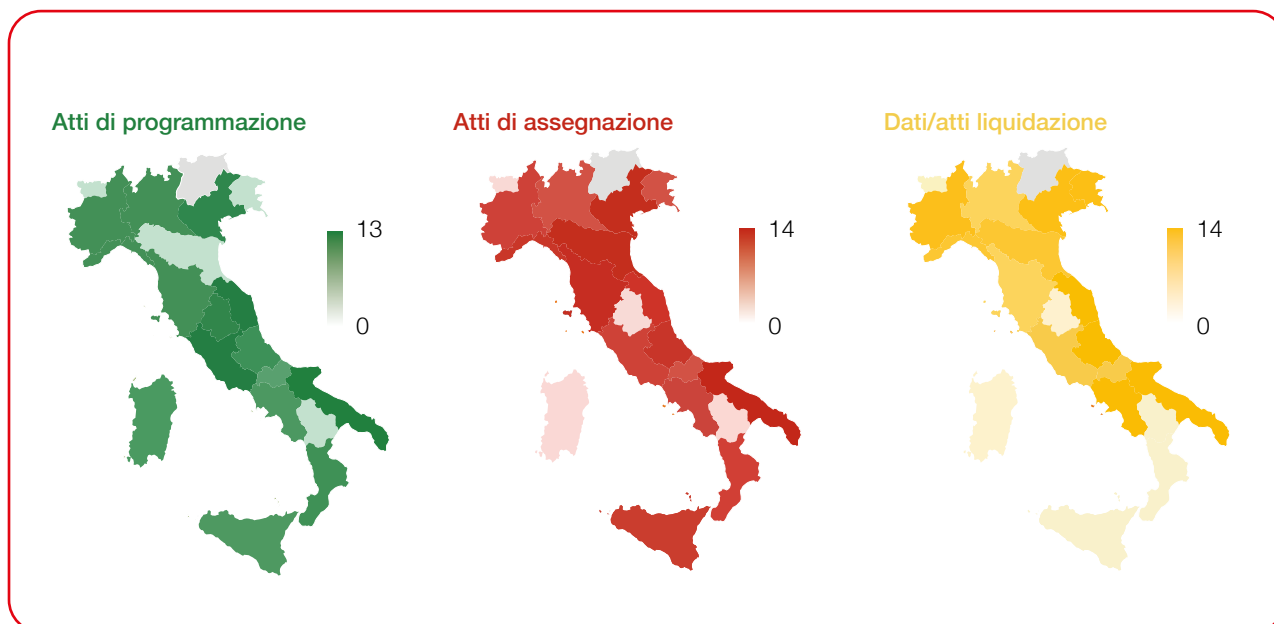
L'indice 2020 è stato applicato agli atti regionali riguardanti la **gestione dei fondi statali anti violenza 2018**⁷⁷. Non è stato possibile prendere in considerazione l'annualità

successiva a causa della limitata reperibilità dei documenti. Infatti, alla data di chiusura del monitoraggio, per il 2018 erano pubblicamente disponibili gli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione di 17 Regioni su 19, mentre per il 2019⁷⁸ erano reperibili solo gli atti di programmazione riguardanti 13 Regioni.

Rispetto all'anno precedente (2017), si è registrato un **miglioramento generale del livello di trasparenza**, con un incremento di circa 14 punti di percentuale⁷⁹. Complessivamente, le Regioni hanno totalizzato un punteggio maggiore nella valutazione della trasparenza degli **atti di programmazione** delle risorse (Grafico 7). Lazio, Marche e Puglia, hanno raggiunto il punteggio massimo per il livello di trasparenza di tali atti (13), seguite da Umbria e Veneto (12). Nello specifico, sono 9 le Regioni (Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia e Umbria) che hanno ottenuto 5 punti su 5

GRAFICO 7

La trasparenza delle Regioni nella gestione dei fondi ripartiti con il DPCM (09/11/2018)



Fonte: dati monitoraggio ActionAid 2020.

⁷⁶ Cfr. Allegato 3.

⁷⁷ DPCM del 9.11.2018.

⁷⁸ DPCM del 04.12.2019.

⁷⁹ Includendo indicatori differenti, non è stato possibile comparare il punteggio calcolato con l'indice di trasparenza del 2019 e del 2020. Per tale ragione è stata fatta una proporzione dei risultati ottenuti dalle Regioni nei due anni (2019 e 2020).

per quanto riguarda la trasparenza nei contenuti degli atti con cui sono state programmate le risorse, migliorando la *performance* rispetto agli anni precedenti; solo 6 invece (Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) le Regioni che hanno ottenuto il massimo nella trasparenza formale, fondamentale per garantire piena reperibilità e fruibilità dell'atto.

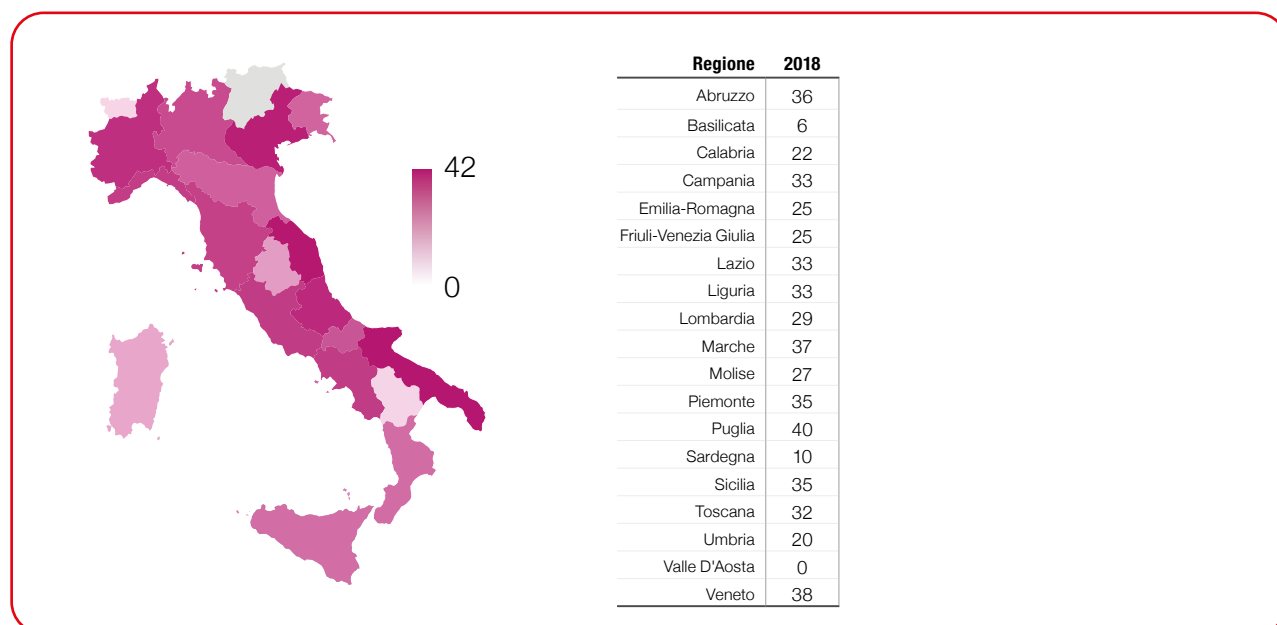
Anche i punteggi riguardanti gli **atti di assegnazione/concessione** delle risorse (*Grafico 7*) mostrano un miglioramento della trasparenza delle Regioni. In particolare, Abruzzo, Piemonte, Puglia, Sicilia e Veneto hanno ottenuto il punteggio massimo (7) relativamente alla trasparenza contenutistica di tali atti, mentre Emilia-Romagna, Marche e Toscana hanno totalizzato il massimo

per il livello di trasparenza formale (7). Diversamente, gli **atti di liquidazione** (*Grafico 7*) hanno permesso di raccogliere dati per la maggior parte incompleti (sono stati reperiti i dati di 15 Regioni su 19). Solo Friuli Venezia-Giulia e Puglia hanno ottenuto il massimo del punteggio in questa specifica area (14), seguite da Abruzzo, Piemonte, Sicilia e Veneto che hanno totalizzato 13 punti.

In conclusione, in base all'indice di trasparenza 2020 applicato agli atti regionali di programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi statali antiviolenza ripartiti con il DPCM del 9.11.2018, è **la Puglia la Regione più trasparente**, con 40 punti su 41, seguita da **Veneto** (38 punti) e **Marche** (37 punti).

GRAFICO 8

L'Indice di Trasparenza 2020 - Fondi statali per l'annualità 2018



Fonte dati: monitoraggio ActionAid 2020.

4 - QUANTO INVESTONO LE REGIONI NELLA LOTTA ALLA VIOLENZA?

Al fine di stimare la somma complessiva destinata in Italia agli interventi contro la violenza sulle donne, in questa edizione del monitoraggio, oltre alle risorse statali, sono stati presi in esame anche i fondi antiviolenza stanziati dalle singole Regioni per le annualità 2017, 2018 e 2019, ai sensi delle leggi regionali vigenti in materia di violenza di genere. I fondi regionali utilizzati ad integrazione e, in alcuni casi, a titolo di co-finanziamento rispetto ai fondi statali (artt. 5 e 5 bis) sono allocati e programmati dalle singole Regioni per rispondere a bisogni territoriali e finanziare quindi interventi e azioni non coperte dai finanziamenti statali.

4.1 I fondi regionali antiviolenza 2017-2019: un triennio a confronto

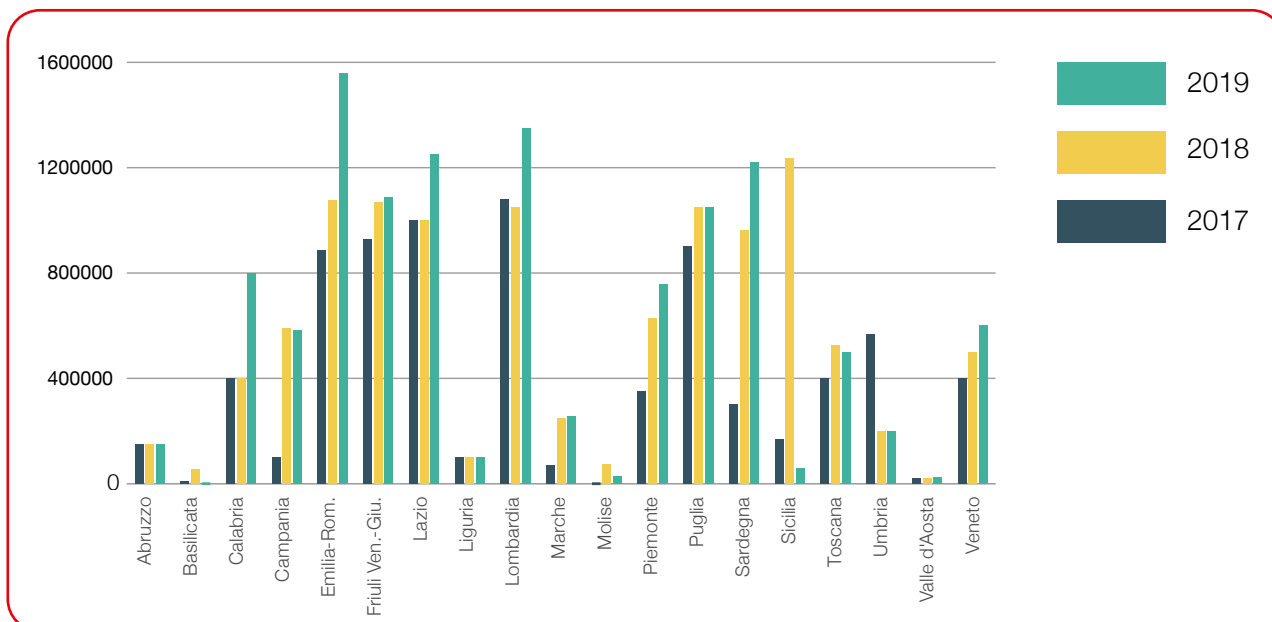
L'analisi comparata dei dati riguardanti lo stanziamento e l'utilizzo dei fondi regionali per gli anni 2017, 2018 e 2019

(Grafico 9) mette in chiara evidenza l'aumento graduale delle risorse destinate dalle Regioni agli interventi di prevenzione della violenza e di protezione a sostegno delle donne. Nel 2019 sono stati allocati circa 3,7 mln di euro in più rispetto al 2017, passando quindi da 7,8 a 11,1 milioni di euro.

In particolare, **13 Regioni su 19 hanno progressivamente incrementato le risorse, solo 3 invece le Regioni (Molise, Sicilia, Umbria) che hanno diminuito i fondi.** Per alcune Regioni l'incremento è dovuto all'aggiornamento delle leggi regionali in materia che hanno previsto un aumento dei fondi (es. Campania e Piemonte), per altre all'impegno politico di rappresentanti regionali o di organizzazioni di settore (es. Calabria) e per altre ancora alla necessità di contribuire a supportare il sistema territoriale dei centri antiviolenza e delle case rifugio insufficientemente finanziato attraverso i fondi statali previsti dal DL 93/2013 (es. Lazio).

GRAFICO 9

Fondi regionali - Risorse stanziare in bilancio (Annualità 2017, 2018 e 2019)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati bilanci finanziari gestionali regionali 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021.

Per cosa vengono stanziati i fondi? I dati raccolti mettono in luce un interesse crescente per il **finanziamento di interventi che favoriscano l'autonomia abitativa delle donne**. Il numero di Regioni che ha stanziato risorse *ad hoc* (Grafico 10) al riguardo, sebbene ancora limitato, è infatti aumentato da 1 (2017) a 5 (2019).

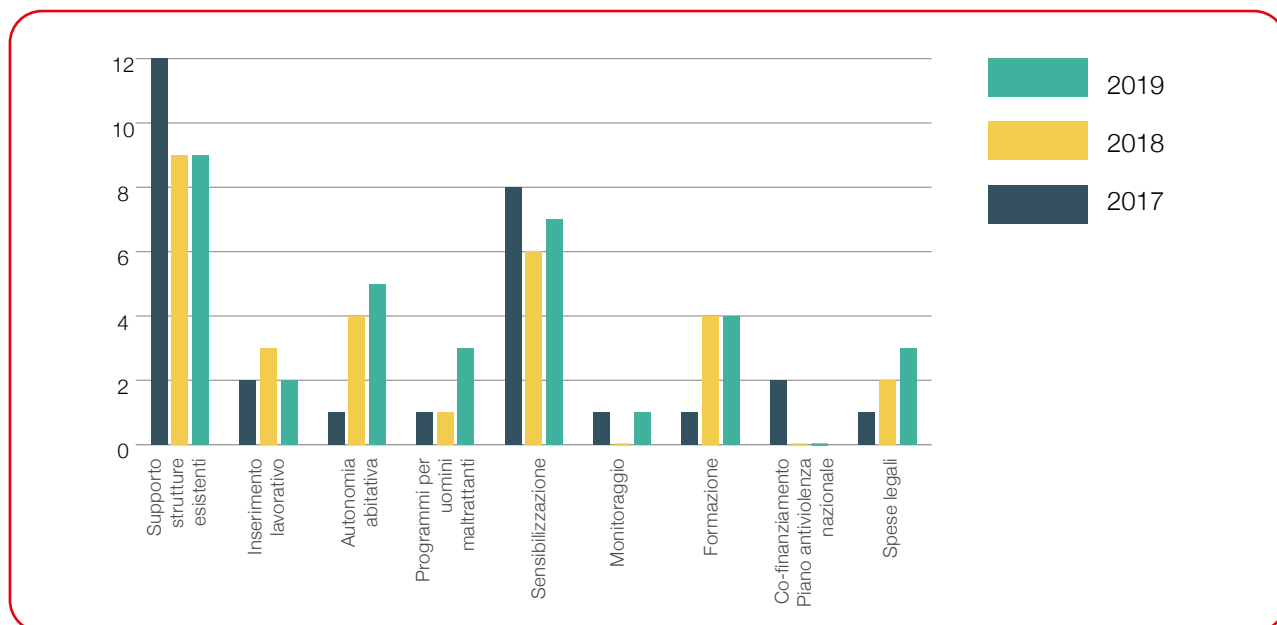
Maggiore anche il numero delle Regioni che hanno stanziato risorse per la **formazione** (passate nel triennio preso in esame da 1 a 4), programmi per uomini maltrattanti (da 1 a 3) e la **copertura delle spese legali sostenute dalle donne** prese in carico dai centri antiviolenza (3). Irregolare invece l'andamento rispetto al finanziamento di interventi per l'inserimento lavorativo, la sensibilizzazione e il monitoraggio dei dati. Va rilevato, però, che le spese relative all'attuazione di progetti di *empowerment* socio-economico, che comprendono quindi interventi di inserimento lavorativo e/o di supporto all'autonomia abitativa, sono spesso finanziate direttamente dai centri antiviolenza attraverso l'utilizzo di risorse regionali e statali loro assegnate per il funzionamento ordinario delle strutture. Tuttavia, in generale le risorse sono largamente insufficienti. Basti pensare che alcune Regioni erogano

circa 30.000 euro a centro antiviolenza per la copertura delle spese di gestione e risorse umane, all'interno delle quali spesso si fa rientrare il finanziamento di interventi di prevenzione, progetti per l'inserimento lavorativo e l'autonomia abitativa delle donne.

In diminuzione, invece, nel triennio considerato, il numero delle Regioni che impegnano i fondi per il sostegno delle strutture antiviolenza (da 12 a 9). Un dato, quest'ultimo strettamente correlato all'aumento delle risorse stanziato dal Governo, in ottemperanza all'art. 5 *bis* del DL 93/2013, per supportare centri antiviolenza e case rifugio. Sostanzialmente, ciò che emerge con chiarezza è che **al proporzionale aumento delle risorse statali stanziato per supportare il funzionamento ordinario di centri antiviolenza e case rifugio è conseguito un cambio di programmazione strategica da parte delle Regioni**, che hanno quindi cominciato ad investire maggiormente su attività di formazione, programmi per uomini maltrattanti, interventi di *empowerment* socio-economico per donne che subiscono violenza e azioni di prevenzione.

GRAFICO 10

Fondi regionali - Tipologia interventi finanziati (Annualità 2017, 2018 e 2019)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati bilanci finanziari gestionali regionali 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021.

Anche la diminuzione della percentuale di risorse stanziate annualmente dalle Regioni per il potenziamento delle strutture di accoglienza (-7%), conferma tale evidenza (Grafico 11).

Rimangono stabili i fondi destinati al finanziamento di attività di sensibilizzazione e programmi per uomini maltrattanti. Irregolare invece l’allocazione delle risorse per la formazione e l’inserimento lavorativo; mentre presentano un *trend* in salita i fondi per interventi volti a favorire l’autonomia abitativa (+8%).

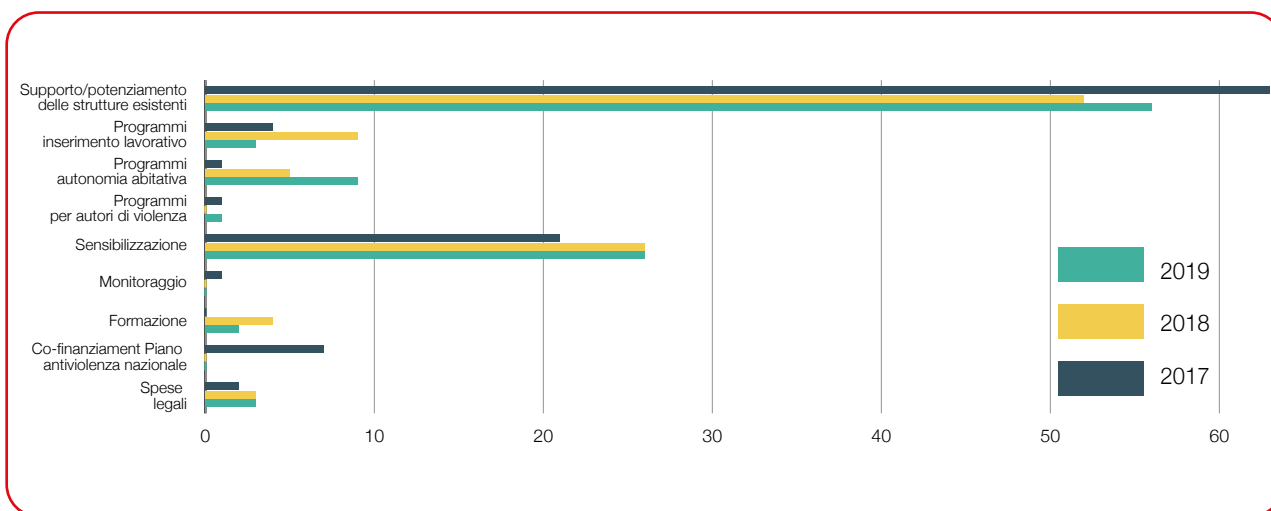
Dall’analisi dei dati disponibili è emerso che **8 Regioni⁸⁰ su 19 hanno adottato almeno un Piano anti violenza regionale**. In molti casi, si tratta di documenti che non contengono un livello di dettaglio adeguato, in particolare rispetto alla definizione delle responsabilità e all’allocazione delle risorse umane ed economiche per l’implementazione delle attività identificate. Tale mancanza ha ripercussioni molto evidenti sulla possibilità di stanziare e programmare fondi adeguati per i vari assi di intervento (prevenzione, protezione, punizione, politiche integrate). Esemplificativo in tal senso è lo scarso finanziamento di attività di sensibilizzazione e formazione, di cui si fanno spesso carico i centri anti violenza a titolo gratuito organizzando corsi di formazione, progetti educativi nelle scuole, eventi di sensibilizzazione e così via. Anche per le azioni di protezione, diverse **Regioni continuano a**

sottostimare le risorse necessarie per consentire una regolare gestione delle strutture e degli interventi rivolti alle donne. Ancora numerosi, infatti, i casi di centri anti violenza costretti a sospendere i pagamenti salariali alle proprie operatrici o a usufruire del lavoro volontario per garantire adeguato supporto alle donne accolte. **Prevedere nei piani regionali fondi ad hoc per le singole linee di intervento identificate, sulla base di un’analisi dei bisogni partecipata, permetterebbe di quantificare in maniera più precisa l’importo di risorse** necessarie per garantire il buon funzionamento dei singoli sistemi regionali, influenzando positivamente anche il sistema nazionale nel suo complesso.

Infine, è necessario ribadire ancora una volta che la disomogeneità della gestione dei finanziamenti, la discontinuità nel loro stanziamento che interessa alcune Regioni e le diverse scelte programmatiche **incidono sulla qualità del supporto garantito alle donne** che, di conseguenza, **varia in base al territorio**. Vi sono infatti Regioni che investono con risorse proprie non solo nella rete delle strutture anti violenza, ma anche in interventi di prevenzione della violenza e di sostegno all’autonomia socio-economica delle donne, mentre altre si limitano ad utilizzare le risorse statali e a delegare attività fondamentali per la collettività (es. sensibilizzazione e formazione) ai centri anti violenza, che le svolgono gratuitamente.

GRAFICO 11

Fondi regionali - Tipologia interventi finanziati. Importi (Annualità 2017, 2018 e 2019)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati bilanci finanziari gestionali regionali 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021.

⁸⁰ Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d’Aosta. Dai dati disponibili sui rispettivi siti istituzionali delle Regioni non è stato possibile risalire alle informazioni circa l’adozione di un Piano anti violenza nel caso delle restanti Regioni.

5 - LA FILIERA CORTA DEI FONDI: I CASI DI CALABRIA E SICILIA

5.1 Quando la buona volontà non basta

Dopo aver indagato, attraverso il monitoraggio del 2019⁸¹, i punti di forza e di criticità della filiera lunga dei fondi statali antiviolenza utilizzata dalle Regioni Lazio e Lombardia, quest'anno sono state prese in esame Calabria e Sicilia, due amministrazioni che impiegano la filiera corta, ovvero erogano le risorse ripartite dal DPO direttamente agli enti

GRAFICO 12

Due territori a confronto: identikit della Calabria e della Sicilia



CALABRIA

Indice di trasparenza AA 2019: 17/29

Indice di trasparenza AA 2020: 22/41

Presenza centri antiviolenza: 1 ogni 67.000 donne di età superiore ai 14 anni

Presenza case rifugio: 1 ogni 218.000 donne di età superiore ai 14 anni

Risorse statali assegnate (art. 5 bis): 1.927.232,84 euro

Fondi regionali stanziati annualmente: 400 mila euro

Modalità assegnazione risorse art. 5 bis: lettera d'invito per presentazione progettualità

Modalità erogazione risorse art. 5 bis: 90% di acconto, 10% a saldo



SICILIA

Indice di trasparenza AA 2019: 2/29

Indice di trasparenza AA 2020: 35/41

Presenza centri antiviolenza: 1 ogni 94.000 donne di età superiore ai 14 anni

Presenza case rifugio: 1 ogni 68.000 donne di età superiore ai 14 anni

Risorse statali assegnate (art. 5 bis): 6.776.963,32 euro

Fondi regionali stanziati annualmente: 0

Modalità assegnazione risorse art. 5 bis: avviso pubblico

Modalità erogazione risorse art. 5 bis: 50% acconto, 40% II tranche, 10% a saldo

⁸¹ ActionAid, *Trasparenza e accountability... op. cit.*, p. 16-23.

gestori delle case rifugio e dei centri antiviolenza. Tale approfondimento⁸² ha permesso di indagare le specificità di questo diverso meccanismo territoriale di gestione dei fondi, identificandone al contempo punti di forza e aree di miglioramento, i cui risultati sono già stati illustrati nel Capitolo 2 (paragrafo 2).

A dispetto delle specificità dei sistemi antiviolenza e dei relativi modelli di *governance* in uso, il monitoraggio locale ha individuato molte comunanze tra i territori calabrese e siciliano. In entrambe le Regioni, **le strutture antiviolenza sono il vero motore e fulcro del sistema territoriale** di contrasto alla violenza, mentre le istituzioni regionali, nonostante gli sforzi messi in campo soprattutto negli ultimi anni, continuano ad essere ancora lontane dal condividere una strategia di lavoro comune con i centri antiviolenza; gli enti locali, con poche eccezioni virtuose (es. Comune di Palermo), tendono ad essere poco presenti. Le reti territoriali inter-istituzionali antiviolenza sono in larga parte assenti o ancora non sufficientemente strutturate o dotate di strumenti di coordinamento efficaci. Spesso sono di tipo informale e basate più su relazioni personali che su accordi multi-agenzia formalizzati. In alcuni casi, le reti territoriali sono il risultato dell'impegno delle singole strutture antiviolenza che, nel corso degli anni, hanno costruito relazioni di collaborazione con soggetti che a vario titolo entrano in contatto con le donne che subiscono violenza. Come rilevato dalle interviste con i centri, il rischio che le accomuna dunque è l'indebolimento o il dissolvimento allorché un/a componente della rete informale cambia posizione lavorativa o decide semplicemente di interrompere la collaborazione. L'informalità o la scarsa strutturazione delle reti comporta anche un serio problema di *accountability* rispetto al proprio operato.

Nonostante la centralità delle case rifugio e dei centri antiviolenza nei sistemi di prevenzione e protezione locali, per entrambi i territori regionali è stato rilevato un tendenziale insufficiente riconoscimento del ruolo svolto dalle professioniste delle strutture antiviolenza, da parte delle istituzioni. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che molti CAV e CR intervistati sono gestiti in larga parte da volontarie che, in realtà, sono operatrici spesso non retribuite a causa della cronica carenza di fondi. La stessa natura giuridica degli enti gestori di CAV e CR (onlus e/o cooperative sociali) potrebbe essere un altro elemento che contribuisce ad accrescere la convinzione che il personale volontario non sia in possesso delle competenze professionali necessarie ad informare una programmazione strutturata e integrata degli interventi per prevenire e contrastare la violenza.

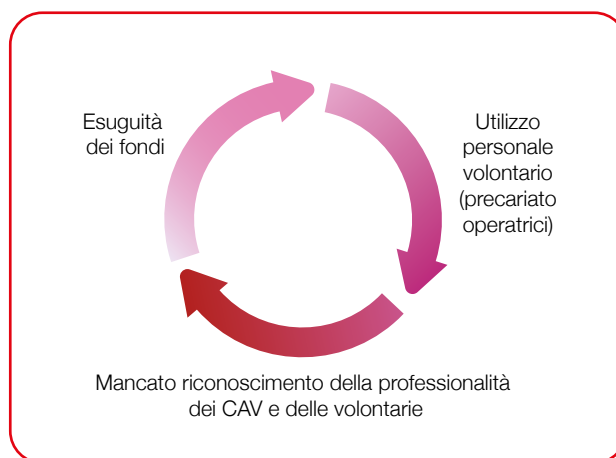
Si tratta di tre criticità interconnesse e legate da una relazione di causa-effetto (Grafico 13), a cui è necessario trovare soluzione perché rischiano di impattare sulla stabilità e l'efficienza del sistema antiviolenza locale. L'accoglimento da parte delle istituzioni delle osservazioni avanzate dalle operatrici dei centri è necessario a garantire

una programmazione informata e rispondente ai bisogni dei singoli territori e delle stesse strutture di accoglienza, che necessitano di maggiori fondi per assicurare, da un lato, adeguato supporto alle donne che subiscono violenza e, dall'altro, il pagamento del salario delle proprie operatrici.

Rispetto alla programmazione dei fondi, si rileva che spesso le due Regioni si limitano a ripartire le risorse tra le strutture senza un confronto approfondito e un'analisi dei bisogni territoriali che coinvolgano tutti gli attori che dovrebbero far parte di una rete territoriale multi-agenzia ben funzionante. L'assenza di interventi di prevenzione regionali, strutturati e finanziati, è esemplificativa in questo senso. Sia in Calabria che in Sicilia, infatti, le attività di prevenzione sono sostanzialmente a carico dei centri che, a seconda della disponibilità delle volontarie e delle risorse, sopperiscono alle mancanze strategico-programmatiche dei sistemi antiviolenza regionali. Non prevedere una specifica asse dedicata alla prevenzione nelle programmazioni regionali degli interventi non solo evidenzia uno scarso impegno a contribuire a promuovere

GRAFICO 13

Rappresentazione grafica delle criticità interrelate che inficiano sul sistema antiviolenza



Fonte: rielaborazione ActionAid dati interviste realizzate sul territorio.

una società libera dalla violenza di genere, ma comporta anche una serie di conseguenze pratiche sul breve e medio periodo, tra cui:

- » **non favorire l'emersione di casi di violenza e la presa in carico di donne che la subiscono** a causa della mancata erogazione di percorsi di formazione per chi, a vario titolo, entra in contatto con donne che subiscono violenza;
- » costringere le strutture antiviolenza a **ulteriori sforzi operativi ed economici**, visti i fondi esiguità di cui

⁸² Cfr. Allegato 5.

sono destinatarie per garantire non solo il supporto alle donne prese in carico, ma anche azioni locali di formazione, comunicazione e sensibilizzazione;

- » **diminuire il livello di efficacia degli interventi di sensibilizzazione nelle scuole** a causa della loro frammentarietà. Includere tali interventi all'interno della programmazione scolastica permetterebbe di strutturare al meglio gli interventi di prevenzione dandogli una continuità nel tempo.

Sia la Regione Calabria che la Regione Siciliana hanno istituito un albo regionale dedicato alle strutture antiviolenza. Nonostante entrambe le amministrazioni abbiano recepito l'Intesa Stato-Regioni del 2014⁸³ e adottato criteri specifici per il funzionamento di CAV e CR, dall'analisi degli statuti e dalle interviste con le operatrici, risulta che **negli albi regionali sono presenti strutture non conformi ai requisiti stabiliti** (es. adeguata esperienza in materia di accoglienza, utilizzo di metodologie basate sulla relazione tra donne, impiego di personale esclusivamente femminile). Per superare tale criticità non solo è necessario rivedere i criteri di valutazione e controllo degli enti, ma anche il sistema di assegnazione dei fondi, in particolare favorendo la qualità degli interventi offerti, l'esperienza maturata dei CAV e la professionalità del personale. Non è più possibile quindi attenersi solamente alla valutazione dei progetti e alla ripartizione dei fondi basata sul mero numero di strutture presenti sul territorio.

Diverse rappresentanti dei centri antiviolenza sia calabresi che siciliani hanno evidenziato, inoltre, la difficoltà ad accedere ai fondi antiviolenza statali, sia a quelli ripartiti dalle Regioni che a quelli messi a bando direttamente dal DPO. **L'obbligo di stipulare una polizza fidejussoria** è infatti un grande ostacolo per molte strutture, anche perché le stesse operatrici, in alcuni casi anche le volontarie, si ritrovano spesso a dover garantire tale tipologia di obbligazione con il proprio patrimonio personale. Si tratta di una procedura che necessita di una pronta revisione sia da parte delle Regioni che del DPO che devono tenere conto del tipo di lavoro svolto dai centri e della natura giuridica degli enti che li gestiscono. Infine, per superare le problematiche sopraelencate è stata avanzata dalle operatrici intervistate la proposta di abbandonare l'approccio fondato sui progetti e di adottare un sistema di convenzionamento tra strutture di accoglienza iscritte all'albo e le Regioni perché, a dispetto di una maggiore onerosità amministrativa nella fase iniziale dovuta per esempio alla definizione di un capitolato di spesa dettagliato, permetterebbe di ovviare a tre problematiche: garantirebbe continuità di finanziamento alle strutture che offrono un "servizio" necessario, assegnerebbe risorse solamente a CAV qualificati e conformi ai criteri stabiliti e, infine, ridurrebbe l'onere burocratico per i centri antiviolenza e le case rifugio.

⁸³ Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014.

6 - IL SISTEMA DI PROTEZIONE ITALIANO AI TEMPI DEL COVID-19

La pandemia ha fatto irruzione nelle vite di milioni di persone ad ogni latitudine del pianeta, provocando cambiamenti repentini in tutti gli ambiti della vita quotidiana, a casa e al lavoro, a scuola, nei luoghi del tempo libero e di aggregazione, ovunque. Parallelamente alla diffusione del virus, **la violenza maschile contro le donne risulta essere aumentata in tutto il mondo, quale diretta conseguenza del confinamento obbligatorio dentro le mura domestiche imposto dal lockdown**⁸⁴. Di conseguenza, i sistemi di protezione rivolti alle donne che subiscono violenza sono stati messi a dura prova dalle disposizioni sanitarie contingenti e, soprattutto, da inefficienze strutturali di tipo politico e amministrativo di lunga data. In linea con gli altri paesi, anche in Italia il fenomeno della violenza maschile contro le donne non si è mai fermato durante l'emergenza sanitaria, richiedendo al sistema di protezione un impegno straordinario sul piano operativo ed economico. Alla luce di ciò, si è ritenuto imprescindibile effettuare un'analisi dell'impatto della pandemia sul sistema di protezione italiano. Innanzitutto, perché il Covid-19 ha inevitabilmente influito sulla programmazione e la gestione dei fondi antiviolenza presi in esame dal monitoraggio e poi perché si è inteso raccogliere indicazioni sui punti di forza e di debolezza delle azioni messe in campo al fine di **formulare raccomandazioni** per migliorare la capacità organizzativo-gestionale del sistema di prevenzione e protezione **nel caso di eventuali future emergenze**.

6.1 La risposta affannata delle istituzioni

Nelle prime disposizioni⁸⁵ adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria durante il *lockdown* non erano esplicitamente inclusi i centri antiviolenza tra i "servizi sociali" esentati dall'obbligo di sospensione al fine di assicurare alla popolazione il diritto alla salute o a altri diritti fondamentali individuali. Tale mancanza è stata superata in tempi rapidi con l'inclusione dei centri tra i servizi autorizzati a continuare le proprie attività, così come specificato il 19 marzo 2020 nelle FAQ⁸⁶ pubblicate dal Governo sulle misure di contrasto alla pandemia. Ciò è stato reso possibile, da un lato, dalla pronta denuncia pubblica da parte dei centri antiviolenza e, dall'altro, dal

subitaneo impegno della Ministra per le pari opportunità Elena Bonetti a colmare il gap rilevato. Fin dai primi giorni dell'emergenza sanitaria, la Ministra Bonetti ha attivato una serie di iniziative a supporto del sistema di protezione rivolto alle donne che subiscono violenza. Nello specifico, in base alle informazioni rese pubbliche sul proprio portale⁸⁷, questi gli interventi messi in campo dal Dipartimento per le Pari Opportunità in ordine cronologico:

- » rilancio della campagna social "Libera puoi" con la produzione di un nuovo video per promuovere il numero e la app di pubblica utilità 1522, per consentire alle donne di ottenere informazioni e di chiedere aiuto (24 marzo 2020);
- » accordo con la Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese per l'invio di una Circolare a tutte le Prefetture incaricate ad identificare, di concerto con i sindaci e le associazioni del territorio, soluzioni alloggiative per offrire ospitalità alle donne vittime di violenza impossibilitate, per motivi sanitari, ad essere accolte nei centri antiviolenza e nelle case rifugio. Per tale azione, il DPO ha dichiarato di aver messo a disposizione risorse straordinarie per la copertura di relativi oneri (24 marzo 2020)⁸⁸;
- » accordo con il Dipartimento per la protezione civile per includere le case rifugio tra i soggetti destinatari dei dispositivi di protezione individuale (23.03.2020)⁸⁹;
- » protocollo d'intesa siglato con la Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani, Federfarma e Assofarm per la diffusione nelle farmacie di territorio nazionale di un opuscolo sulle principali informazioni utili (1522, YouPol, 112) alle donne che intendono uscire da situazioni di violenza (1° aprile 2020);
- » decreto con iter straordinario per consentire con urgenza il trasferimento dei fondi stanziati per il 2019 per le attività ordinarie dei centri antiviolenza e le case rifugio (20 milioni) nonché per le azioni di prevenzione e protezione del Piano antiviolenza 2017-2020 (10 milioni), stabilendo che queste ultime risorse vengano prioritariamente destinate a coprire le spese impreviste sostenute dalle strutture di accoglienza a causa dell'emergenza sanitaria (2 aprile 2020);
- » pubblicazione di indicazioni operative per orientare le case rifugio e i centri antiviolenza nell'interlocuzione con le prefetture (27 aprile 2020);

⁸⁴ Per un approfondimento sui dati ufficiali riguardanti la violenza maschile contro le donne durante la pandemia in Italia, cfr. Allegato 6.

⁸⁵ Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale e DPCM dell'11 marzo 2020.

⁸⁶ Sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, Comunicato del 19.03.2020 *Nessuno stop alle attività dei centri antiviolenza. Pubblicazione FAQ.*

⁸⁷ Sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, Comunicato del 24.03.2020, *Coronavirus: Bonetti, una nuova campagna "Libera puoi" per le donne vittime di violenza.*

⁸⁸ Sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, Comunicato del 24.03.2020 *Accordo con la Ministra dell'Interno Lamorgese per l'accoglienza nei Centri Anti Violenza e nelle Case Rifugio.*

⁸⁹ Non è stato possibile rinvenire alcun documento pubblico sull'accordo in questione, ma solo dichiarazioni rilasciate alla stampa, tra cui, cfr. AlleyOop, *Violenza e Covid-19: Bonetti, "Pronti a reperire nuove case per accogliere le vittime", 23.03.2020.*

- » avviso per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle case rifugio e dai centri antiviolenza durante l'emergenza sanitaria da Covid-19. L'importo massimo erogabile è di 15.000 euro per casa rifugio e 2.500 euro per centro antiviolenza per le spese sostenute tra il 1° febbraio e il 15 ottobre 2020 (29 aprile 2020);
- » accordo con Poste Italiane, nell'ambito del vigente Protocollo firmato nel 2016, per pubblicizzare il 1522 sugli schermi di tutti gli uffici postali e sui monitor dei 7000 Postamat ATM (25 maggio 2020).

Il Ministero dell'Interno, oltre ad inviare la circolare citata alle Prefetture e mettere a disposizione la app YouPol per segnalazioni di casi di violenza contro le donne, ha emanato una circolare⁹⁰ per esortare le forze di polizia a prestare maggiore attenzione alle situazioni che potrebbero celare episodi di violenza. Relativamente agli altri ministeri, non risultano evidenze pubbliche su azioni intraprese per favorire la prevenzione alla violenza o sostenere i centri antiviolenza o le donne durante il periodo di emergenza sanitaria.

In questo contesto va inoltre rilevato che **nei principali decreti-legge emanati dal Governo** per sostenere la ripresa sociale, economica e culturale dell'Italia fortemente colpita dalla pandemia, **il tema della violenza maschile contro le donne ha trovato pochissimo spazio**. Nello specifico, con il DL Cura Italia⁹¹ si è istituito un fondo speciale di 3 milioni di euro per le case rifugio, grazie all'emendamento presentato dalla Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio Valeria Valente⁹²; mentre con il DL Rilancio⁹³ si è incrementato di 3 mln di euro il Fondo per le Pari Opportunità per il 2020 per intervenire a favore di donne in condizioni di maggiore vulnerabilità a causa del Covid-19, promuovendone l'indipendenza economica attraverso il finanziamento di percorsi di autonomia⁹⁴.

Per quanto riguarda i documenti di indirizzo prodotti durante l'emergenza sanitaria, è da sottolineare che nessun riferimento alle questioni relative al sistema di prevenzione e protezione contro la violenza maschile è presente in quello redatto dalla Taskforce "Donne per il Nuovo Rinascimento" nominata dalla Ministra Bonetti, mentre il rapporto *Iniziativa per il Rilancio Italia 2020-2022* del Comitato di esperte ed esperti in materia economica e sociale guidato da Vittorio Colao include una serie di raccomandazioni rilevanti per sostenere il processo di uscita dalla violenza delle donne in Italia, tra cui:

- » l'introduzione del contributo di libertà per garantire il supporto economico iniziale alle donne (es. spese di sussistenza, affitto, salute, istruzione e socializzazione delle figlie e dei figli, corsi professionali);
- » l'aumento del 50% dei fondi statali a sostegno dei centri antiviolenza e di eventuali sportelli pubblici, sulla base di puntuali analisi dei bisogni territoriali;
- » il raddoppio dei posti disponibili nelle case rifugio;
- » la promozione di percorsi formativi rivolti ai centri sull'uso delle nuove tecnologie sul lavoro nonché il potenziamento dei dispositivi informatici nelle strutture;
- » l'erogazione di incentivi per le aziende per l'assunzione di donne inserite in percorsi di assistenza e protezione; la creazione di una Rete di Imprese contro la violenza;
- » il rafforzamento e/o la creazione di reti multi-agenzia locali con il supporto delle Regioni;
- » l'introduzione dell'obbligo di condurre ogni quattro anni un'indagine nazionale sulla violenza contro le donne a cura dell'Istat.

Sebbene contenga proposte decisive per il rafforzamento del sistema antiviolenza italiano, questo documento non dettaglia informazioni determinanti (es. responsabilità, tempistiche, risorse economiche) e al momento non risulta essere sostenuto da conseguenti azioni della politica.

A livello territoriale, le risposte attivate dalle Regioni a sostegno dei sistemi locali di protezione colpiti dall'emergenza sanitaria hanno assunto forme e approcci differenti. Numerose sono state le Regioni che in tempi rapidi hanno aderito a una campagna di comunicazione, statale o territoriale, per diffondere informazioni utili a contattare i centri antiviolenza. Il crollo delle chiamate al 1522 e ai centri antiviolenza registrato nelle prime due settimane di *lockdown* ha destato molta preoccupazione tra le Regioni, spingendole ad attivare una ricognizione dei bisogni territoriali e a programmare interventi a supporto delle strutture in difficoltà, previa convocazione dei Tavoli/ Forum di consultazione, laddove presenti. Dall'analisi dei dati disponibili sui siti istituzionali, risulta che 8 Regioni su 17⁹⁵ hanno atteso l'intervento straordinario della Ministra Bonetti (DPCM 2 aprile 2020) per programmare una quota parte dei fondi statali antiviolenza 2019 al fine di coprire i costi sostenuti dai centri e dalle case rifugio per far fronte all'emergenza sanitaria (es. sanificazione dei locali, acquisto dispositivi di protezione individuale, affitto di stanze per garantire la quarantena alle nuove donne accolte). Si tratta di Abruzzo, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. L'Emilia-Romagna ha invece utilizzato le economie di spesa derivanti dai fondi statali delle precedenti annualità. Il Lazio ha da

⁹⁰ Ministero dell'Interno, Circolare n. MI-123-U-C-3-2-2020-25 del 27.03.2020, *Violenza di genere e violenza domestica. Azioni di sensibilizzazione*. Disponibile su <https://www.istat.it/it/files/2020/05/Ministero-Interno-Circolare-violenza-di-genere-e-domestica-2020-03-27.pdf>.

⁹¹ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

⁹² DL 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. 27/2020, art. 18 *bis*.

⁹³ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

⁹⁴ DL 34/2020 convertito con modificazioni dalla L. 77/2020, art. 105 *bis*.

⁹⁵ Dai documenti e atti pubblicati sui siti istituzionali della Regione Basilicata e Molise non è stato possibile rilevare le misure adottate per rispondere alle difficoltà incontrate dalle strutture di accoglienza durante il periodo di *lockdown*.

subito ampliato le spese ammissibili⁹⁶ per l'ottenimento del "contributo di libertà"⁹⁷ a favore di donne in uscita dalle case rifugio, estendendo la misura anche a quelle prese in carico dai centri antiviolenza⁹⁸. Successivamente ha riprogrammato le risorse regionali previste per la promozione e la diffusione della cultura delle donne destinandole al finanziamento del bonus vacanze a favore di donne accolte nelle case rifugio durante il *lockdown*⁹⁹. La Campania ha invece adottato una procedura di erogazione accelerata dei fondi statali, autorizzando il trasferimento delle risorse previa presentazione delle schede programmatiche da parte degli Ambiti territoriali.

Per quanto riguarda l'accoglienza, le Regioni Lazio, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana hanno adottato linee guida operative per garantire la presa in carico delle donne in piena sicurezza durante l'emergenza sanitaria. La Regione Lazio ha inoltre deliberato che gli alloggi di edilizia pubblica popolare in capo all'ATER venissero utilizzati ad integrazione della rete di strutture per il sostegno alle donne vittime di violenza in condizioni di disagio economico¹⁰⁰; mentre la Regione Toscana ha siglato un accordo¹⁰¹ con alcune strutture alberghiere per garantire la quarantena alle persone più vulnerabili, incluse le donne prese in carico dai centri antiviolenza¹⁰². Non è stato possibile invece reperire dati riguardanti la collaborazione tra i sistemi regionali antiviolenza e le Prefetture ai sensi della circolare del Ministero dell'Interno del 24 marzo 2020 per l'identificazione di alloggi da destinare temporaneamente a donne da inserire successivamente in case rifugio nel pieno rispetto dei protocolli di tutela della salute¹⁰³.

6.2 I centri antiviolenza e le case rifugio: l'ennesimo atto di resilienza

Fin dai primi giorni del *lockdown*, le case rifugio e i centri antiviolenza italiani si sono riorganizzati per continuare a fornire i propri servizi nel rispetto delle disposizioni di sicurezza emanate dal governo. Consapevoli del serio rischio di isolamento a cui le donne confinate in casa con partner violenti potevano andare incontro e preoccupate che i risultati positivi conseguiti dalle donne già inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza venissero vanificati, il personale dei centri ha attivato in tempi rapidi strategie e strumenti di mitigazione per continuare a supportare le donne. I dati e le testimonianze raccolte mettono in luce il grande carico operativo ed emotivo che le operatrici hanno dovuto sostenere durante la pandemia, a fronte di un sistema di protezione in larga parte impreparato ad affrontare l'emergenza sanitaria.

Gli effetti determinati dal *lockdown* sul sistema di protezione italiano sono stati esplorati dall'Istituto Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-IRPPS). In base all'indagine condotta online¹⁰⁴ tra l'8 aprile e il 4 maggio 2020, è emerso che i centri hanno modificato in maniera sostanziale e in tempi rapidi le proprie modalità operative. **L'accesso ai centri è stato drasticamente ridotto** e, nell'89% dei casi, il personale ha lavorato a distanza⁴¹. Telefono, posta elettronica, social network e software per videochiamate sono stati gli strumenti principali di comunicazione con le donne. È stata inoltre osservata una **flessione significativa dei nuovi contatti**, passati da 5,4 a 2,8 a centro a settimana. Più diversificata la situazione relativa ai contatti già attivi con donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza. È stata osservata una maggiore richiesta di ascolto empatico

⁹⁶ Prevedendo la possibilità di coprire anche le spese per i generi alimentari e l'acquisto di supporti informatici per consentire ai figli e alle figlie di seguire la didattica online.

⁹⁷ Con la DGR n. 339 del 4 giugno 2019 - Legge regionale 19 marzo 2014 n. 4. Istituzione del Contributo di Libertà" per le donne vittime di violenza, finalizzato al sostegno del percorso di riacquisizione dell'autonomia personale. Modifica e integrazione alla DGR n. 684 del 20.11.2018 è stato istituito il contributo di libertà per le donne in fuoriuscita dal percorso di violenza.

⁹⁸ Determinazione n. G03579 del 01.04.2020 - Emergenza da Covid-19, integrazione urgente alle spese ammissibili al Contributo di libertà di cui alla D.D. n. G03176 del 24/03/2020 recante: Modifica all'Allegato A contenente le Linee Guida sulle modalità di concessione del "Contributo di libertà" per le donne vittime di violenza, finalizzato al sostegno del percorso di riacquisizione dell'autonomia personale, ai sensi della legge regionale, n. 4 del 19 marzo 2014, della DGR n. 339 del 4 giugno 2019 e della Determinazione dirigenziale, n. G12704 del 25 settembre 2019. Circolare – n. 264788 del 02.04.2020 Riconoscimento "Contributo di libertà" Determinazione dirigenziale n. G 03579 del 01 aprile 2020- emergenza epidemiologica Covid-19. Ulteriori chiarimenti.

⁹⁹ Deliberazione Giunta Regionale n. 345 del 09/06/2020 - Modifica e rimodulazione delle azioni, a causa dell'emergenza epidemiologica Covid-19, di cui alla D.G.R. del 06.08.2019 n. 616, recante: programmazione delle risorse stanziati per l'anno 2019, per un importo pari ad € 1.000.000,00 ai sensi della Legge Regionale 19 marzo 2014, n. 4, "Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo donna". - Approvazione Linee Guida per contributo "Bonus Vacanze" per donne che hanno subito violenza sole o con figli minori ospiti presso le Case Rifugio della Rete della Regione.

¹⁰⁰ Deliberazione 21 aprile 2020, n. 204 - Situazione straordinaria di emergenza abitativa. Legge regionale n. 1/2020 e legge regionale n. 4/2014. Destinazione di alloggi Ater ad integrazione della rete di strutture a sostegno delle donne vittime di violenza e dei loro figli in particolare condizione di disagio economico.

¹⁰¹ Ordinanza n. 15 del Presidente della Regione Toscana del 18.03.2020 - Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19- Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978 n. 833 per l'individuazione delle strutture collettive di assistenza.

¹⁰² Allegato A - Deliberazione Giunta Regionale n. 503 del 14/04/2020 - Emergenza sanitaria Covid-19. Indicazioni per le strutture ed i servizi di prevenzione e contrasto alla violenza. Approvazione.

¹⁰³ Solo per la Regione Abruzzo è stato possibile raccogliere informazioni al riguardo poiché ha reso pubblica la Comunicazione inviata in data 26.03.2020 alle 4 Prefetture territoriali di sua competenza, non si conosce tuttavia l'esito di tale scambio.

¹⁰⁴ P. Demurtas, C. Peroni, A. Mauri, "I Centri antiviolenza ai tempi del Coronavirus", in *La Rivista delle Politiche Sociali, Covid-19: riflessione sull'emergenza, e oltre*, Ediesse, Roma, 2020.

e supporto (55%), di consulenza psicologica (29%) e legale (18%), nonché di sostegno economico (11%). **Pressoché scomparsa la domanda di aiuto da parte delle donne migranti**¹⁰⁵. A causa delle limitazioni di movimento, **sono diminuite in modo considerevole anche le richieste di supporto all'autonomia lavorativa e abitativa** e di sostegno alle figlie e ai figli vittime di violenza assistita. **Particolarmente problematica è risultata essere l'ospitalità in emergenza** che permettesse di garantire la salute delle donne già prese in carico e delle operatrici di accoglienza, assicurando al contempo il necessario distanziamento sociale nelle strutture alloggiative. A tal proposito, la maggioranza dei centri (80%) che ha accolto nuove donne durante il *lockdown* ha utilizzato procedure diversificate, tra cui, ospitalità temporanea in alberghi, *bed&breakfast* e appartamenti; ricorso a strutture di accoglienza in emergenza o di sorveglianza sanitaria; supporto a distanza propedeutico all'accoglienza in una struttura protetta.

FONDO #CLOSED4WOMEN

Durante l'emergenza sanitaria, ActionAid ha erogato micro-grants a centri antiviolenza e case rifugio operanti in varie regioni d'Italia. I fondi hanno permesso alle strutture di coprire costi straordinari per la sanificazione dei locali, l'acquisto di dispositivi sanitari, le accoglienze in emergenza, i contributi diretti alle donne prese in carico e la gestione degli enti. Complessivamente, attraverso il Fondo #Closed4women, sono stati supportati in tempi rapidi 24 enti e 189 donne con circa 100 figli/e a carico in 8 regioni (Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Calabria e Sicilia).

6.3 Lombardia, Calabria e Sicilia: paradigmi di un'inadeguatezza annunciata

Tutti i centri antiviolenza lombardi, calabresi e siciliani contattati¹⁰⁶ nel corso del presente monitoraggio hanno riorganizzato le modalità e i tempi di lavoro in tempi molto rapidi, sospendendo le attività in presenza e garantendo supporto e consulenze specialistiche solo da remoto nella fase di *lockdown* e, a partire da maggio, nuovamente in sede con orari generalmente ridotti e nuove modalità di accesso agli uffici. Lavorare telefonicamente o online ha generalmente dilatato i tempi professionali delle operatrici

e delle altre professioniste (avvocate, psicologhe) che, in molti casi, si sono ritrovate a rispondere al cellulare a qualsiasi ora del giorno e della notte, adattandosi ai tempi delle donne impegnate a gestire le difficoltà della nuova quotidianità tra lavoro di cura, eventuale lavoro da remoto o fuori casa, restrizioni di movimento e controllo costante del maltrattante. In generale, il personale dei centri ha dimostrato una grande flessibilità e capacità di adattamento, lavorando negli orari più disparati e gestendo inevitabilmente un'agenda con tempi più lunghi, perché inevitabilmente la costruzione o il mantenimento di una relazione a distanza impone una tempistica più lunga. Costruire una relazione positiva e continuativa con le donne è stato infatti un obiettivo a cui le operatrici non sono mai venute meno in tutti i territori presi in esame, a dispetto delle limitazioni imposte dalla pandemia, tra cui, il *digital divide* delle donne di età medio-alta, le strumentazioni inadeguate o mancanti (computer, tablet, cellulari, webcam) e le connessioni internet non sempre ben funzionanti o accessibili perché usate da altri componenti della famiglia o interdette alle donne dai partner abusanti.

Molte strutture hanno dichiarato di voler continuare ad utilizzare una forma mista di lavoro (remoto e *face-to-face*) perché funzionale a certe tipologie di consulenze specialistiche o rispondenti ai bisogni di alcune donne che preferiscono o non hanno altra scelta che effettuare gli incontri a distanza. Alcune strutture hanno rilevato che l'utilizzo del telefono nel caso dei primi colloqui ha favorito la collaborazione iniziale delle donne che probabilmente si sono sentite più a loro agio nel raccontare la propria esperienza. L'utilizzo di strumenti da remoto ha inoltre incrementato la partecipazione delle donne ai gruppi di mutuo-aiuto attivati da alcune strutture.

Molte persone intervistate hanno evidenziato che la modalità di lavoro a distanza ha permesso di mantenere un efficace coordinamento delle attività tanto che, nel caso della rete di Milano, si sono potute effettuare anche le sessioni di formazione dei gruppi di lavoro in calendario. Diverse le realtà che hanno dichiarato la volontà di mantenere alcune riunioni di équipe online perché si sono rivelate molto efficaci durante l'emergenza sanitaria, permettendo l'ottimizzazione dei tempi di lavoro e un livello di comunicazione interna più elevato. Anche la gestione della burocrazia da remoto imposta dal distanziamento sociale obbligatorio si è rivelata in alcuni casi positiva tanto che le operatrici si augurano che possa essere mantenuta come buona pratica da alcuni uffici pubblici.

Se gli aspetti finora descritti hanno accomunato gran parte dei centri intervistati, vi sono delle **specificità rispetto al personale che solo le operatrici della Lombardia** hanno messo in evidenza. Si tratta infatti di questioni strettamente correlate all'emergenza sanitaria che ha gravemente colpito il territorio lombardo. Shock e spavento sono state le reazioni iniziali alla pandemia delle operatrici dell'area di

¹⁰⁵ Il dato rilevato dal CNR-IPPS mostra infatti come la pandemia abbia avuto un maggiore impatto sui gruppi più vulnerabili, tra cui, la popolazione migrante, cfr. P. Demurtas, C. Peroni, A. Mauri, *op. cit.*, 2020, p. 4.

¹⁰⁶ Per dettagli, cfr. *Metodologia*, p. 8.

Bergamo che, con Brescia e Milano, ha pagato il prezzo più alto in termini di contagi e decessi in Italia. I centri antiviolenza non si sono però mai fermati e le operatrici hanno continuato a lavorare nonostante il contesto quotidiano molto difficile, anche grazie alle psicologhe del centro che si sono rese disponibili a supportare le colleghe in difficoltà. Le sessioni di supervisione dei casi e di équipe sono state tendenzialmente mantenute anche nei periodi più difficili dell'emergenza, fungendo da ulteriori strumenti di condivisione dei vissuti e di sostegno professionale e personale per le operatrici. La pandemia in Lombardia ha anche prodotto una significativa contrazione dello staff causata dal dimezzamento del numero di volontarie – generalmente di età medio-età e quindi considerate a rischio contagio – e dalla malattia o messa in quarantena di operatrici a causa del Covid-19. Dal punto di vista dell'operatività, ciò ha costretto i centri a turni di lavoro estenuanti, come ha riportato ad esempio il centro cremonese che ha esteso la propria reperibilità h24 con risorse umane ridotte del 50%.

La scarsità di dispositivi di protezione individuale (Dpi), l'obbligo di sanificazione degli ambienti, la mancanza o l'impossibilità di accedere ai tamponi e gli spazi inadeguati hanno messo a dura prova la quotidianità dei centri antiviolenza e delle case rifugio. **I Dpi sono stati distribuiti solo in pochissimi casi dalle istituzioni locali**, generalmente in Lombardia e, ad eccezione di Bergamo, in numero non sufficiente per coprire i bisogni delle strutture. In base alle informazioni raccolte, dunque, risulta che, a dispetto di quanto previsto, le mascherine e i gel sanificanti della Protezione Civile non hanno raggiunto i centri e le case rifugio in modo adeguato. Per tale ragione, le operatrici si sono organizzate utilizzando i fondi destinati alle spese ordinarie ma, molto più spesso, facendo ricorso a risorse e contatti personali o alle donazioni di fondazioni, organizzazioni della società civile o di private cittadine e cittadini. La reperibilità e l'accesso ai tamponi si sono rivelati estremamente difficoltosi in generale, ma soprattutto sul territorio lombardo, mettendo a rischio il rispetto dei protocolli sanitari a causa della mancanza di indicazioni chiare da parte delle autorità sanitarie competenti, soprattutto nei casi di quarantena.

I casi di accoglienze in emergenza sono stati i più complessi da gestire, non solo per la mancanza di tamponi e di direttive sanitarie, ma anche per la **carezza cronica di spazi che caratterizza da sempre il sistema di protezione** italiano su tutto il territorio nazionale. Per garantire la massima tutela delle donne e del proprio personale, i centri hanno fatto quindi ricorso a strutture esterne, quali b&b, alberghi, appartamenti messi a disposizione da conoscenti e più raramente dalle istituzioni locali. La stessa circolare del 24 marzo inviata dal Ministero dell'Interno alle Prefetture per l'identificazione di soluzioni alloggiative, di concerto con i soggetti del territorio, ad eccezione di Pavia, non risulta essere stata applicata in nessuno degli altri territori considerati in questo approfondimento. **Il problema degli spazi permane anche a distanza di mesi dallo scoppio della pandemia.** Molti centri, infatti, hanno evidenziato che per rispettare il distanziamento necessario hanno dovuto ridurre il numero

di accessi giornalieri alle donne e riorganizzare il lavoro dello staff per evitare il sovraffollamento.

Le strutture intervistate hanno confermato il *trend* evidenziato dall'Istat e dall'IRPPS-CNR: dopo un'iniziale diminuzione di contatti, le donne hanno ricominciato a rivolgersi ai centri per chiedere supporto e aiuto. Nel primo periodo di *lockdown* lo hanno fatto soprattutto le donne già prese in carico e inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, sebbene in alcune aree sia stato registrato un aumento delle richieste di accoglienza in emergenza. Le tipologie di richieste di aiuto si sono differenziate tra le tre regioni prese in esame e anche all'interno degli stessi territori in base al livello di gravità dell'emergenza sanitaria, alle caratteristiche socio-economiche del contesto locale e al grado di funzionamento delle reti informali e istituzionali presenti. Molte delle donne già assistite e inserite in percorsi di autonomia e di inserimento lavorativo prima dello scoppio del Covid-19, a causa della sospensione dal lavoro, si sono ritrovate impossibilitate a pagare l'affitto, le bollette, le spese condominiali e, soprattutto, le spese di prima necessità. Laddove i servizi sociali locali sono strutturati e in rete, i centri antiviolenza hanno potuto inviare le donne agli uffici competenti per ottenere sostegno economico (es. buoni spesa), ma in molti territori ciò non è stato possibile. Secondo le operatrici, tale situazione, da un lato, ha **rischiato di esporre le donne nuovamente alla violenza** perché, proprio per ragioni economiche e in assenza di meccanismi di tutela, sono state costrette a ricontattare il maltrattante; dall'altro, ha imposto **ulteriori sforzi economici ai centri, la cui stabilità finanziaria è già cronicamente compromessa**, per riuscire a sostenere le donne in grave difficoltà. Molti centri calabresi e siciliani hanno inoltre evidenziato che, **a causa di impieghi precari o irregolari, spesso le donne non hanno potuto accedere alle tutele lavorative e agli ammortizzatori sociali** previsti dai decreti leggi emanati dal Governo in risposta all'emergenza sanitaria.

È stato registrato **un incremento significativo di richieste di supporto psicologico**, soprattutto da parte dei centri lombardi, in particolar modo ma non esclusivamente nelle settimane di restrizioni di circolazione. Le operatrici hanno evidenziato l'enorme fatica delle donne a rimanere chiuse in casa e a gestire convivenze quotidiane complesse a causa dei carichi di cura e, in alcuni casi, della convivenza forzata con i maltrattanti. A fronte di tale situazione, secondo le intervistate, la maggior parte delle donne ha mostrato una grande capacità di resilienza, adattabilità e gestione dello stress.

È stato inoltre rilevato che il distanziamento sociale imposto a marzo e aprile ha influito in maniera negativa soprattutto sulle donne in condizioni più vulnerabili perché impossibilitate a fare ricorso alle reti familiari e amicali per chiedere supporto psicologico, pratico o economico. Tra queste le donne straniere, di cui tutti i centri hanno evidenziato la drastica diminuzione di contatti. Tra le iniziative messe in campo dai centri per sostenere le donne durante l'emergenza sanitaria, si segnala la diffusione di *Ti Informa. Distanti ma non sole: la vita quotidiana in tempi di Coronavirus*. Si tratta di una guida pratica realizzata

dal Cadom di Monza che raccoglie e spiega in maniera chiara ed esaustiva le misure messe a disposizione dalle istituzioni nazionali, regionali e locali e del terzo settore e, soprattutto, come accedervi.

L'intervento delle istituzioni ai vari livelli è stato generalmente valutato in termini negativi perché **assente o tardivo**, laddove attivato. Le operatrici si sono sentite in larga parte sole, isolate, abbandonate. La stragrande maggioranza delle strutture ha lamentato una grave mancanza di coordinamento, di informazioni e di linee guida soprattutto durante la Fase 1, in particolare rispetto ai protocolli sanitari e alla gestione dei casi di presa in carico di donne in emergenza. Le Regioni Lombardia e Calabria non risultano aver attivato proattivamente misure ad hoc e avere messo a disposizione fondi regionali a sostegno dei centri antiviolenza e delle case rifugio durante il *lockdown*, mentre la Regione Sicilia si è limitata a rilevare in tempi rapidi i bisogni delle strutture e a modificare il bando di assegnazione delle risorse statali per ampliare la tipologia dei costi ammissibili e consentire ai centri di rendicontare le spese non previste sostenute durante l'emergenza.

Le reti locali di protezione, laddove presenti, hanno funzionato solo parzialmente e non continuativamente. In alcuni territori, i centri hanno fatto estrema difficoltà a entrare in contatto con uno o più dei seguenti attori-chiave: servizi sociali, presidi sanitari, forze dell'ordine e uffici giudiziari, soprattutto con i Tribunali per i Minori. In alcune aree l'impossibilità di comunicare con gli uffici giudiziari, perché chiusi o non disponibili, ha creato la percezione di una **temporanea sospensione della giustizia**. Alcune strutture hanno dichiarato di essersi sentite abbandonate, soprattutto in Calabria. Altre hanno messo in luce la difficoltà persistente di essere considerate nodi centrali della rete di supporto perché viste come mere associazioni di volontariato. Altre ancora hanno sottolineato l'impossibilità di rendere la complessità, l'enorme fatica e il significato del lavoro svolto durante l'emergenza. Anche gli enti locali hanno confermato il rallentamento dei "rapporti" con altri soggetti della rete, se non addirittura la loro totale assenza. Dalle interviste emergono tre aree territoriali che pare abbiano fatto eccezione, ovvero Bergamo, Busto Arsizio e Pavia, dove i vari componenti delle reti territoriali hanno sostenuto i centri, dal Comune alla Prefettura, dalle forze dell'ordine agli ospedali.

In questo quadro molto critico, i centri antiviolenza hanno invece apprezzato il supporto costante delle proprie reti (es. D.i.Re - Donne in Rete contro la Violenza), il sostegno di altre organizzazioni della società civile e gli aiuti di singole cittadine e cittadini che, attraverso donazioni di materiali e di denaro, hanno permesso di colmare alcune delle principali lacune derivanti dalla scarsa presenza o attivazione di alcune istituzioni o più in generale delle reti locali. Ciò è emerso soprattutto in Lombardia, dove molti centri hanno beneficiato dell'aiuto di privati, aziende incluse, anche grazie - secondo alcune operatrici - alla maggiore visibilità del tema della violenza sulle donne a seguito del rilancio della campagna del numero verde 1522 e delle iniziative di comunicazione promosse dai centri.

6.4 Riflessioni e proposte per future emergenze

Alla luce del quadro fin qui ricostruito a livello nazionale e locale, è possibile affermare che la capacità di risposta mostrata dal sistema di protezione durante la pandemia è in gran parte emblematica del suo ordinario funzionamento: i centri antiviolenza sono l'elemento cardine di un meccanismo che, in alcuni passaggi, non è ben funzionante o è addirittura inceppato. È stato *in primis* l'enorme impegno messo in campo dai centri antiviolenza e dalle case rifugio, anche nelle situazioni più complesse come quelle lombarde, ad aver garantito alle donne di essere supportate e prese in carico durante l'emergenza sanitaria. Ci sono stati anche altri attori, come alcuni enti locali e articolazioni territoriali dello Stato, che hanno contribuito alla tenuta del sistema in alcune aree del Paese in questi mesi difficilissimi, ma in generale è mancato un reale coordinamento multi-agenzia a livello locale e nazionale, anche a causa dell'assenza di procedure operative standard da utilizzare in tempi ordinari e in situazioni di emergenza.

L'impegno politico-istituzionale italiano contro la violenza maschile sulle donne è da anni discontinuo, emergenziale e insufficiente. Lo stesso grado di *engagement* è stato sostanzialmente replicato in occasione della pandemia. Sebbene sia doveroso riconoscere il grande impegno della Ministra per le pari opportunità, della presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e di poche altre parlamentari fin dai primi giorni dell'emergenza sanitaria per attivare risorse e misure a sostegno del sistema di prevenzione e di protezione, è tuttavia evidente che **il tema della violenza maschile contro le donne non è e non è mai stato prioritario nell'agenda politica nazionale**. È altrettanto evidente che **il sistema di protezione ha sperimentato grandissime difficoltà gestionali, economiche e di coordinamento che si sarebbero potute evitare se i piani nazionali contro la violenza fossero stati regolarmente implementati dal 2014 ad oggi**. Infatti, se nel corso degli anni, gli impegni dei piani fossero stati rispettati e le singole linee di azione implementate, l'Italia sarebbe dotata di un sistema di prevenzione e di protezione strutturato, coordinato e incardinato su reti multi-agenzia territoriali consolidate. Invece, come l'indagine quantitativa del CNR-IRPPS e il presente approfondimento qualitativo hanno messo in evidenza, **il sistema antiviolenza italiano è in larga parte disomogeneo, fragile, e mancante di una forte governance politica e burocratica**, così come prevista dal Piano 2017-2020.

In termini pratici, ad esempio, se le attività previste nell'ambito dell'asse prevenzione dei piani antiviolenza, in particolare di quello in scadenza, fossero state pienamente implementate nel corso degli anni, durante l'emergenza non sarebbe stato necessario l'invio di una circolare *ad hoc* alle forze di polizia per sensibilizzarle sulla violenza domestica e favorire così l'emersione delle richieste di aiuto da parte delle donne. Infatti, se tali attività fossero

state realizzate come previsto, l'attenzione verso i casi di violenza di genere sarebbe da tempo parte integrante della routine professionale delle forze dell'ordine grazie all'introduzione del tema nei loro curricula scolastici e nei corsi di aggiornamento, azione tra l'altro resa obbligatoria anche dal Codice rosso pur non prevedendo alcuna copertura finanziaria¹⁰⁷. Parimenti, se anche le altre azioni di formazione previste dai piani antiviolenza rivolte a varie categorie di operatrici e di operatori pubblici e privati fossero state regolarmente attuate, durante la pandemia, le donne avrebbero potuto avere maggiore possibilità di essere intercettate e supportate, ad esempio, da personale dei servizi sociali, delle strutture sanitarie, degli uffici giudiziari e così via. Oppure, se il 1522 fosse regolarmente e capillarmente pubblicizzato come previsto da anni nei piani, la popolazione in generale e le donne in particolare sarebbero maggiormente informate sui servizi a cui chiedere aiuto e, nella fase di *lockdown*, si sarebbe evitata l'affannosa corsa alla diffusione di un servizio di pubblica utilità. O ancora, se i risultati del monitoraggio e valutazione dei piani antiviolenza venissero presi in debita considerazione e venisse data risposta ai bisogni rilevati, la capacità alloggiativa dei territori sarebbe ben superiore e, probabilmente, durante l'emergenza sanitaria, le case rifugio avrebbero potuto rispondere alle richieste di ospitalità senza dover ricorrere a strutture esterne.

Soprattutto, **se l'impegno politico, istituzionale e burocratico contro la violenza maschile contro le donne fosse all'ordine del giorno nelle agende nazionali, regionali e locali, non sarebbe stato necessario emanare un decreto con iter straordinario per sbloccare i fondi antiviolenza ordinari per il 2019 (non ancora erogati ad aprile 2020)**, destinando la quota prevista per il Piano antiviolenza 2017-2020 alle spese impreviste dovute alla pandemia. I fondi relativi al 2019 avrebbero già dovuto essere nelle casse dei centri così come quelli ripartiti per il 2020 e per tutte le annualità precedenti. Non è tuttavia questo il caso, come si è visto nei capitoli precedenti. Questi sono solo alcuni esempi che sottolineano come sia fondamentale mettere in pratica, secondo le tempistiche formulate e con finanziamenti adeguati, i piani antiviolenza, dotando così l'Italia di un sistema di prevenzione e protezione strutturale e articolato a livello nazionale e territoriale, basato su saperi, pratiche e procedure coordinate e consolidate, in grado di dare pronte risposte alle donne in tempi ordinari così come in quelli straordinari.

Alla luce di tale quadro, oltre all'effettiva e regolare implementazione del Piano antiviolenza esistente e l'attuazione delle indicazioni del Gruppo di esperte sulla violenza contro le donne (GREVIO), l'organismo indipendente del Consiglio d'Europa che monitora l'applicazione della Convenzione di Istanbul¹⁰⁸, diventa **necessaria l'elaborazione di una proposta operativa per garantire la pronta attivazione del sistema di**

protezione e prevenzione in caso di nuove emergenze. Proprio in questa direzione, le interviste a rappresentanti istituzionali e dei centri antiviolenza condotte per il presente monitoraggio hanno permesso di raccogliere una serie di raccomandazioni (*Grafico 14*), frutto dell'esperienza maturata durante la pandemia. Nello specifico, sono state individuate le seguenti priorità:

- » assicurare il pieno e puntuale funzionamento delle **reti territoriali inter-istituzionali antiviolenza** e, laddove non esistano, istituirle prontamente, prevedendo un'adeguata **formazione** di tutti gli attori partecipanti alla rete, in particolare di coloro che entrano in contatto con le donne che subiscono violenza (es. operatrici e operatori delle forze di polizia, dei servizi socio-sanitari);
- » stabilire delle **Procedure Operative Standard** da attivare in caso di emergenza che definiscano il ruolo di ciascun attore partecipante alla rete territoriale e prevedano una **Cabina di Regia Operativa Locale** da attivare in tempi rapidi e che si coordini con un omologo meccanismo a livello regionale e nazionale;
- » istituire un **fondo nazionale per le emergenze** immediatamente disponibile per le spese straordinarie connesse alla situazione di emergenza in corso. Oltre a coprire le spese impreviste che i centri antiviolenza potrebbero trovarsi a dover sostenere (es. sanificazione locali, acquisto Dpi o strumenti tecnologici, soluzioni alloggiative esterne), il fondo dovrebbe prevedere misure di sostegno economico temporaneo per le donne costrette ad interrompere percorsi di autonomia socio-lavorativa;
- » potenziare le **attività di sensibilizzazione e comunicazione** fin dall'inizio dell'emergenza, di qualsiasi tipologia essa sia, garantendo ampia diffusione delle informazioni circa l'esistenza e il funzionamento dei centri antiviolenza. Ciò contribuirebbe anche alla creazione di un clima sociale di tolleranza zero, che possa fungere da deterrente per i maltrattanti e da attivatore della comunità a sostegno delle potenziali vittime in momenti, quali appunto le emergenze, in cui la violenza può aumentare.

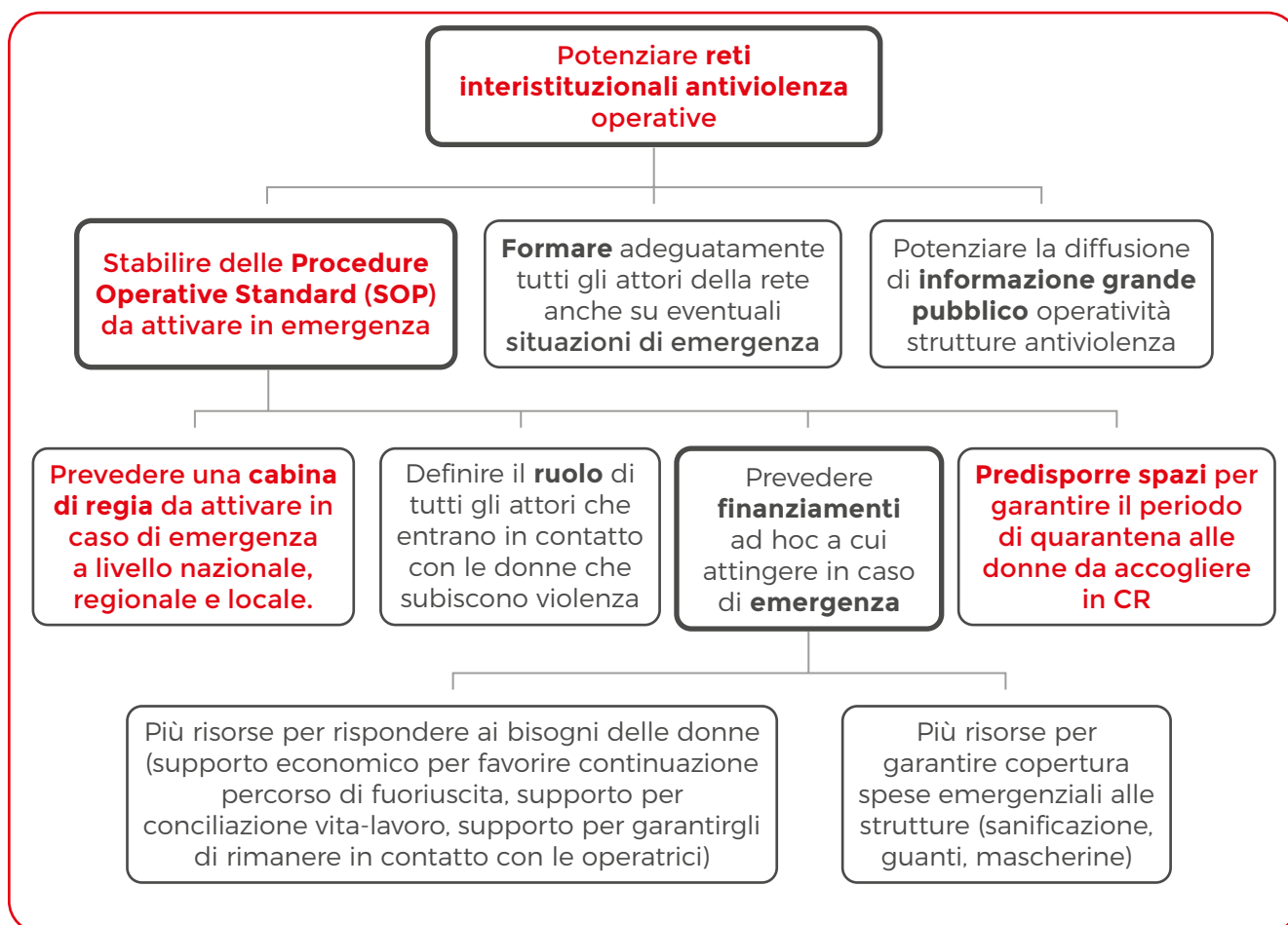
In definitiva, si tratta di raccomandazioni strettamente interrelate che, da un lato, propongono interventi *ex novo* e, dall'altro, insistono su misure del Piano nazionale antiviolenza mai pienamente implementate. È evidente, o almeno ci si augura che lo sia, che il nuovo piano antiviolenza – che a breve dovrà essere redatto – non può che **partire dall'ascolto dei territori e dalle numerose lezioni apprese in questi ultimi mesi difficili di emergenza sanitaria**, che hanno messo a dura prova il già fragile sistema nazionale e territoriale di prevenzione e protezione.

¹⁰⁷ Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, art. 5.

¹⁰⁸ Consiglio d'Europa, GREVIO, *Rapporto di Valutazione di Base. Italia*, Strasburgo, 2020.

GRAFICO 14

Raccomandazioni per approntare un modello di risposta nel caso di future emergenze



Fonte: rielaborazione ActionAid raccomandazioni raccolte con interviste testimoni privilegiate/i (luglio-settembre 2020).

CONCLUSIONI

Il monitoraggio realizzato da ActionAid nel 2020 ha restituito una fotografia del livello di impegno che le istituzioni nazionali e regionali hanno messo in campo nell'ultimo triennio per rafforzare il sistema antiviolenza italiano. L'analisi dello stato dell'arte rispetto ai fondi nazionali e regionali, dell'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema di prevenzione e protezione nazionale e locale e l'approfondimento territoriale sulla Calabria e Sicilia hanno messo in luce una serie di questioni che necessitano di essere prese prontamente in considerazione da chi ha la responsabilità politica e istituzionale in Italia di garantire alle donne il diritto di non subire violenza.

Abbiamo bisogno di un Piano, strutturale, efficace, monitorato

Il Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020 è agli sgoccioli e, a breve, un nuovo piano dovrebbe essere redatto. In pratica, però, dall'analisi della documentazione resa disponibile la situazione pare essere alquanto diversa. Infatti, **a due mesi dalla supposta conclusione, l'implementazione del Piano antiviolenza 2017-2020 risulta essere incompleta e la promessa trasparenza dei processi e delle decisioni che lo riguardano non rispettata**¹⁰⁹. I tempi della politica hanno influenzato quelli dell'esecuzione del piano, visto che, tra il 2017 e il 2019, si sono susseguiti tre Governi e altrettante Autorità politiche delegate alle Pari Opportunità (ovvero, la Sottosegretaria Maria Elena Boschi, il Sottosegretario Vincenzo Spadafora, la Ministra Elena Bonetti). Ciò ha impattato in termini negativi sulla tempistica dell'adozione ufficiale e dell'esecuzione operativa del Piano. Di fronte ad un fenomeno che non conosce sosta, è evidente che è **necessario garantire al Piano una governance forte e continuativa** che permetta il rafforzamento di un sistema nazionale e territoriale di prevenzione e protezione allo stato attuale disomogeneo e in larga parte fragile. In vista dell'elaborazione del nuovo piano antiviolenza, è quindi fondamentale che la Cabina di Regia nazionale¹¹⁰ eserciti appieno e con puntualità la propria funzione di indirizzo e strategia politica, affiancata da una struttura stabile di coordinamento tecnico attiva anche nei periodi di definizione di nuovi assetti politici. In questa direzione pare andare la convenzione stipulata lo scorso giugno dal DPO con Foromez PA¹¹¹; quest'ultimo infatti ha il compito di fornire per 24 mesi "supporto nella programmazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi

per il contrasto della violenza maschile sulle donne", inclusa l'assistenza tecnica nella stesura del nuovo Piano antiviolenza 2021-2023. Si auspica che tale intervento permetta di rafforzare la *capacity* operativa interna del DPO sul medio e lungo periodo, incrementando quindi il suo ruolo politico e gestionale del sistema antiviolenza. Affinché tale scenario possa realizzarsi, è, inoltre, di fondamentale importanza che il prossimo piano contenga **contestualmente la strategia programmatica e il documento operativo**, che chiarisca **nel dettaglio responsabilità, procedure, tempi e risorse necessarie** alla sua attuazione.

Per il Piano strategico 2017-2020 la **dotazione finanziaria** è stata stimata solo a luglio 2019, due anni dopo l'approvazione, prevedendo uno stanziamento (132 mln di euro) insufficiente per coprire tutte le azioni (102) contenute nel documento operativo, così come rilevato anche dalla valutazione *ex-ante* del CNR-IRPPS¹¹². L'analisi degli atti ha messo soprattutto in evidenza un'allocazione di fondi non equilibrata tra gli assi di intervento previsti dal Piano. Infatti, la maggior parte delle risorse è confluita nell'asse Protezione e Sostegno per effetto dell'inclusione nel budget complessivo del Piano di fondi già in capo al DPO (ai sensi dell'art. 5 bis del DL 93/2013) per il potenziamento delle strutture antiviolenza e destinata agli impegni internazionali in capo al MAECI per il supporto di progetti di cooperazione internazionale in materia di contrasto alla violenza di genere. Per ovviare a tale squilibrio strategico e finanziario, è auspicabile che il nuovo piano antiviolenza preveda **risorse adeguate per attività ben dettagliate per tutti gli assi di intervento**. Un investimento appropriato deve essere previsto per l'asse Prevenzione, particolarmente scoperta dal piano in corso. Formazione, sensibilizzazione e ricerca, infatti, sono attività chiave per sradicare la cultura maschilista, patriarcale e misogina che sta alla base della violenza contro le donne così come per rafforzare la disomogenea capacità di risposta del sistema antiviolenza nazionale e territoriale, ampiamente dimostrata durante l'emergenza sanitaria da Covid-19. Per queste ragioni la loro deprioritizzazione non può più essere accettata. Allo stesso modo, si auspica che il nuovo piano superi la logica delle "attività a costo zero" imputate soprattutto all'asse Perseguire e Punire. Un maggior investimento in termini sia di tipologia di interventi che di risorse è infatti essenziale per garantire maggiormente la tutela delle donne vittime di violenza da parte delle forze dell'ordine e della magistratura. In tale senso, sarebbe altrettanto essenziale prevedere una dotazione finanziaria – attualmente non prevista – per i corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e

¹⁰⁹ PdCM - DPO, *Piano strategico*, op. cit., p. 41.

¹¹⁰ PdCM - DPO, *Piano operativo*, op. cit., p. 4.

¹¹¹ La Convenzione è stata pubblicata in data 01.07.2020 nella sezione "Amministrazione Trasparente" del portale Governo.it, tuttavia, essa non è presente sul sito del DPO e non è stata inviata ad ActionAid in risposta all'istanza di accesso civico generalizzato presentata allo stesso DPO il 14.07.2020.

¹¹² CNR-IRPPS, op. cit., 2019, p. 14.

della Polizia penitenziaria introdotti dal cd. Codice Rosso nel 2019. Indicazioni di un maggiore investimento per l'asse Perseguire e Punire vengono anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, con la Decisione *Talpis v. Italy*¹¹³ dello scorso 1° ottobre, critica l'Italia per la carenza di misure efficaci per contrastare la violenza domestica, soprattutto negli ambiti giudiziari e di polizia, ma non solo. Sollecita infatti le istituzioni a fare di più anche per la prevenzione della violenza e per garantire il rafforzamento della rete dei centri antiviolenza, la loro equa distribuzione sul territorio e l'adeguato finanziamento.

Anche l'indagine sull'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema di prevenzione e protezione realizzata nell'ambito del presente monitoraggio ha fornito indicazioni utili ad informare la stesura del nuovo piano antiviolenza. In particolare, **potenziamento delle reti territoriali interistituzionali** antiviolenza già previste dal Piano 2017-2020, definizione di **Procedure Operative Standard (SOP)** da attivare in caso di emergenza che definiscano il ruolo di ciascun attore partecipante alla rete e **istituzione di un fondo ad hoc** sono le principali richieste espresse dai territori per dotare, attraverso il nuovo documento strategico-programmatico, il sistema antiviolenza locale delle competenze e delle risorse necessarie per rispondere adeguatamente in caso di nuove emergenze.

Cercasi programmazione integrata dei fondi

Il buon funzionamento del sistema di prevenzione e protezione nazionale e territoriale è strettamente correlato ad una efficace gestione dei fondi antiviolenza a livello nazionale e territoriale. Ciò emerge chiaramente dal monitoraggio delle risorse stanziare ed erogate dal DPO e dalle Regioni nel corso dell'ultimo triennio. Dalla documentazione disponibile si evince che i fondi antiviolenza allocati dalle singole Regioni per le annualità 2017, 2018 e 2019 ammontano a un totale di circa 29,7 mln di euro. Sommando tale cifra a quella relativa alle risorse ripartite dal DPO per le stesse annualità, in ottemperanza all'art. 5 *bis*, risulta che per il **triennio 2017-2019 le Regioni hanno disposto di un importo pari a 92,4 mln di euro** per prevenire la violenza e fornire assistenza e protezione alle donne che la subiscono.

L'analisi dei dati evidenzia con chiarezza che il proporzionale aumento delle risorse destinate dallo Stato al potenziamento delle strutture antiviolenza ha inciso sulle scelte di investimento delle Regioni e, quindi, sulla tipologia degli interventi finanziati. È stato infatti registrato un **progressivo aumento delle risorse allocate dalle Regioni** per interventi ed azioni di

prevenzione e protezione (da 7,8 a 11,1 milioni di euro), a cui è corrisposta una diminuzione delle risorse destinate all'ordinario funzionamento delle strutture antiviolenza (-7%). Allo stato attuale, tuttavia, permane **l'assenza di una programmazione sistemica e integrata con il Piano nazionale degli interventi implementati a livello regionale**, che determina di conseguenza un alto grado di disomogeneità nell'attuazione di interventi di prevenzione e protezione e nella gestione dei finanziamenti a livello territoriale. Un **maggiore coordinamento tra rappresentanti delle Regioni partecipanti alla Cabina di Regia Nazionale del Piano antiviolenza e la Commissione Affari Sociali della Conferenza Stato-Regioni** favorirebbe una programmazione mirata degli interventi che permetterebbe di rispondere adeguatamente ai bisogni dei singoli territori, implementando interventi ad hoc e ottimizzando le risorse statali e regionali antiviolenza disponibili. Ciò che preme qui sottolineare è che è sempre più **urgente stabilire l'importo minimo necessario per il funzionamento del sistema italiano di prevenzione e protezione** perché solo così si potrà stabilire una dotazione finanziaria e una programmazione degli interventi pienamente rispondente, da un lato, ai bisogni dei singoli attori e, dall'altro, a quelli delle donne che subiscono violenza.

Trasparenza e tempi di erogazione delle risorse: miglioramenti all'orizzonte

Rispetto allo scorso anno, il monitoraggio 2020 ha registrato un maggiore livello di trasparenza da parte delle Regioni nella gestione e nell'utilizzo delle risorse statali. L'indice di trasparenza elaborato da ActionAid ha registrato infatti, in media, un **miglioramento di 14 punti percentuali**. Anche per quest'anno però nessuna Regione ha raggiunto il punteggio massimo. La più trasparente è stata la Puglia con un indice di 40/41, seguita da Veneto (38/41) e Marche (37/41). L'applicazione sempre più estesa della legge sulla trasparenza (d.lgs. 33/2013) da parte delle Regioni e la creazione di pagine dedicate al tema della violenza sui siti istituzionali sono indice non solo di un puntuale assolvimento di un obbligo di legge, ma anche di un progressivo maggiore impegno da parte delle amministrazioni regionali di attivare politiche e interventi di contrasto alla violenza contro le donne, rispondendo al contempo del proprio operato. Ci si auspica che il *trend* positivo registrato continui nel tempo, coinvolgendo sempre più Regioni, anche quelle che hanno dimostrato maggiori difficoltà a produrre e a rendere pubblicamente consultabili atti pienamente trasparenti dal punto di vista formale e contenutistico.

¹¹³ Consiglio d'Europa - Comitato dei Ministri, *H46-12 Talpis v. Italy* (Application No. 41237/14). Nello specifico il Comitato ha valutato negativamente i dati parziali e nello stesso tempo allarmanti sui tempi di risposta dei Tribunali alle denunce, sul numero di procedimenti penali avviati, sulle assoluzioni e sull'eccessivo numero delle archiviazioni. Ha quindi chiesto all'Italia di rafforzare le misure adottate per garantire un'adeguata ed efficace valutazione del rischio che corrono le donne che denunciano violenza e di dimostrare la concreta applicazione delle leggi. Infine, ha sollecitato le istituzioni a fare di più per la prevenzione della violenza e per garantire il rafforzamento della rete dei centri antiviolenza, la loro equa distribuzione sul territorio e l'adeguato finanziamento.

È stato registrato un parziale miglioramento anche nei tempi di erogazione delle risorse ad arrivare alle strutture anti violenza. Nello specifico, i fondi per l'annualità 2018 hanno impiegato in media 13 mesi e, quindi, 2 mesi in meno rispetto all'annualità precedente, per giungere dalle casse statali a quelle dei centri anti violenza. Il DPO ha autorizzato il trasferimento delle risorse alle Regioni a ben 8 mesi dall'emanazione del decreto, mentre quest'ultime nel giro di 5 mesi sono riuscite a liquidare un primo acconto alle strutture di accoglienza. Si tratta di **tempi ancora troppo onerosi** e soprattutto migliorabili. Basti pensare che grazie all'attuazione della procedura accelerata voluta dalla Ministra Bonetti per rispondere ai bisogni delle strutture di accoglienza durante il periodo pandemico, le risorse ripartite per l'annualità 2019 sono state trasferite alle Regioni solo a 4 mesi di distanza dall'emanazione del decreto. Dimostrazione che **laddove vi è una forte volontà politica, è possibile ridurre i tempi amministrativi** e assicurare una gestione puntuale delle risorse. Un ulteriore snellimento della burocrazia si potrebbe inoltre ottenere assicurando che il decreto di ripartizione dei fondi venga emanato entro il primo trimestre dell'anno, una raccomandazione già inclusa nel report di monitoraggio 2019 e tuttora ampiamente valida. Infatti, a 10 mesi dall'approvazione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il decreto di ripartizione delle risorse per l'annualità in corso non è stato emanato. A tre mesi dalla fine dell'anno, quindi, le Regioni e, di conseguenza, gli enti gestori delle strutture di accoglienza ancora non conoscono l'entità delle risorse di cui potrebbero disporre per coprire i costi delle attività già realizzate nel 2020.

Burocrazia e diritti: il nesso c'è (ed è cruciale)

Gli studi di caso effettuati in Calabria e in Sicilia hanno evidenziato con forza la necessità di prevedere con regolarità un'analisi dei bisogni territoriali per informare la programmazione degli interventi e migliorare il sistema di assegnazione dei fondi. In tale direzione vanno le proposte delle rappresentanti dei centri anti violenza, secondo cui è **prioritario rivedere i criteri di assegnazione dei fondi** affinché si tenga in debito conto la qualità degli interventi offerti, l'esperienza specifica dei centri anti violenza, la professionalità del personale segnatamente femminile, e l'eliminazione dell'obbligo di stipula della polizza fidejussoria, vista la natura giuridica e le finalità degli enti gestori dei centri. Dalle interviste sono emerse ulteriori raccomandazioni per **migliorare il meccanismo burocratico di stanziamento dei fondi** che permetterebbero di assegnare risorse solamente alle strutture qualificate e conformi ai criteri stabiliti, garantire continuità di finanziamento, ridurre l'onere burocratico per gli enti gestori e, non ultimo, riconoscere e stabilizzare le figure professionali riducendo il ricorso al volontariato "forzato".

Raffrontando i casi studio del presente monitoraggio con quelli effettuati lo scorso anno, ovvero mettendo a confronto la filiera lunga di Lombardia e Lazio con la filiera

corta di Calabria e Sicilia per determinare quale sia più efficace per ridurre i tempi di erogazione dei fondi, ciò che emerge con cristallina evidenza è che – indipendentemente dalla lunghezza dell'iter in questione – **la differenza è data dalla presenza e dal livello di strutturazione e funzionamento di reti locali**. Laddove presenti e ben funzionanti, le reti territoriali interistituzionali anti violenza garantiscono infatti una gestione coordinata degli interventi e delle risorse stanziare per la loro attuazione. L'altro elemento decisivo è di tipo burocratico, ossia la scelta del modello di assegnazione/erogazione delle risorse e delle relative procedure amministrative, a cui si deve aggiungere il **"fattore umano"**, ovvero la capacità in termini di tempo, priorità e volontà da parte del personale amministrativo di occuparsi degli atti relativi alla gestione dei fondi. Tale scenario è in linea con quanto emerso anche dall'analisi più allargata sui vari procedimenti burocratici utilizzati dalle Regioni per la gestione delle risorse anti violenza. Alla luce di tali considerazioni, si auspica che le Amministrazioni regionali si impegnino a stabilire o rafforzare le reti anti violenza territoriali e locali e, al contempo, adottino procedure burocratiche rispondenti ai bisogni specifici degli enti gestori delle case rifugio e dei centri, nodi centrali per il buon funzionamento del sistema anti violenza. **La burocrazia è la porta di ingresso per accedere ai diritti**, in questo caso, è anche uno strumento determinante per attivare politiche e azioni per prevenire la violenza di genere e garantire alle donne di essere adeguatamente supportate per costruire un nuovo futuro. Non si tratta quindi solo di scegliere in maniera neutra una specifica tipologia di procedimento gestionale, ma di decidere il grado di impegno per contrastare la violenza degli uomini sulle donne sul proprio territorio. Di questa scelta devono essere ritenuti pienamente responsabili sia il livello politico che quello burocratico delle amministrazioni coinvolte.

In conclusione, il monitoraggio dei fondi anti violenza 2020 ha messo chiaramente in luce, ancora una volta, **l'urgenza di rafforzare il sistema di prevenzione e di protezione italiano, migliorando e sistematizzando i meccanismi di coordinamento e gestione delle politiche e degli interventi a livello nazionale e locale, anche attraverso una dotazione finanziaria adeguata e la pronta erogazione dei fondi già a disposizione**. Non è un'evidenza nuova rispetto al passato. Tuttavia, è un dato che non può più essere ignorato dal Governo, dal Parlamento, dalle Regioni e dagli Enti locali, che si devono attivare prontamente e mettere in ascolto, raccogliendo le proposte operative formulate dai territori così come dal Comitato di esperte e di esperti di Colao. **La responsabilità di dotare l'Italia di un sistema pienamente funzionante è prioritariamente istituzionale**, perché la prevenzione della violenza maschile e la protezione delle donne che la subiscono sono obblighi da assolvere quotidianamente e non scelte variabili in base alle sensibilità individuali e/o partitiche di chi temporaneamente è al potere.

RACCOMANDAZIONI

Il 2020 ha visto tornare il tema della violenza maschile contro le donne più volte in Parlamento, anche quale conseguenza dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Tuttavia, nessun provvedimento strutturale è ancora stato adottato, né alcun disegno di legge di riorganizzazione della materia è stato presentato. A distanza di un anno, le raccomandazioni presentate da ActionAid nel 2019 sono in larga parte ancora valide e, per tale ragione, si è deciso di riproporle congiuntamente alle raccomandazioni risultanti dal monitoraggio sulla gestione dei fondi antiviolenza statali e regionali realizzato nel 2020. Destinatari sono le istituzioni che, a vario titolo, sono responsabili dell'efficace funzionamento del sistema antiviolenza a livello nazionale e territoriale e della puntuale gestione delle relative risorse economiche, in ottemperanza agli artt. 5 e 5 *bis* della DL 93/2013 e alle normative regionali.

In particolare, ActionAid raccomanda:

al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento

- » di promuovere nelle sedi appropriate di **istituire un Ministero per le pari opportunità, con organico e dotazione finanziaria adeguate**, condizioni necessarie per permettere una gestione efficace e tempestiva degli interventi di prevenzione e contrasto della violenza sulle donne previsti dalla DL 93/2013, oltre che per assicurare adeguata rilevanza politica dei diritti delle donne nell'agenda del governo. Tale Ministero dovrebbe prevedere al proprio interno un nucleo agile di **coordinamento tecnico-operativo** a supporto della Cabina di Regia e del Comitato tecnico, **garantendo così la continuativa esecuzione delle attività ordinarie del Piano antiviolenza**, anche nei periodi di definizione di nuovi assetti politici.

al Parlamento

- » di presentare, discutere e approvare le seguenti modifiche al DL 93/2013:
 - » **introdurre l'obbligo di adottare un Piano d'azione nazionale antiviolenza dalla durata triennale** (art. 5 comma 1), finanziato in maniera continuativa, congrua e regolare (art. 5, comma 3);
 - » allineare pienamente le finalità del Piano d'azione previste dall'art. 5, comma 2, alla Convenzione di Istanbul, introducendo l'obbligo di finanziare azioni per tutti gli assi di intervento secondo priorità definite sulla base di un'analisi dei bisogni congiunta con gli stakeholder territoriali;

- » introdurre l'obbligo di effettuare un'**analisi periodica approfondita dei bisogni territoriali e dei costi sostenuti dai centri antiviolenza e dalle case rifugio** per consentire una programmazione degli interventi e un'allocatione e ripartizione di risorse rispondente alle necessità rilevate;
- » stabilire che la **programmazione e ripartizione** dei fondi per il potenziamento delle strutture antiviolenza avvenga **su base pluriennale** (art. 5 *bis*, comma 2), superando quindi l'attuale stanziamento annuale, al fine di snellire l'iter burocratico dei fondi;
- » inserire tra i criteri di ripartizione delle risorse per riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio in ogni regione (art. 5 *bis*, comma 2, lettera d) l'obbligo di **tenere conto della popolazione femminile di età superiore ai 14 anni residente sul territorio**. Ciò permetterebbe di superare il limite della legge in vigore che considera la popolazione totale residente e il numero delle strutture di accoglienza presenti sul territorio, compromettendo quindi un'adeguata distribuzione di centri e di fondi fondata sulle specificità territoriali.

- » di intraprendere periodicamente attività di controllo nei confronti del Governo e delle Regioni per quanto concerne l'utilizzo delle risorse di cui agli artt. 5 e 5 *bis* del DL 93/2013;

- » di istituire un **Fondo per le emergenze** presso il Dipartimento per le Pari Opportunità per le spese straordinarie da destinare alle strutture antiviolenza e alle donne che hanno subito violenza, al fine di rispondere con tempismo alle esigenze che emergono in fase di emergenza, senza gravare sulle risorse ordinarie.

all'Autorità politica con delega alle Pari Opportunità e al Dipartimento per le Pari Opportunità

- » di promuovere presso il Governo e presso il Parlamento le modifiche del DL 93/2013 così come esplicitate nelle raccomandazioni ivi indirizzate al Parlamento;

- » di assicurare che il **decreto di ripartizione dei fondi venga emanato entro e non oltre il primo trimestre dell'anno**, in seguito all'approvazione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di garantire il loro tempestivo trasferimento alle Regioni e la loro successiva liquidazione ai centri antiviolenza e alle case rifugio;

- » di individuare soluzioni per superare l'obbligo, per centri antiviolenza e case rifugio, di stipulare una **polizza fidejussoria** per accedere alle risorse, evitando così che siano le operatrici o le volontarie

a doversi far carico dell'impegno preso attraverso il proprio patrimonio personale a causa della precarietà economica delle strutture determinata dai ritardi di erogazione dei fondi antiviolenza;

- » di **presentare la relazione annuale** sullo stato di utilizzo delle risorse stanziata a favore dei centri antiviolenza e delle case rifugio (DL 93/2013 art. 5 *bis*, comma 7) alle Camere **entro il 30 giugno di ogni anno**, così come previsto dalla norma, e congiuntamente pubblicarla sul proprio sito;
- » di migliorare il livello di **trasparenza formale** rendendo accessibili i documenti e gli atti relativi ai fondi antiviolenza sul proprio sito, prevedendo una sezione dedicata regolarmente aggiornata e lo sviluppo di appositi opendata; nonché di incrementare il livello di **trasparenza contenutistica** adottando un linguaggio chiaro ed omogeneo per favorire la pronta riconoscibilità della finalità degli atti e inserendo informazioni dettagliate per tracciare come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse;
- » di promuovere presso il Governo e il Parlamento l'istituzione di un **Fondo per le emergenze** presso il Dipartimento per le Pari Opportunità per le spese straordinarie, da destinare alle strutture antiviolenza e alle donne che hanno subito violenza.
- » di promuovere la stesura delle **Procedure Operative Standard da attivare in caso di emergenza** che definiscano il ruolo di ciascun attore partecipante alla rete e prevedano Cabine di Regia Operative Locali da attivare in tempi rapidi, in grado di coordinarsi con omologhi meccanismo a livello regionale e nazionale;

alla Cabina di Regia e all'Autorità politica con delega alle Pari Opportunità

- » di promuovere nella stesura del **nuovo Piano antiviolenza**:
 - » la realizzazione di un'**analisi dei bisogni** a livello territoriale che informi la nuova strategia programmatica;
 - » la **consultazione partecipata** di tutti gli attori impegnati nella prevenzione e nel contrasto della violenza sulle donne a livello territoriale;
 - » una chiara definizione della **governance** che definisca responsabilità, strumenti di condivisione e di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano;
 - » una stima di dotazione finanziaria integrata fin dal principio nel documento strategico che permetta di realizzare gli interventi programmati.
- » di stabilire delle **Procedure Operative Standard** da attivare in caso di emergenza che definiscano il ruolo di ciascun attore partecipante alla rete e prevedano Cabine di Regia Operative Locali da

attivare in tempi rapidi, in grado di coordinarsi con omologhi meccanismo a livello regionale e nazionale.

alla Conferenza Stato-Regioni

- » di promuovere una **modifica dei criteri di ripartizione delle risorse** ai sensi dell'art. 5 *bis* del DL 93/2013 per riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio in ogni regione, tenendo conto della popolazione femminile di età superiore ai 14 anni residente sul territorio;
- » di promuovere presso le amministrazioni regionali:
 - » l'istituzione e/o il potenziamento delle **reti territoriali** interistituzionali antiviolenza;
 - » la **revisione dei criteri di assegnazione dei fondi** affinché si tenga in debito conto la qualità degli interventi offerti, la metodologia elaborata nel corso degli anni dai centri antiviolenza e dalle case rifugio gestite dall'associazionismo femminile e femminista, e la professionalità di personale necessariamente femminile.

alle Regioni

- » di istituire e/o potenziare le **reti territoriali interistituzionali antiviolenza** così come previsto dal Piano strategico nazionale 2017-2020;
- » di **programmare le risorse statali e regionali in maniera integrata** e su base pluriennale, attraverso l'utilizzo di piani antiviolenza regionali dettagliati che stabiliscano priorità di intervento, risorse finanziarie, tempi e strumenti di realizzazione al fine di definire una strategia organica e coordinata con quella nazionale;
- » di inserire tra i **criteri di ripartizione delle risorse statali e regionali per riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio** l'obbligo di tenere conto della popolazione femminile di età superiore ai 14 anni residente sul territorio;
- » di ripartire le risorse statali e regionali tenendo in debito conto la **qualità degli interventi offerti**, la **metodologia** elaborata nel corso degli anni dai centri antiviolenza e dalle case rifugio gestite dall'associazionismo femminile e femminista e la professionalità di personale necessariamente femminile.
- » di programmare e **liquidare entro un mese** dal trasferimento delle risorse statali nelle casse regionali i fondi nazionali antiviolenza per garantire il potenziamento e il regolare funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;

- » di individuare soluzioni per **superare l'obbligo, per centri anti violenza e case rifugio, di stipulare una polizza fidejussoria** per accedere alle risorse;
- » di **migliorare il livello di trasparenza** formale rendendo accessibili i documenti e gli atti relativi ai fondi anti violenza sul proprio sito, prevedendo una sezione dedicata regolarmente aggiornata

e lo sviluppo di appositi opendata; nonché di incrementare il livello di trasparenza contenutistica adottando un linguaggio chiaro ed omogeneo per favorire la pronta riconoscibilità della finalità degli atti e inserendo informazioni dettagliate per tracciare come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse.

ALLEGATO 1 - IL PIANO ANTIVIOLENZA 2017-2020, QUALE L'IMPEGNO DEL DPO?

Dall'analisi dei bilanci preventivi, delle relative note preliminari e dei conti finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta che per il periodo 2018-2020 **il DPO ha allocato 96,1 mln di euro sul capitolo 496 per il Piano 2017-2020**¹¹⁴. Nello specifico, il 41%, ovvero 40 mln di euro¹¹⁵, è stato ripartito tra le Regioni per il potenziamento e supporto dei centri anti violenza e delle case rifugio in ottemperanza all'art. 5 bis del DL 93/2013, mentre 12 mln circa sono stati programmati per finanziare le restanti attività del Piano¹¹⁶. Di questi:

- » 956 mila euro circa sono stati impegnati per le spese di gestione del **numero di pubblica utilità 1522** per le vittime di violenza di genere e stalking;
- » 24,9 mila euro circa per le **campagne di comunicazione** lanciate in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne (25 novembre);
- » 94 mila euro per la **realizzazione di eventi** inerenti al tema della violenza, di cui non sono disponibili dettagli;
- » 10 mln di euro sono stati **ripartiti tra le Regioni** per il finanziamento di attività volte a rafforzare la rete

dei servizi pubblici e privati; interventi per il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo; azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza; progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; azioni di informazione, comunicazione e formazione; e programmi rivolti agli uomini maltrattanti¹¹⁷:

- » 1 mln di euro è stato riservato a Foromez PA, a cui il Dipartimento ha affidato – con convenzione stipulata a giugno 2020 – un servizio di supporto tecnico-operativo nella programmazione e gestione nonché monitoraggio degli interventi per il contrasto della violenza maschile sulle donne¹¹⁸.

Dei restanti 44 mln, 19,9 sono stati impegnati per la realizzazione dell'Avviso Pubblico emanato a luglio 2017 per il finanziamento di progetti per prevenire e contrastare la violenza sulle donne, nell'ambito del Piano straordinario 2015-2017; 150 mila euro sono stati destinati ad un progetto per minori vittime di mafia; mentre non si ha evidenza pubblica circa l'utilizzo dei rimanenti 25 mln di euro¹¹⁹.

¹¹⁴ Si fa qui riferimento al periodo 2018-2020 in quanto il Piano strategico nazionale 2017-2020 è stato adottato dal CdM il 23 novembre 2017. Le risorse stanziare in bilancio per l'anno 2017 sono infatti state impegnate per la realizzazione delle attività del Piano straordinario 2015-2017.

¹¹⁵ Si tratta delle risorse ripartite tra le Regioni con i decreti del 01.12.2017, 09.11.2018 e 04.12.2019. Non sono stati inclusi in questa somma i 10 mln di euro ripartiti con DPCM del 04.12.2019 destinate alla realizzazione delle attività di cui all'art. 5 del DL 93/2013, conteggiati tra le risorse destinate al Piano strategico nazionale.

¹¹⁶ Si fa quindi riferimento a tutte le attività previste dal Piano strategico nazionale e dal relativo Piano operativo ad eccezione degli interventi di Protezione implementati attraverso il trasferimento delle risorse previste dall'art. 5 bis del DL 93/2013 alle Regioni per il potenziamento dei centri anti violenza e delle case rifugio.

¹¹⁷ Tali fondi sono stati ripartiti con il DPCM del 04.12.2019 per il finanziamento degli interventi previsti dall'art. 5, comma 2, lettere a), b), c), e), f), g), h), i) e l) del DL 93/2013.

¹¹⁸ La convenzione prevede che Foromez PA supporti il DPO: nella predisposizione del nuovo Piano strategico nazionale 2021-2023 e dei nuovi bandi per il finanziamento dei progetti; nel monitoraggio tecnico e finanziario delle risorse assegnate annualmente con il DPCM di riparto e la rendicontazione del Piano Straordinario 2015- 2017 e del Piano strategico 2017 -2020 da parte degli uffici del DPO; e nell'attuazione della strategia nazionale la Cabina di Regia e Comitato tecnico.

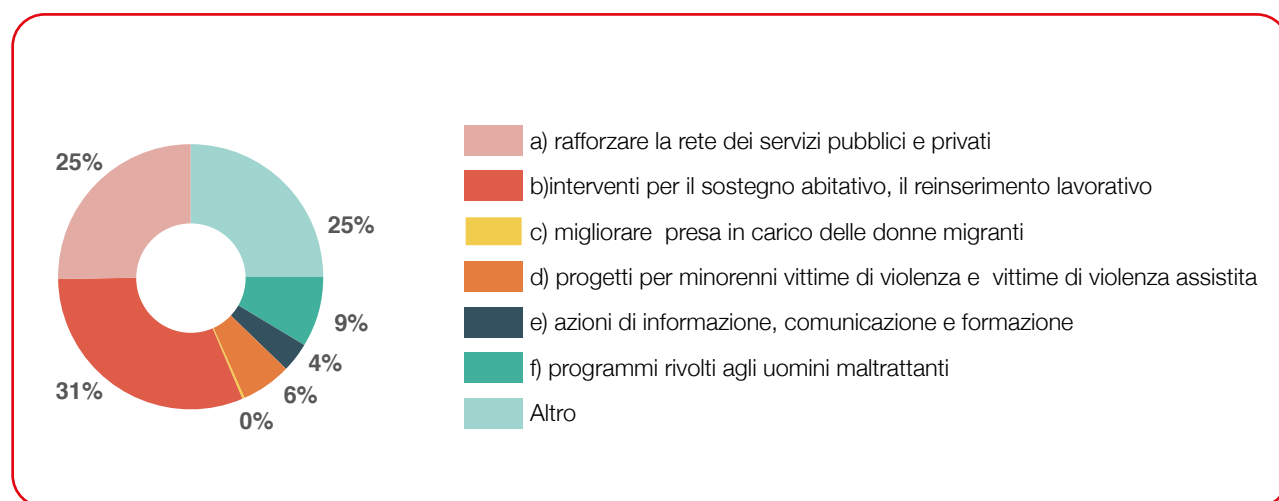
¹¹⁹ Secondo quanto emerge dall'analisi del conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2019, alla fine di dicembre 2018 vi erano sul capitolo 496 37,9 mln di euro di economie.

Come già anticipato nel Capitolo 6, in risposta alle molte difficoltà gestionali ed economiche sperimentate dalle strutture antiviolenza a causa della pandemia, il 2 aprile 2020, la Ministra con delega alle Pari Opportunità, Elena Bonetti, ha emanato un decreto per accelerare l'iter di trasferimento dei fondi ripartiti per l'annualità 2019¹²⁰ alle Regioni, stabilendo che, "nel rispetto delle scelte programmatiche di ciascuna regione", tali risorse vengano prioritariamente utilizzate "per far fronte alle esigenze sociosanitarie e alle difficoltà operative causate alle strutture deputate alla protezione e al sostegno delle donne vittime di violenza dall'epidemia da Covid-19". Allo stato attuale (ottobre 2020), **non si è in grado di stabilire quante delle risorse, ripartite per l'annualità 2019, le Regioni abbiano destinato alla copertura delle spese connesse all'emergenza sanitaria e quante alla realizzazione delle attività previste dal Piano strategico 2017-2020.** Tuttavia, dall'analisi delle schede di programmazione inviate dalle Regioni al DPO entro il 30.06.2020, è possibile rilevare quanti fondi sono stati complessivamente programmati dalle Regioni per ciascuna tipologia di intervento previsto dal DPCM (Grafico 15).

Come mostra il *Grafico 6*, la quota maggiore di fondi (31%) è stata destinata dalle Regioni a "interventi per il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo delle donne che hanno subito violenza" (lettera *b*), mentre un quarto delle risorse (25%) è stato programmato per "attività volte a rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza" (lettera *a*)¹²¹. Una quota importante (25%) è stata destinata a interventi non previsti dal DPCM ("Altro"); alcune Regioni hanno infatti programmato i fondi per gli interventi del Piano per finanziare l'istituzione di nuove strutture o il supporto di quelle esistenti¹²². Minori gli importi allocati per le restanti tipologie di intervento: il 9% per programmi rivolti agli uomini maltrattanti (lettera *f*), il 6% a progetti per minori che hanno subito violenza e/o minori vittime di violenza assistita (lettera *d*), il 4% ad azioni di informazione, comunicazione e formazione (lettera *e*) e, infine, il solo 0,2% a interventi volti a migliorare la presa in carico delle donne migranti che subiscono violenza (lettera *c*).

GRAFICO 15

Programmazione Regioni delle risorse del Piano antiviolenza 2017-2020 (DPCM 4/12/2019) per tipologia di intervento (%)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti nelle schede programmatiche inviate dalle Regioni al DPO entro il 30/06/2020.

¹²⁰ DPCM 04.12.2019.

¹²¹ Con le lettere a) e b) si fa qui riferimento alla classificazione contenuta all'interno delle schede programmatiche che riprende l'elenco degli interventi previsti dall'art. 3 comma 1, del DPCM 04.12.2020. Non si fa quindi riferimento alla classificazione di cui all'art. 5 del DL 93/2013.

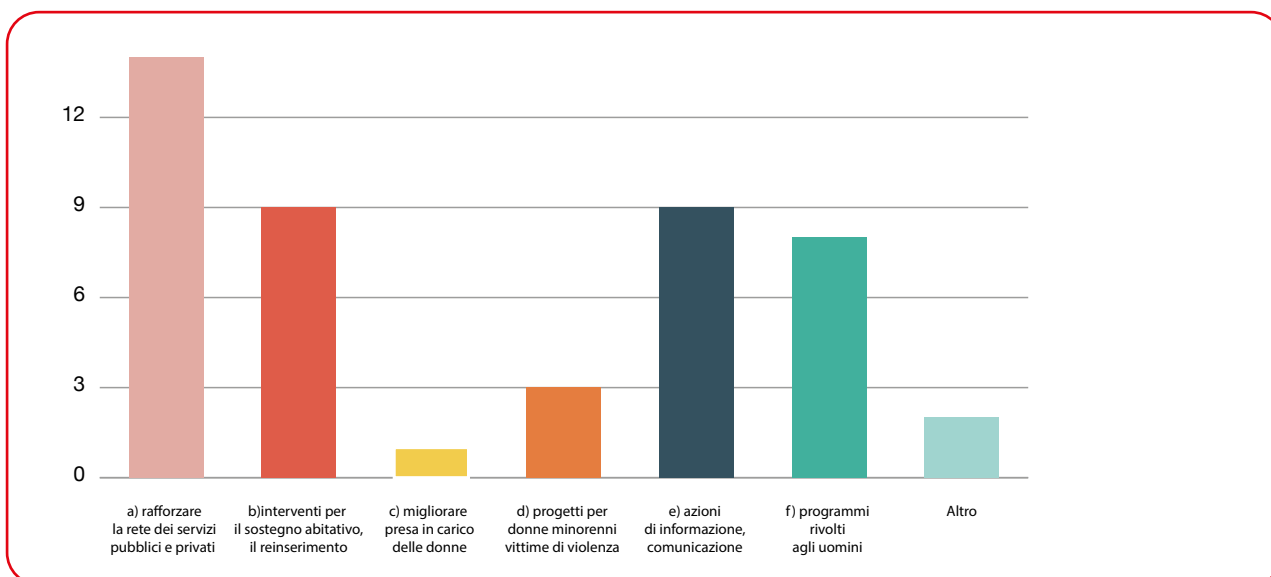
¹²² I fondi previsti per l'implementazione degli interventi previsti dal Piano sono stati accorpati a quelli previsti dall'art. 5 *bis* per sostenere le spese ordinarie di CR e CAV o per istituire nuovi sportelli antiviolenza, CAV o CR.

Da rilevare che nove delle 14 Regioni che hanno programmato i fondi per azioni di rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati (lettera a) hanno previsto di utilizzarli per la copertura delle spese connesse all'emergenza sanitaria (Grafico 16). Otto Regioni su 19 hanno invece destinato le risorse al finanziamento di

“programmi per uomini maltrattanti; tre a “progetti per minori vittime di violenza o minori vittime di violenza assistita”; e una (Calabria) ha programmato di utilizzare le risorse per “azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza”.

GRAFICO 16

Programmazione Regioni delle risorse del Piano antiviolenza 2017-2020 (DPCM 4/12/2019). Numero delle Regioni per tipologia di intervento



Fonte: rielaborazione ActionAid dati schede programmatiche inviate dalle Regioni al DPO entro il 30.06.2020.

Per calcolare la somma totale stanziata dal DPO per la realizzazione delle attività del Piano operativo è necessario includere anche i seguenti importi allocati sul Cap. 494 – “Spese per gli interventi relativi ai diritti e alle pari opportunità” del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il 2019 e sul Cap. 534 “Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili”, che comprendono:

- » 3 mln circa per il finanziamento delle iniziative nel settore delle STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*)¹²³;
- » 573 mila euro per interventi di sensibilizzazione sul tema della violenza contro le donne da realizzare nelle scuole;
- » 34,7 mila euro per iniziative relative al contrasto della violenza sulle donne immigrate;
- » 31 mila euro per campagne di comunicazione sulla Convenzione di Istanbul;

- » 800 mila euro per interventi di sensibilizzazione e formazione mirati alla prevenzione del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili.

In sintesi, il DPO per l’implementazione delle attività previste dal Piano 2017-2020 ha stanziato sui capitoli dei bilanci di previsione del 2018, 2019 e 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri un importo maggiore di quanto stimato nel Piano operativo, **ovvero circa 100,2 mln di euro a fronte della spesa di 68,2 euro programmata per l’attuazione degli interventi previsti dal Piano**. Dall’analisi dei decreti di impegno resi disponibili dal DPO e dai conti finanziari della PdCM delle annualità 2018 e 2019, emerge infatti che **sono stati effettivamente impegnati solo 54,9 mln di euro¹²⁴ a fronte dei 68,2 mln programmati e dei 100,2 mln disponibili** nelle casse del DPO.

¹²³ Si tratta di iniziative promosse dal Dipartimento per le Pari Opportunità per promuovere le pari opportunità e contrastare gli stereotipi di genere nei percorsi scolastici. Si vedano ad esempio le iniziative “Il mese delle STEM” o “In estate si imparano le STEM” promosse dal DPO negli ultimi quattro anni.

¹²⁴ Per motivi metodologici tale quota non include i fondi ripartiti con il DPCM del 01.12.2017 impegnati con decreto del 28.12.2017. Nonostante siano state incluse nella spesa stimata per l’attuazione del Piano strategico nazionale, tali risorse sono comunque state impegnate a carico del bilancio 2017, qui non preso in considerazione perché riguardante anche alcune delle spese sostenute nell’ambito del Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 scaduto a luglio 2017.

ALLEGATO 2 - EROGAZIONE DEI FONDI STATALI ANTIVIOLENZA (2015-2020): STATO DELL'ARTE

I fondi statali antiviolenza 2015-2016

È utile ricordare che le risorse previste per il 2015 e il 2016 – così come quelle del 2013 e del 2014 – sono state distribuite alle Regioni in un'unica *tranche* attraverso, rispettivamente, il DPCM del 24.07.2014 e il DPCM del 25.11.2016, a causa dei ritardi del Governo nell'emanazione di tali decreti di ripartizione. È solo a partire dal 2017 che viene recuperato parte del ritardo accumulato e le risorse iniziano a essere assegnate annualmente, seppure con molti mesi di ritardo. I decreti di ripartizione dei fondi sono infatti emanati tra novembre e dicembre di ciascun anno e fanno riferimento al bilancio generalmente approvato tra dicembre e gennaio, ovvero 10-11 mesi prima.

Al 15 ottobre 2020, **7 Regioni su 19 risultavano aver liquidato la totalità dei fondi** ripartiti per le annualità 2015-2016, ovvero Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Marche, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta¹²⁵. Il quadro si diversifica se si prendono in considerazione separatamente i fondi destinati alle strutture già esistenti¹²⁶ e quelli per l'istituzione di nuove case rifugio e centri antiviolenza. I fondi allocati per la prima tipologia di strutture risultano essere stati erogati per il 79% del totale. Nello specifico, le Regioni che hanno liquidato il 100% delle risorse per le strutture già operanti, oltre alle sopracitate Regioni, sono Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte e Sardegna. Le Regioni Calabria, Liguria e Puglia hanno erogato più dell'85% dei fondi destinati alle strutture esistenti. **Non è stato invece possibile calcolare la percentuale erogata del totale di tali fondi per la Regione Basilicata e Lombardia a causa della scarsa reperibilità di atti pubblici** contenenti informazioni dettagliate. Nel caso della

Lombardia la percentuale liquidata agli enti gestori delle strutture d'accoglienza (Grafico 17) registrata è la stessa rilevata dal monitoraggio realizzato nel 2018.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse destinate all'istituzione di nuove strutture, solo 7 Regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Marche, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) su 19 hanno erogato la totalità degli importi, mentre altre 2 (Puglia e Veneto) hanno liquidato una somma superiore all'80%. Non risultano pubblicamente reperibili invece informazioni sulle erogazioni delle Regioni Basilicata, Calabria e Molise. La Sardegna ha invece riprogrammato le risorse solo nel corso del 2020. Le motivazioni rispetto al minore utilizzo dei fondi per l'istituzione di nuove strutture e dei relativi tempi più lunghi di liquidazione sono molteplici e variano da Regione a Regione. Innanzitutto, va evidenziato che spesso tali risorse sono messe a bando e tale procedura implica tempi superiori rispetto all'iter di concessione diretta. In secondo luogo, vi sono **diffuse difficoltà di reperimento di case o appartamenti economicamente sostenibili nel lungo periodo, soprattutto per le case rifugio che generalmente sono finanziate attraverso il sistema delle rette comunali**¹²⁷. E, ancora, spesso gli enti del privato sociale, facendo già fatica a sostenere le spese ordinarie delle strutture che gestiscono, evitano di rispondere ad avvisi pubblici che mettono a bando risorse per l'istituzione di nuove strutture per cui non è poi garantito un finanziamento adeguato e continuativo negli anni a seguire. Per ovviare a tali problematiche e utilizzare comunque tali risorse, molte Regioni hanno deciso di concedere i fondi inizialmente ripartiti per nuove strutture a case rifugio e centri antiviolenza già operanti destinandoli all'adeguamento delle strutture esistenti ai criteri definiti all'interno dell'Intesa Stato-Regioni del 2014 e adattati al territorio da parte di ciascuna Giunta regionale.

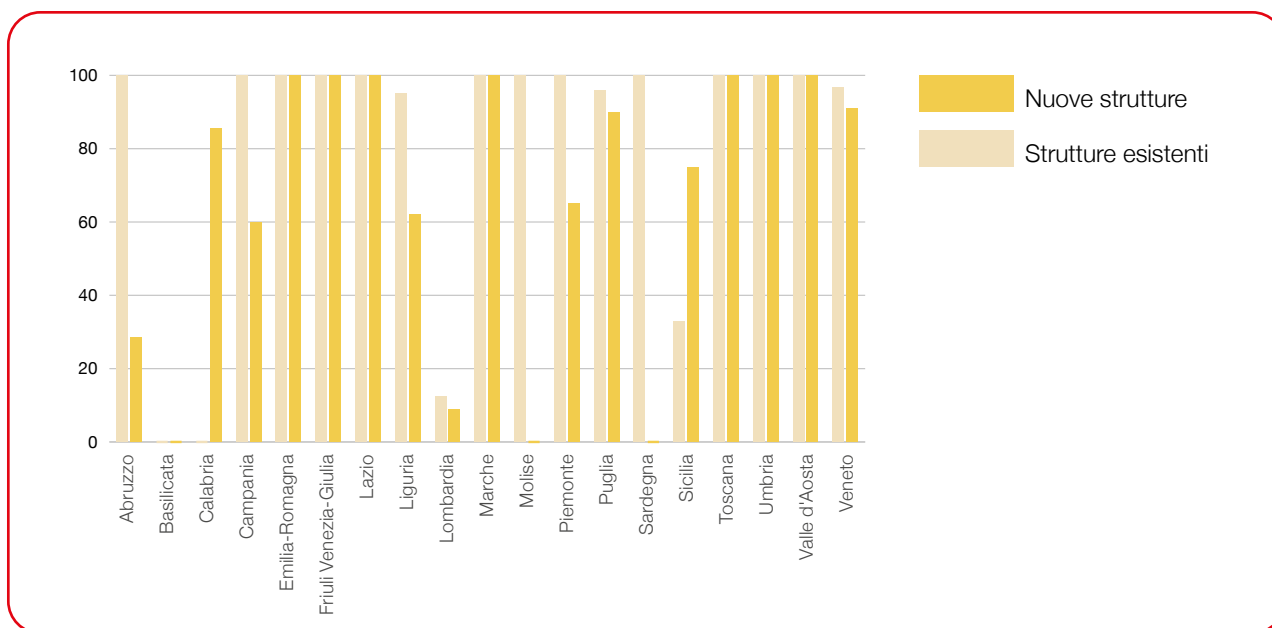
¹²⁵ I dati relativi alla Regione Veneto sono contenuti nella *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza* approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, pp. 20-22. Dall'analisi degli atti resi disponibili sul sito istituzionale della Regione emerge infatti che il Veneto ha erogato il 95% delle risorse.

¹²⁶ Si fa qui riferimento ai fondi di cui all'art. 2, comma 2, lettera b) del DPCM del 25.11.2016 (Tabella 2 allegata al decreto).

¹²⁷ Per un approfondimento sulle procedure di assegnazione e i criteri di riparto si veda il paragrafo 2.2 *I procedimenti burocratico-amministrativi di gestione dei fondi statali antiviolenza* del presente rapporto.

GRAFICO 17

Percentuale fondi statali antiviolenza annualità 2015-2016 liquidati dalle Regioni a enti locali e strutture antiviolenza. Suddivisione fondi per nuove strutture e strutture esistenti



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti negli atti regionali, aggiornati al 15.10.2020.

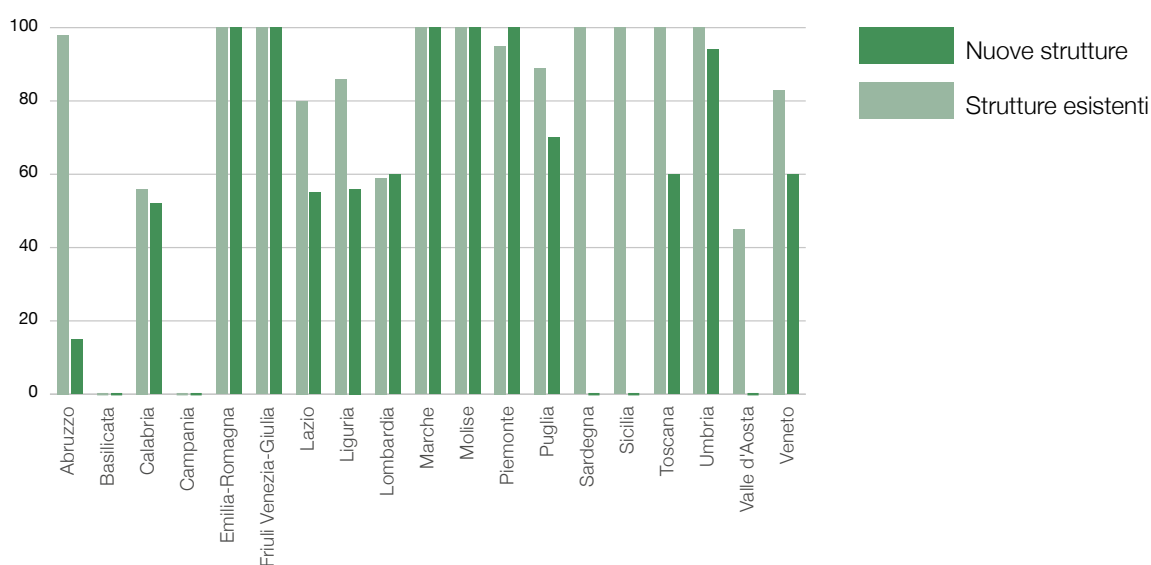
I fondi statali antiviolenza 2017

A distanza di 2 anni e 10 mesi dall'emanazione del decreto di ripartizione delle risorse stanziato per l'annualità 2017, **solo le Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche e Molise hanno erogato la totalità dei fondi ricevuti.** Sono 4 le Regioni, oltre a quelle già citate, che hanno liquidato il 100% delle risorse per il potenziamento delle strutture esistenti, ovvero Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria. Delle restanti, Abruzzo, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia e Veneto hanno erogato un importo maggiore dell'85%; Calabria, Lombardia e Valle

d'Aosta circa il 50%; mentre per Basilicata e Campania non sono reperibili gli atti di liquidazione. Solo 5 Regioni hanno liquidato la totalità dei fondi destinati all'istituzione delle nuove strutture, ovvero Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Molise e Piemonte. L'Umbria ne ha liquidato una quota pari al 90%, la Puglia al 70%, Lombardia, Toscana e Veneto al 60%. Basilicata, Campania, Sardegna¹²⁸, Sicilia e Valle d'Aosta non hanno erogato, invece, alcuna risorsa. Nei casi di Basilicata e Campania, i ritardi registrati sono probabilmente da attribuire anche al cambio del personale all'interno degli uffici competenti, ma mentre per la prima non sono reperibili atti sull'utilizzo dei fondi, per la seconda le risorse per il 2017 risultano essere state riprogrammate a giugno 2020 congiuntamente con quelle non spese delle annualità 2015-2016 e 2018.

GRAFICO 18

Percentuale fondi annualità 2017 liquidati dalle Regioni a enti locali e strutture antiviolenza. Suddivisione fondi nuove strutture e strutture esistenti



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti negli atti regionali, aggiornati al 15.10.2020.

¹²⁸ La Regione Sardegna ha riprogrammato i fondi destinati all'istituzione delle nuove strutture insieme a quelli ripartiti con DPCM del 09.11.2018.

I fondi statali antiviolenza 2018

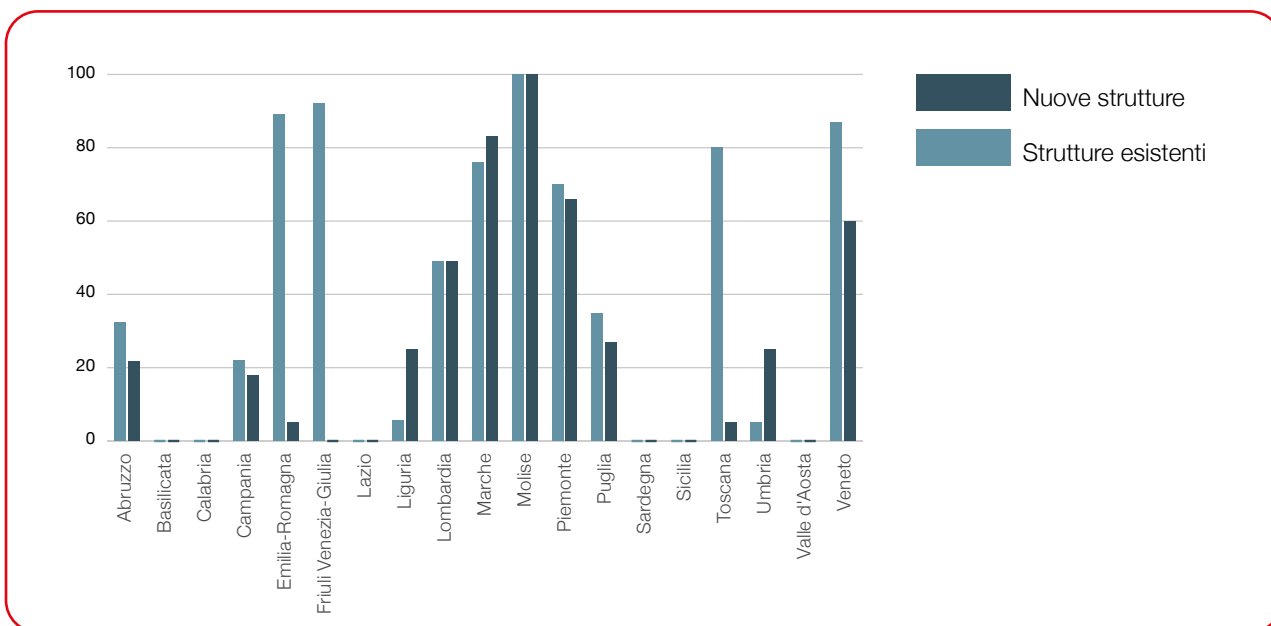
Per quanto riguarda i fondi ripartiti con il DPCM del 09.11.2018, 10 delle 15 Regioni di cui sono disponibili informazioni relative alla loro gestione **hanno emanato l'atto di programmazione delle risorse prima ancora di averle incassate, accelerando in questo modo la filiera dei fondi** e, quindi, il trasferimento dei fondi alle case rifugio e ai centri antiviolenza. Lombardia¹²⁹ e Sicilia¹³⁰, in particolare, hanno diminuito significativamente i tempi burocratici di liquidazione assegnando le risorse entro un mese dal loro incasso. Marche, Molise, Toscana e Veneto hanno erogato i fondi entro 3 mesi dalla loro ricezione dal DPO. Se da un lato tali dati evidenziano un miglioramento rispetto alla tempistica registrata lo scorso anno (ovvero, iter lungo fino a 24 mesi), dall'altro evidenziano che, dalla ripartizione delle risorse effettuata dal DPO alla liquidazione del primo acconto agli enti locali o del privato sociale¹³¹, passano

in media 14,5 mesi¹³², un tempo ancora decisamente lungo che mette in difficoltà la gestione delle strutture e la realizzazione degli interventi. Quattro le Regioni che sono riuscite ad erogare un primo acconto agli enti beneficiari entro un anno dalla loro ripartizione, si tratta di Molise (11 mesi), Lombardia (12 mesi), Piemonte (12 mesi) e Veneto (12 mesi).

Anche per l'annualità 2018 i fondi destinati alle strutture esistenti sono stati erogati in misura maggiore (45%) rispetto a quelli riservati all'istituzione di nuove strutture (25%). Alla data di chiusura del monitoraggio, **solo la Regione Molise ha liquidato la totalità delle risorse per il 2018**. Marche, Veneto e Piemonte hanno erogato le percentuali più elevate, rispettivamente il 79%, il 74% e il 68%, mentre le altre Regioni hanno liquidato meno del 50% dei fondi. Dall'analisi degli atti relativi ai fondi allocati alle strutture esistenti, risulta che solamente la Regione Molise ha liquidato l'intero importo, mentre Friuli Venezia-Giulia (92%), Emilia-Romagna (89%) e Veneto (87%) hanno trasferito la quasi totalità delle somme. Situazione diversificata per le

GRAFICO 19

Percentuale fondi annualità 2018 liquidati dalle Regioni a enti locali e strutture antiviolenza. Suddivisione fondi nuove strutture e strutture esistenti



Fonte: rielaborazione ActionAid dati contenuti negli atti regionali, aggiornati al 15.10.2020.

¹²⁹ Il decreto di ripartizione della Regione Lombardia è in realtà stato approvato l'8.05.2019 quindi due mesi prima della data in cui è stato emesso l'ordine di pagamento da parte del DPO (01.07.2019). È doveroso però specificare che in realtà si tratta di un decreto con cui Regione Lombardia approva le modalità attuative per la sottoscrizione di accordi di collaborazione tra Regione Lombardia e comuni capifila di reti territoriali inter-istituzionali per il sostegno dei servizi e delle azioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e approva quindi il relativo Piano di assegnazione delle risorse.

¹³⁰ Nel caso della Sicilia è doveroso specificare che il decreto a cui si fa qui riferimento riguarda non solo le risorse ripartite con il DPCM del 09.11.2018 ma anche le risorse ripartite dal DPO con il DPCM del 01.12.2017.

¹³¹ Si intende qui includere sia le Regioni che assegnano le risorse ad enti locali che, a loro volta, le riassegnano agli enti gestori o che gestiscono direttamente le strutture antiviolenza, sia le Regioni che trasferiscono le risorse direttamente alle strutture di accoglienza.

¹³² Il calcolo è stato elaborato sulla base dei dati sulle liquidazioni disponibili. Sono quindi state prese in considerazione le informazioni di 12 Regioni su 19. In alcuni casi è stata presa in considerazione la data del mandato di liquidazione (fonte: dati sui pagamenti) e in altri la data del decreto con cui si autorizza la liquidazione. A causa del carente livello di trasparenza non è stato infatti possibile reperire tutti i dati necessari.

altre Regioni: Toscana l'80%, il Piemonte il 70%, Lombardia (49%), Puglia (34,7%), Campania (22%) e Liguria (5,6%). Non è stato invece possibile reperire informazioni al riguardo per le Regioni Basilicata, Calabria, Lazio¹³³, Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta. Il quadro non migliora nel caso delle risorse destinate all'istituzione di nuove strutture: 12¹³⁴ Regioni su 19 hanno erogato un acconto agli enti beneficiari, di queste, il Molise ha liquidato la totalità dell'importo, le Marche l'83%, il Piemonte il 66% e il Veneto il 60%.

I fondi statali antiviolenza 2019

Il DPCM di ripartizione delle risorse per l'annualità 2019, firmato il 4 dicembre 2019, è il primo atto che recepisce **l'abrogazione della quota del 33% destinata alla creazione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio**, così come previsto dall'articolo 5 *bis* della DL 93/2013. Infatti, con l'entrata in vigore del cd. Codice Rosso¹³⁵ (legge 19 luglio 2019, n. 69), tale obbligo è decaduto, un risultato ottenuto principalmente dalle Regioni che per anni hanno richiesto l'eliminazione di tale vincolo di spesa. La difficoltà di programmare e destinare una quota fissa all'istituzione di nuove strutture senza tenere conto dei bisogni locali è dovuta a motivazioni diverse a seconda della Regione. Vi sono zone in cui la copertura territoriale è già stata raggiunta, altre in cui le strutture non sono sufficienti. Tra le motivazioni di tale situazione da segnalare anche la difficoltà da parte degli enti gestori di impegnarsi ad istituire nuove strutture senza alcuna certezza della loro sostenibilità economica sul lungo periodo. All'incremento del numero di strutture presenti sul territorio nazionale registrato negli ultimi anni (da 183 CAV e 180 CR registrate nel 2014 a 343 CAV e 264 CR nel 2019), **non è seguito infatti un proporzionale aumento dei fondi da destinare alla copertura delle spese gestionali**. Molti centri antiviolenza e case rifugio continuano a non avere risorse sufficienti per coprire le

spese del personale, né tantomeno le spese di gestione delle stesse strutture.

Dai dati pubblici risulta però che solo 5 Regioni (Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Molise e Veneto) hanno liquidato le risorse trasferite con procedura accelerata dal DPO per supportare centri antiviolenza e case rifugio, dare attuazione agli interventi previsti dal Piano strategico nazionale, nonché per far fronte alle difficoltà incontrate dalle strutture di accoglienza e dalle donne supportate dallo scoppio dell'emergenza sanitaria ad oggi. Nel dettaglio, Abruzzo, Molise, Lombardia e Veneto hanno erogato le risorse previste dall'art. 5; mentre Friuli Venezia-Giulia, Molise e Veneto hanno liquidato anche quelle, di cui all'art. 5 *bis*, destinate al potenziamento di centri antiviolenza e case rifugio.

I fondi statali antiviolenza 2020

Alla data di chiusura della ricerca, nessun DPCM per la ripartizione dei fondi antiviolenza 2020 per il potenziamento di case rifugio e centri antiviolenza è stato emanato dal Dipartimento per le pari opportunità, sebbene la Ministra – dopo aver riconosciuto *“la grave intemperatività dei decreti di riparto”*¹³⁶ –, si fosse presa l'impegno di accelerare i tempi della burocrazia pubblicando tale atto entro il primo trimestre dell'anno in corso¹³⁷, impegno ribadito anche in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio il 10.12.2019. Nonostante questo grave ritardo sia solo parzialmente giustificabile con lo scoppio improvviso dell'emergenza sanitaria, rimane il fatto che – **a tre mesi dalla fine dell'anno – le Regioni e, di conseguenza gli enti gestori delle strutture di accoglienza, ancora non conoscono l'entità delle risorse di cui potrebbero disporre per coprire i costi delle attività già realizzate nel 2020** per garantire protezione e supporto alle donne.

¹³³ Nel caso del Lazio, la mancanza di informazioni è dovuta al fatto che la Regione non pubblica sul sito istituzionale i decreti con cui autorizza le liquidazioni e rende disponibili nella sezione "Amministrazione Trasparente" i dati sui pagamenti solo al termine di ciascun anno solare.

¹³⁴ Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

¹³⁵ Entrato in vigore il 9 agosto 2019, il provvedimento mira a rafforzare la tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, inasprandone la repressione tramite interventi sul codice penale e sul codice di procedura penale.

¹³⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *op.cit.*, 2020, p. 23.

¹³⁷ Idem.

ALLEGATO 3 - L'INDICE DI TRASPARENZA 2020 NEL DETTAGLIO

L'indice 2020 è stato utilizzato per valutare la trasparenza degli atti regionali di programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse ripartite dal DPO per l'annualità 2018¹³⁸. **Rispetto allo scorso anno, l'indice è stato modificato per includere una specifica sezione sugli atti di assegnazione.** Si è deciso di procedere all'ampliamento perché tali atti contengono un maggiore grado di dettaglio che non è possibile rinvenire nelle delibere di giunta regionale con cui spesso le Regioni approvano la programmazione annuale o pluriennale dell'utilizzo dei fondi. Sono state inoltre apportate alcune modifiche nelle sezioni dell'indice dedicate agli atti di programmazione e di liquidazione perché **la rigidità di alcuni indicatori non permetteva di registrare dati rilevanti che consentono di dettagliare maggiormente il livello di trasparenza delle Regioni.** Ci si riferisce ad esempio alle informazioni contenute nei decreti di assegnazione non rilevabili negli atti di programmazione (es. l'ammontare di risorse assegnate per ente beneficiario ed area territoriale o la denominazione delle strutture beneficiarie dei fondi) o ai dati sui pagamenti integrati con i relativi decreti di liquidazione che solo alcune Regioni pubblicano in formato aperto. Tali modifiche si sono rese **necessarie anche per fare emergere le peculiarità dei singoli territori e le differenze procedurali utilizzate.** Si pensi ad esempio alle Regioni che si impegnano a pubblicare tutte le tipologie di atti che riguardano la programmazione, la concessione/assegnazione e la liquidazione dei fondi anti-violenza statali all'interno di una specifica sezione del sito istituzionale dedicata alla violenza di genere.

Maggiore rilievo è stato, inoltre, dato alla fruibilità dei dati, elaborando 2 indicatori riguardanti la pubblicazione degli atti nella sezione Amministrazione Trasparente

dei siti istituzionali delle singole Regioni, come previsto dalla normativa sulla trasparenza¹³⁹. La creazione di un'apposita sezione nei siti istituzionali contenente tutti gli atti con obbligo di pubblicazione, la definizione puntuale dell'oggetto dell'atto che ne garantisca la pronta identificazione e l'utilizzo di un linguaggio chiaro e comprensibile alla cittadinanza sono infatti elementi necessari a rendere realmente accessibile l'informazione o il dato riguardante l'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il risultato delle modifiche apportate è contenuto nella seguente rappresentazione grafica (*Grafico 20*), che riporta tutte le variabili contenute dell'indice, a ciascuna delle quali è assegnato un valore minimo e un valore massimo.

In seguito alle modifiche apportate, il numero complessivo di indicatori dell'indice di trasparenza da 19 è quindi passato a 29¹⁴⁰ e il punteggio di trasparenza massima ottenibile da 29 a 41 punti.

Il suo ampliamento ha permesso di **valorizzare le filiere dei fondi interamente tracciabili.** L'indice assegna infatti un punteggio maggiore alle Regioni che permettono, attraverso i loro atti, di **identificare quali siano i beneficiari ultimi delle risorse, e quindi gli enti gestori delle strutture di accoglienza, e, soprattutto, quando effettivamente la Regione eroga tali fondi.** Di conseguenza, è stato rilevato che tendono a registrare un punteggio minore relativamente al livello di trasparenza degli atti di assegnazione e liquidazione le Regioni che utilizzano la filiera lunga poiché le procedure adottate spesso non consentono di tracciare i beneficiari ultimi delle risorse né la tempistica di effettivo utilizzo dei fondi.

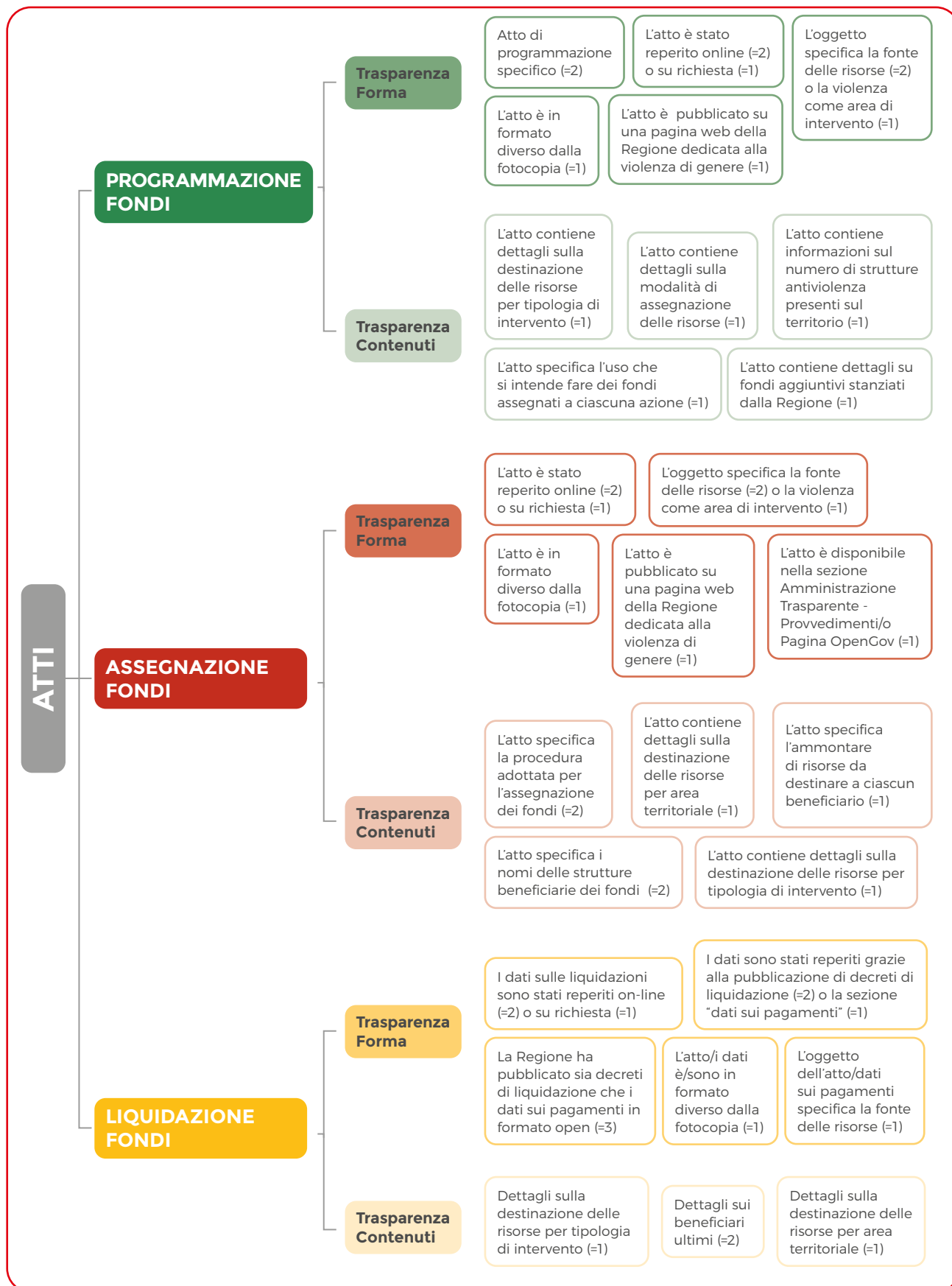
¹³⁸ DPCM del 09.11.2018.

¹³⁹ D.lgs. 33/2013 modificato dal D.lgs. 97/2016, artt. 4 *bis*, co. 2 e 23.

¹⁴⁰ Di cui 10 indicatori volti a valutare la trasparenza degli atti con cui le Regioni programmano l'utilizzo delle risorse, 10 agli atti di assegnazione delle risorse e 9 agli atti e ai dati relativi le liquidazioni delle risorse (cfr. *Grafico 21*).

GRAFICO 20

Indice di trasparenza 2020 - indicatori



ALLEGATO 4 - QUANTO INVESTONO LE REGIONI PER LA LOTTA ALLA VIOLENZA?

I fondi regionali antiviolenza 2017

Dall'analisi dei bilanci gestionali finanziari regionali 2017-2019, è emerso che per l'annualità 2017 le Regioni hanno stanziato un importo complessivo di circa **7,8 mln di euro** per il finanziamento di interventi di prevenzione della violenza e di protezione delle donne che la subiscono. La Regione che ha stanziato la somma più alta è stata la Lombardia (1,07 mln euro), seguita dal Lazio (1 mln di euro). La Regione Molise non ha allocato alcuna risorsa sui capitoli di bilancio dedicati, mentre le Regioni Basilicata e Valle d'Aosta sono le Regioni che hanno stanziato importi più esigui, rispettivamente 10 mila e 20 mila euro.

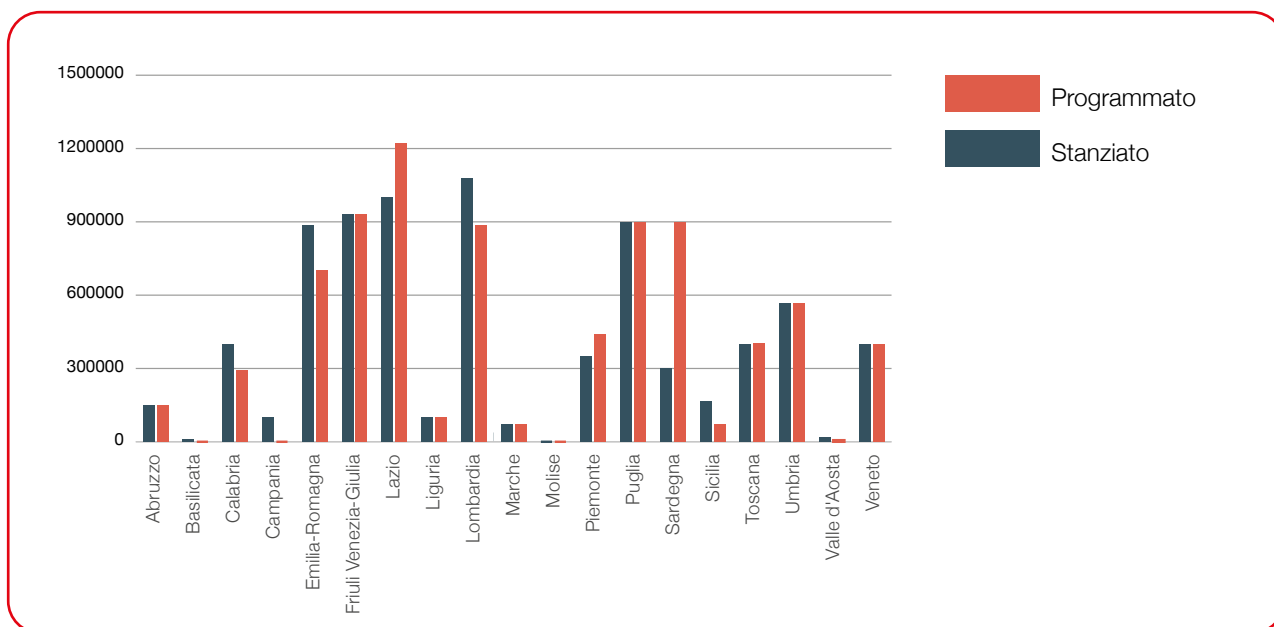
Rispetto ai fondi allocati¹⁴¹ è stato effettivamente programmato¹⁴² l'utilizzo di circa 65 mila euro in più (Grafico 21). In particolare, **le Regioni che hanno programmato un importo maggiore rispetto a quello stanziato sui**

capitoli di spesa dedicati alla realizzazione di interventi antiviolenza sono state: Lazio (+220.000 euro), Sardegna (+ 600.000 euro) e Piemonte (+88.600 euro). Nel caso del Lazio, la discrepanza è in realtà dovuta al fatto che alcune strutture antiviolenza vengono finanziate dalla Regione con fondi provenienti da capitoli dedicati agli interventi socio-assistenziali, che non sono direttamente destinati agli interventi per prevenire e contrastare la violenza e non sono quindi presi in considerazione dalla presente analisi. Anche la Sardegna utilizza risorse destinate a interventi di natura socio-assistenziale per finanziare le strutture antiviolenza che, quindi, non sono state rilevate dal monitoraggio.

L'analisi dei dati ha rilevato che 7 Regioni hanno **programmato una somma minore di quanto stanziato in bilancio** (Grafico 21). Solo 8 Regioni (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Puglia, Umbria, Toscana e Veneto) hanno impegnato l'intera somma allocata. Non è stato invece possibile rilevare quante risorse sono state effettivamente programmate e impegnate da Basilicata

GRAFICO 21

Fondi regionali annualità 2017 stanziati e programmati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati estratti dai bilanci finanziari gestionali regionali 2017-2019.

¹⁴¹ Si fa qui riferimento ai fondi stanziati e/o confermati in bilancio annualmente dai Consigli regionali.

¹⁴² L'allocatione delle risorse in bilancio non garantisce che le stesse vengano poi realmente utilizzate, si fa quindi qui riferimento anche alla programmazione delle stesse, a cui generalmente consegue la relativa assegnazione/impegno e liquidazione.

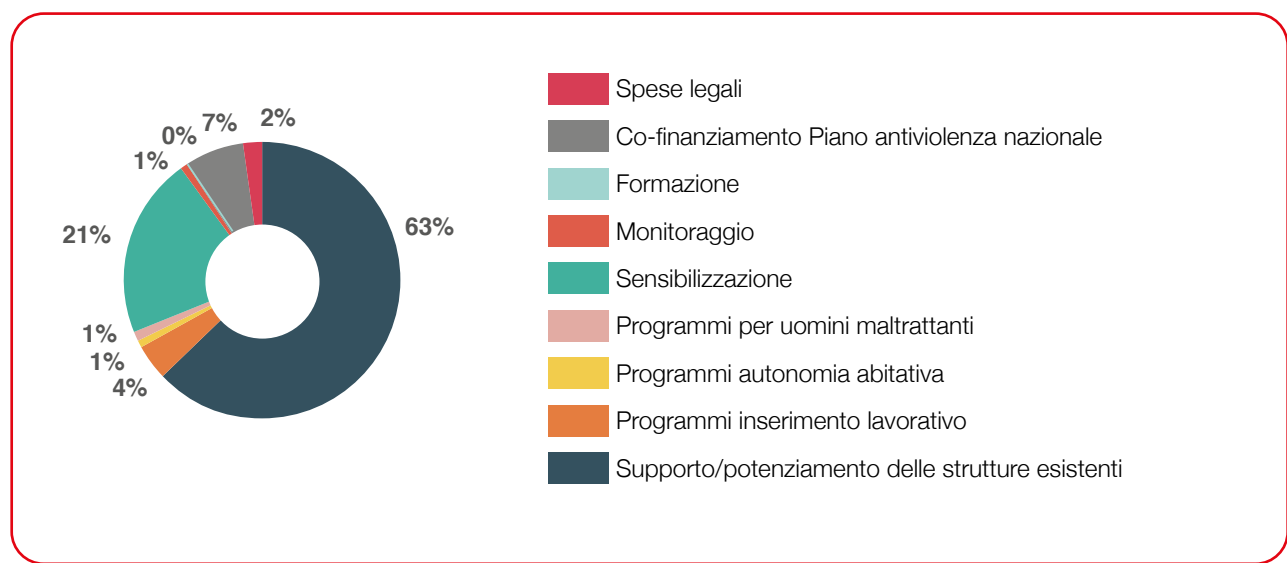
e Campania a causa della scarsa reperibilità degli atti. Inoltre, solo 2¹⁴³ Regioni su 7¹⁴⁴ hanno allocato in bilancio gli importi stabiliti con relativa legge in materia di violenza contro le donne. Le restanti tre hanno stanziato un importo minore.

Il 63% delle risorse regionali stanziate nel 2017 (Grafico 22) è stato utilizzato ad integrazione dei fondi statali per supportare il funzionamento delle strutture antiviolenza. Nello specifico, 12 Regioni su 19 hanno destinato le risorse regionali al potenziamento di centri antiviolenza e case rifugio¹⁴⁵, mentre solo 8 Regioni hanno finanziato interventi di sensibilizzazione (21%). Molto basse, infine, le percentuali di risorse riservate ad altre tipologie di interventi: 2 Regioni (Lombardia e Marche) hanno utilizzato le risorse regionali per cofinanziare attività previste dal Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017¹⁴⁶(7%); Sicilia e Umbria hanno finanziato programmi per il reinserimento lavorativo delle donne che hanno subito violenza (4%); il Piemonte ha finanziato interventi per il supporto all'autonomia abitativa (1%) e programmi per gli uomini maltrattanti (1%); l'Umbria ha stanziato le risorse per attività di monitoraggio (1%), e la Valle d'Aosta ha investito in azioni di formazione (0,1%).

Dai dati raccolti risulta che, per l'annualità 2017, le Regioni hanno stanziato un totale di 7,8 mln di euro, mentre il DPO ha ripartito 12,4 mln di euro tra le Regioni per supportare le strutture di accoglienza. I fondi statali però sono giunti nelle casse regionali solo tra giugno e settembre 2018. Nel corso del 2017, infatti, le Regioni hanno incassato circa 18 milioni di euro ripartiti con il DPCM del 25.11.2016 per le spese di gestione delle strutture antiviolenza per il biennio 2015-2016. Si può quindi stimare che, per l'annualità 2017, le istituzioni nazionali e regionali hanno complessivamente stanziato un totale di **20,2 mln** di euro per prevenire e contrastare la violenza. Tuttavia, va sottolineato che le Regioni, le strutture antiviolenza e i restanti soggetti impegnati nel sistema antiviolenza non hanno avuto a disposizione in cassa questa somma per l'anno 2017 a causa dei cronici ritardi di programmazione, assegnazione ed erogazione dei fondi da parte della macchina burocratico-amministrativa.

GRAFICO 22

Fondi regionali - Annualità 2017. Tipologia di interventi finanziati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati delibere di giunta regionale e decreti dirigenziali relativi all'utilizzo dei fondi regionali destinati a interventi antiviolenza.

¹⁴³ Campania e Puglia.

¹⁴⁴ Calabria, Calabria, Campania, Piemonte, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta.

¹⁴⁵ La categoria "potenziamento di centri antiviolenza e case rifugio" varia di Regione in Regione e comprende in alcuni casi anche il supporto alle reti territoriali. Si tratta di fondi che vengono assegnati alle strutture antiviolenza ma che non sempre sono vincolati alle sole spese di gestione come accade in alcuni casi per l'utilizzo dei fondi statali.

¹⁴⁶ Si tratta delle risorse previste dal Paragrafo IV del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 ripartite con il DPCM 25.11.2016 per finanziare 4 linee di azione (formazione, inserimento lavorativo; interventi finalizzati all'autonomia abitativa; implementazione dei sistemi informativi relativi ai dati sul fenomeno della violenza) per cui lo stesso DPCM prevedeva il co-finanziamento regionale pari al 20% dell'importo assegnato.

I fondi regionali antiviolenza 2018

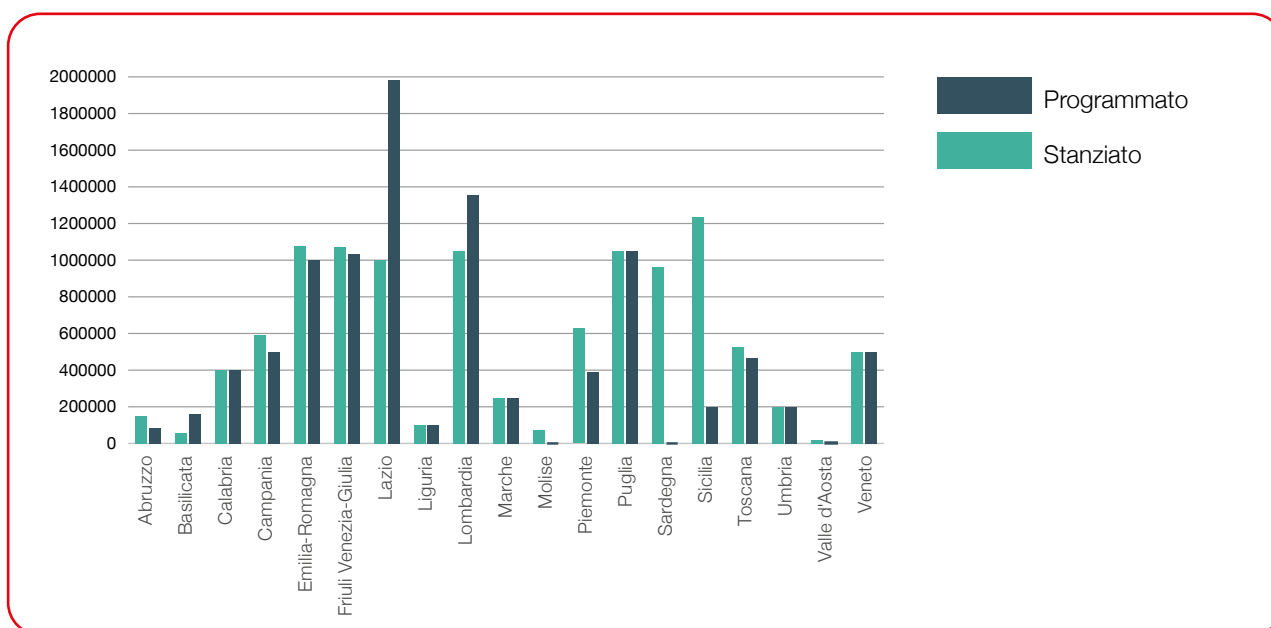
Per l'annualità 2018, le Regioni hanno stanziato **10,8 mln di euro** per prevenire la violenza e supportare le donne che la subiscono. La Regione Siciliana ha allocato l'importo più alto, ma dai dati raccolti risulta che dei 1,2 mln di euro stanziati ne ha però programmati solo 200 mila, vale a dire il 16% del totale¹⁴⁷. Seguono Emilia-Romagna (1.075 mln di euro), Friuli-Venezia Giulia (1.070 mln di euro) e Lombardia (1.050 mln di euro). Le 3 Regioni che hanno programmato un importo maggiore di quanto appostato sui rispettivi capitoli di bilancio sono state Basilicata, Lazio e Lombardia. Nel caso di Basilicata e Lazio, l'importo programmato risulta maggiore di quanto stanziato sui capitoli di bilancio dedicati alla prevenzione e al contrasto della violenza

perché entrambe le Regioni finanziano centri antiviolenza e case rifugio utilizzando anche fondi provenienti dai capitoli dedicati al finanziamento di interventi socio-assistenziali¹⁴⁸. A causa delle difficoltà incontrate nel tracciare l'intera filiera dei fondi, non è stato invece possibile motivare il discostamento rilevato nel caso di Regione Lombardia.

Per l'annualità 2018, tutte le 19 Regioni esaminate hanno stanziato risorse in bilancio per interventi antiviolenza, tuttavia, nel caso di Molise e Sardegna non sono stati rinvenuti atti riguardanti l'impegno di tali fondi. Rispetto al 2017, l'importo complessivo appostato sui relativi capitoli di bilancio dalle Regioni è incrementato (da 7,8 mln a 10,8). Tuttavia, è aumentato il numero delle Regioni che ha programmato e, quindi utilizzato, un importo minore di quanto allocato sui capitoli di bilancio (da 7 a 9). Non è sufficiente, infatti, stanziare importi maggiori se poi gli stessi non vengono programmati e impegnati.

GRAFICO 23

Fondi regionali annualità 2018 stanziati e programmati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati estratti dai bilanci finanziari gestionali regionali 2018-2020.

¹⁴⁷ Dai dati rilevati è emerso che dei 1,2 mln di euro stanziati la Regione ne ha però impegnati solo 200 mila, vale a dire il 16%.

¹⁴⁸ I fondi allocati sui capitoli di bilancio destinati a finanziare varie tipologie di interventi nell'ambito socio-assistenziale non sono stati presi in esame dal presente monitoraggio.

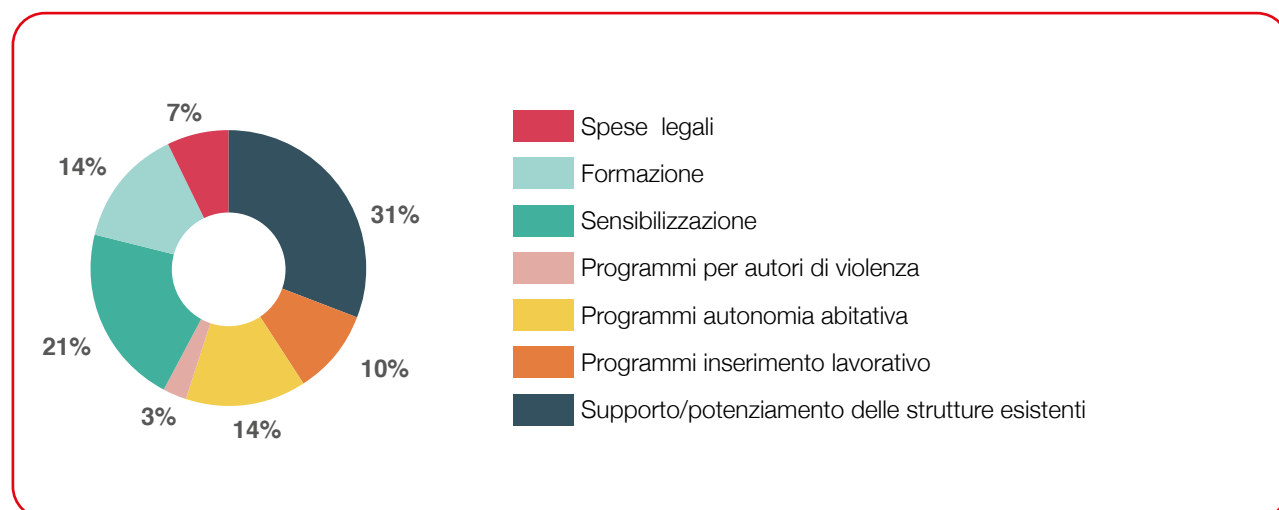
Anche per l'annualità 2018 la percentuale di fondi regionali più alta è stata destinata al supporto delle strutture antiviolenza (31%)¹⁴⁹, seguita dagli interventi di sensibilizzazione (21%)¹⁵⁰. Maggiori, rispetto al 2017, le risorse stanziare per interventi di autonomia abitativa (14%), formazione (14%)¹⁵¹, inserimento lavorativo (10%)¹⁵² e copertura spese legali (7%)¹⁵³. Rimane invece molto bassa la percentuale di fondi destinati a programmi per maltrattanti (3%), su cui ha investito solo il Piemonte.

sommando risorse nazionali e regionali, ovvero **10,6 mln in più rispetto all'annualità precedente**. La percentuale di spesa più elevata è stata destinata al supporto delle strutture di accoglienza, mentre le attività a supporto dell'*empowerment* socio-economico delle donne assistite (es. inserimento lavorativo, autonomia abitativa), di formazione di operatrici ed operatori e di prevenzione continuano ad essere finanziate con risorse esigue, che rimangono quindi perlopiù a carico dei centri antiviolenza.

Per l'annualità **2018**, le Regioni hanno avuto complessivamente a disposizione **30,8 mln** di euro

GRAFICO 24

Fondi regionali - Annualità 2018. Tipologia di interventi finanziati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati delibere di giunta regionale e decreti dirigenziali relativi all'utilizzo dei fondi regionali destinati a interventi antiviolenza.

¹⁴⁹ Hanno destinato fondi a tale tipologia di intervento le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria e Veneto.

¹⁵⁰ Hanno destinato fondi a tale tipologia di intervento le Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta.

¹⁵¹ Lazio, Lombardia, Piemonte e Valle D'Aosta.

¹⁵² Campania, Lombardia e Sicilia.

¹⁵³ Piemonte e Puglia.

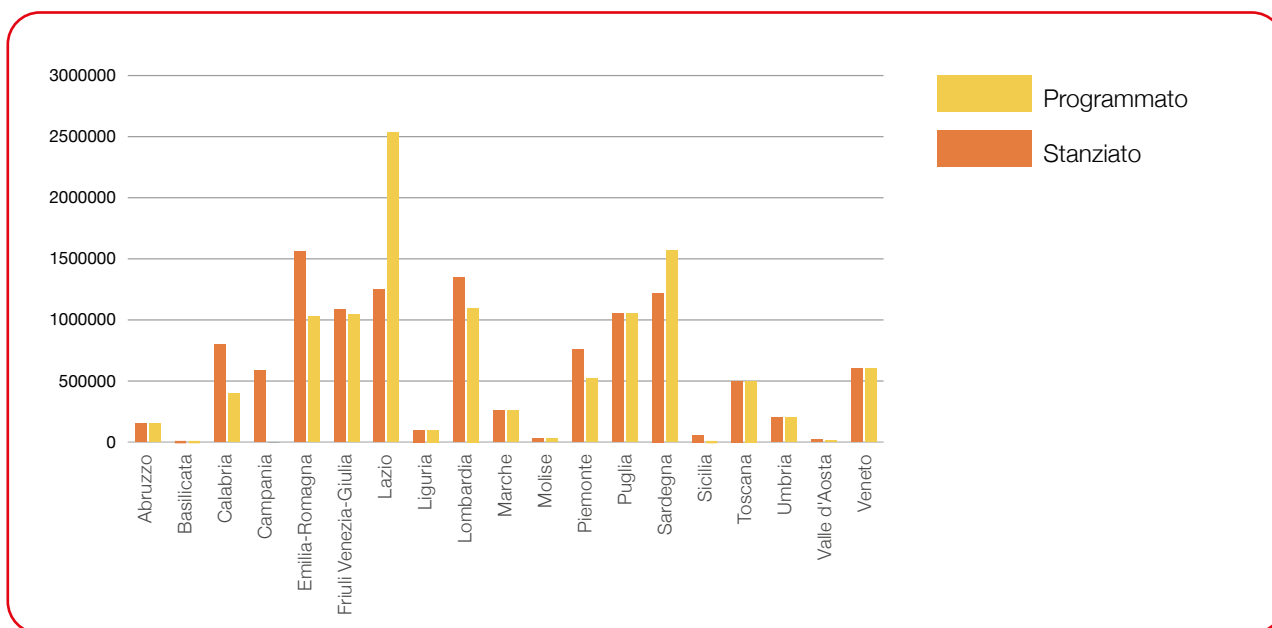
I fondi regionali antiviolenza 2019

Dai dati contenuti nei bilanci gestionali finanziari delle Regioni per il periodo 2019-2021, risulta che per l'annualità 2019 le Regioni hanno stanziato **11,1 mln di euro** sui capitoli di bilancio dedicati al finanziamento di interventi di prevenzione della violenza sulle donne e di protezione delle donne che la subiscono, 1 mln in più rispetto

all'anno precedente e 4 in più rispetto al 2017. Delle 19 Regioni analizzate 18 hanno stanziato risorse in bilancio per l'annualità in questione ad eccezione della Regione Basilicata. Di queste di 16 è stato possibile tracciare la destinazione d'uso dei fondi¹⁵⁴. La Regione che ha stanziato più risorse è stata l'Emilia-Romagna (1,5 mln di euro)¹⁵⁵, seguita da Lombardia e Lazio. Come per il 2017, Sardegna e Lazio sono le Regioni che hanno impegnato più fondi a favore di CAV e CR rispetto a quanto stanziato sui relativi capitoli di spesa.

GRAFICO 25

Fondi regionali annualità 2019 stanziati e programmati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati estratti dai bilanci finanziari gestionali regionali 2019-2021.

¹⁵⁴ Non è stato possibile analizzare dati e informazioni riguardanti le Regioni Basilicata, Campania e Sicilia.

¹⁵⁵ I fondi stanziati da Regione Emilia-Romagna in attuazione della LR 6/2014 comprendono il finanziamento di attività volte a favorire il rispetto per una cultura plurale delle diversità e della non discriminazione e a promuovere il tema della parità uomo donna e le pari opportunità.

L'analisi dei dati riguardanti la programmazione dei fondi regionali per il 2019 mostra chiaramente come l'aumento dei fondi statali a supporto delle strutture di accoglienza (20 mln di euro per il 2018 e 20 per il 2019) incida sulle scelte di investimento da parte delle Regioni e, quindi, sulla tipologia degli interventi finanziati (Grafico 26).

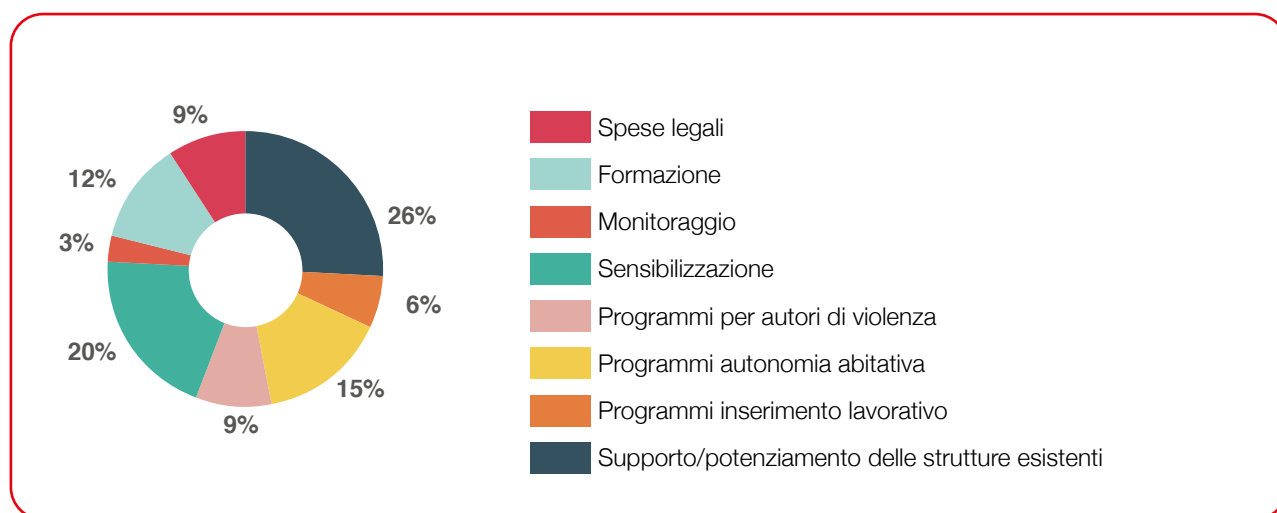
La percentuale di fondi regionali destinata al supporto delle strutture anti violenza esistenti (26%) diminuisce di 5 punti di percentuale rispetto all'annualità precedente e di ben 36 rispetto al 2017. Aumentano invece le risorse riservate agli interventi per favorire l'autonomia abitativa delle donne che hanno subito violenza (15%) così come quelle per i programmi per uomini maltrattanti (9%). Diminuiscono i fondi per la sensibilizzazione (20%), la formazione (10%) e gli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo (6%).

Stabile la percentuale di risorse per le spese legali (3%), su cui continuano ad investire Piemonte e Puglia, mentre una sola Regione – l'Emilia-Romagna - ha riservato fondi *ad hoc* per l'attività di monitoraggio (3%).

Si conferma anche per il 2019 il trend positivo registrato nel 2018, ovvero il **progressivo incremento delle risorse destinate alla prevenzione e al contrasto della violenza sulle donne**. Le istituzioni nazionali e regionali hanno complessivamente allocato **41,1 mln di euro, quindi 10,3 mln di euro in più rispetto all'annualità precedente**. Anche in questo caso, i fondi statali stanziati per l'annualità 2019 sono stati incassati dalle Regioni nel corso del 2020, mentre sono state le risorse ripartite per l'annualità 2018 a incidere sulla programmazione regionale del 2019.

GRAFICO 26

Fondi regionali - Annualità 2019. Tipologia di interventi finanziati



Fonte: rielaborazione ActionAid dati delibere di giunta regionale e decreti dirigenziali relativi all'utilizzo dei fondi regionali destinati a interventi anti violenza.

ALLEGATO 5 - I SISTEMI ANTIVIOLENZA DI CALABRIA E SICILIA

Il sistema antiviolenza calabrese

La Regione Calabria si è dotata per la prima volta di una normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza sulle donne con l'approvazione della legge regionale n. 20 del 21 agosto 2007¹⁵⁶, con l'obiettivo principale di incentivare l'istituzione di centri antiviolenza su tutto il territorio. Tale norma definisce obiettivi e attività delle strutture antiviolenza e stabilisce un finanziamento annuale di 800 mila euro, da confermare annualmente con legge di bilancio regionale. La legge non prevede l'istituzione di un organo di programmazione e di coordinamento degli interventi, né l'adozione di un piano antiviolenza regionale. Tuttavia, ad ottobre 2020, la Regione Calabria ha adottato¹⁵⁷ la proposta di programmazione strategica in materia di prevenzione e contrasto della violenza formulata dal Tavolo regionale. Si tratta del Piano di azione regionale contro la violenza di genere, il cui intento è di offrire una risposta sistemica alla violenza contro le donne sul territorio calabrese. Ma la struttura della proposta e la previsione degli interventi non corredata dalla definizione di adeguate risorse finanziarie ha fatto sì che non venisse mai attuato.

Dal 2017¹⁵⁸ la gestione degli interventi volti a prevenire e contrastare la violenza sulle donne è stata attribuita al Settore 7 - Pari opportunità, politiche di genere, economia sociale, volontariato, servizio civile e immigrazione del Dipartimento Sviluppo economico, Lavoro, Formazione e

Politiche sociali, a sua volta supportato dall'*Osservatorio regionale sulla violenza di genere*, introdotto con la LR 38/2016 e addetto principalmente al monitoraggio del fenomeno della violenza in Calabria, e dal Tavolo di lavoro regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza sulle donne¹⁵⁹.

Sebbene la legge regionale 20/07 stabilisca lo stanziamento annuale di 800 mila euro per interventi di protezione, dall'analisi dei bilanci regionali¹⁶⁰, risulta che la Regione Calabria ha allocato annualmente metà della somma prevista (circa 400 mila euro) per finanziare i centri antiviolenza, a cui sono stati quindi mediamente riservati circa 20.000 euro annui a testa, ad integrazione della quota parte dei fondi statali.

Secondo i dati resi disponibili dalla Regione e aggiornati ad ottobre 2019¹⁶¹, i centri antiviolenza iscritti all'albo regionale sono 13, mentre le case rifugio sono solamente 4 per un totale di 47 posti letto per donne con minori. Vi è quindi 1 CAV ogni 67 mila donne maggiori di 14 anni residenti sul territorio regionale e 1 CR ogni 218 mila donne¹⁶², a fronte degli standard definiti a livello internazionale¹⁶³ che stabiliscono vi debba essere 1 CAV ogni 50.000 donne maggiori di 14 anni residenti sul territorio e 1 CR ogni 10.000. Il numero esiguo di case rifugio riflette uno dei punti deboli del sistema antiviolenza della Calabria. Nello specifico, secondo quanto dichiarato dalle intervistate, i comuni calabresi non contribuiscono al pagamento delle rette giornaliere delle donne accolte dalle case rifugio e le risorse statali antiviolenza assegnate alla Calabria per le case rifugio ammontano complessivamente a circa 34 mila

¹⁵⁶ Modificata dalla LR 47/2018.

¹⁵⁷ DGR 539 del 15.11.2017.

¹⁵⁸ Con DDG 12804 del 2016.

¹⁵⁹ Composto dall'Assessoria regionale delle politiche sociali, la Consigliera di Parità, la delegata della commissione pari opportunità del Consiglio regionale, la dirigente regionale del settore politiche sociali, la funzionaria del settore politiche sociali, 5 membri del Coordinamento regionale dei centri antiviolenza e delle case rifugio della Regione Calabria, un/a rappresentante dell'Anci e una rappresentante del Centro Demetra di Lamezia Terme.

¹⁶⁰ Si fa qui riferimento ai capitoli su cui confluiscono le risorse di cui alla LR 3/2012 dei bilanci gestionali delle annualità 2017, 2018 e 2019.

¹⁶¹ In seguito all'assegnazione della prima tranche di fondi statali (2013/2014) la Regione Calabria ha ritenuto necessario censire i centri antiviolenza e le case rifugio al fine di mapparne la presenza, consentire la loro iscrizione all'interno di un'apposita sezione dell'albo regionale, monitorare l'attività delle strutture e programmare strategie specifiche volte a ridurre l'incidenza del fenomeno della violenza contro le donne sul territorio regionale. Con la DGR 539 del 15.11.2017 la Giunta regionale ha quindi dato mandato al Dipartimento regionale competente di censire i centri antiviolenza operanti sul territorio, approvando con la stessa delibera le linee guida contenenti i criteri che le strutture antiviolenza devono possedere ai fini del censimento. Con DD n. 14182 del 13/12/2017 è stato avviato il procedimento finalizzato al censimento dei centri antiviolenza. Tale procedura ha reso possibile una mappatura definitiva dei servizi operanti sul territorio.

¹⁶² Secondo le raccomandazioni contenute nei documenti internazionali, riprese nel 2018 dal CNR-IRPPS per la rielaborazione dei requisiti minimi dei servizi specializzati a livello nazionale, dovrebbe essere presente un centro antiviolenza ogni 50.000 donne residenti e una casa rifugio ogni 10.000.

¹⁶³ EU European Parliament, *Resolution on Violence Against Women*, Doc. A2-44/86 OJ. C. 176/73, 1986; Council of Europe, Group of Specialists for Combating Violence against Women, *Final Report of Activities of the EG-S-VL including a Plan of Action for combating violence against women*, Strasbourg, 1997; EU Austrian Presidency of the Council of the European Union, *Conference of Experts - Police Combating Violence Against Women*, Baden, 1998; EU Conference on Violence Against Women Cologne, *Expert Forums Recommendations*, 1999; Finnish Presidency of the Council of the European Union, *Conference of Experts - Police Combating Violence against Women, Recommendations*, Jyväskylä, 1999; Council of Europe, *Blueprint of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*, EG-TFV(2006) 8rev5, Strasbourg, 2006; Council of Europe, L. Kelly, L. Dubois, *Setting the Standard: A Study on and Proposals for Minimum Standards for Violence against Women Support Services*, Strasbourg, 2008; Council of Europe, Human Rights and Legal Affairs DG, *Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services*, Strasbourg, 2008; Council of Europe, Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV), *Final Activity Report*, Strasbourg, 2008.

euro annui. Fino a quando le CR erano solo 2 la Regione riusciva a garantire un importo annuo di circa 50 mila euro che è andato diminuendo in modo proporzionale man mano che sono aumentate le strutture perché la Regione non ha contestualmente allocato nuovi fondi; lo stesso trend è stato registrato per i centri antiviolenza¹⁶⁴.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione, la Regione Calabria impiega mediamente tra i 18 e i 19 mesi a far giungere i fondi statali nelle casse delle case rifugio e dei centri antiviolenza calabresi. Dal monitoraggio dei fondi relativi alle annualità 2015-2016, 2017 e 2018 è evidente che, nonostante la Regione prediliga la filiera corta assegnando le risorse direttamente agli enti gestori delle strutture antiviolenza, la prima tranche pari al 90% dell'importo totale arriva a destinazione a distanza di circa 1 anno e mezzo dall'emanazione del corrispondente decreto di ripartizione dei fondi del DPO. I tempi però si allungano ulteriormente per la quota di risorse destinata alle nuove strutture antiviolenza e agli interventi regionali già operativi a causa della necessità di emanare un apposito avviso pubblico per l'assegnazione di questi fondi. Secondo le persone intervistate, tale criticità potrebbe essere superata adottando un sistema di convenzionamento per l'assegnazione diretta delle risorse alle strutture antiviolenza iscritte all'albo regionale

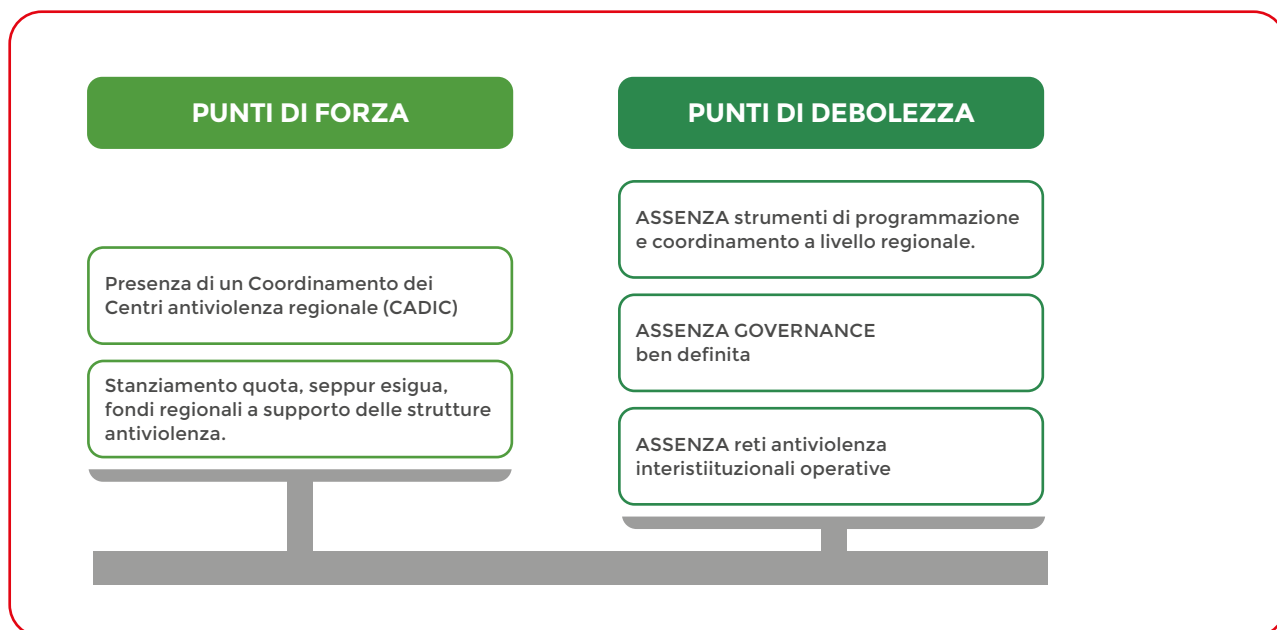
In particolare, le aree di miglioramento rilevate durante le interviste realizzate con le rappresentanti dei centri antiviolenza calabresi riguardano principalmente i seguenti temi:

- » la carenza di strutture di accoglienza;
- » l'esiguità dei fondi;
- » l'obbligo di presentare ogni anno un progetto per accedere alle risorse;
- » l'utilizzo di metodologie di accoglienza disomogenee;
- » l'assenza di una *governance* ben definita.

Rispetto all'esiguità dei fondi, è utile ricordare che, con le risorse annuali assegnate, oltre alla copertura delle spese gestionali e delle attività a supporto delle donne prese in carico, ciascun centro garantisce anche la realizzazione di interventi di prevenzione. Questi ultimi possono variare dalla sensibilizzazione nelle scuole o delle comunità alla formazione delle operatrici e/o di altri soggetti che possono entrare in contatto con le donne. Tali attività sono rese possibili grazie alle competenze e al tempo messo a disposizione dal personale volontario dei centri, che contribuisce quindi a colmare un gap programmatico ed economico del piano di intervento regionale. Per superare tale carenza, le operatrici intervistate hanno ribadito la **cruciale importanza che la Regione Calabria stanzi fondi dedicati ad attività di prevenzione**, ambito di

GRAFICO 27

Punti di forza e punti di debolezza della regione Calabria



Fonte: rielaborazione ActionAid dati emersi dal monitoraggio 2020 e dalle interviste realizzate sul territorio

¹⁶⁴ Si fa qui riferimento alla ripartizione delle risorse statali. Da quanto emerso dall'analisi degli atti regionali sembrerebbe però che una diminuzione degli importi assegnati abbia interessato anche la ripartizione dei fondi regionali.

intervento su cui sono necessari un maggiore impegno e investimento, da un lato, per contribuire a sensibilizzare le comunità sui temi della violenza sulle donne e, dall'altro, per formare attori chiave affinché possano identificare potenziali o reali casi di violenza ed attivare adeguati meccanismi di supporto e protezione. È stata inoltre sottolineata l'urgenza di attivare azioni adeguatamente finanziate per l'inserimento lavorativo e il supporto all'autonomia abitativa delle donne, strumenti fondamentali per assicurare il buon esito dei percorsi di protezione sociale. Tale problematica è inoltre aggravata dall'obbligo di presentare ogni anno un progetto per accedere alle risorse, che richiede competenze specifiche che non tutti i CAV possiedono, e di stipulare una polizza fidejussoria per vederseli erogare.

Alcune rappresentanti del Coordinamento Antiviolenza Donne Insieme Calabria (CADIC), che riunisce molti dei centri antiviolenza calabresi, hanno segnalato un ulteriore tema su cui l'intervento della Regione non è più procrastinabile: le **disomogenee metodologie di accoglienza** utilizzate dalle strutture iscritte all'albo regionale. Infatti, nonostante l'adozione di Linee guida regionali¹⁶⁵, che recepiscono i requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio sanciti dall'Intesa Stato - Regioni del 2014 e che stabiliscono che i centri antiviolenza calabresi possono *“essere attivati e gestiti esclusivamente da soggetti, enti, associazioni femminili [...] che abbiano tra i propri scopi esclusivi o prevalenti la prevenzione e il contrasto della violenza su donne e minori e che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulle relazioni tra donne”* e *“devono utilizzare personale esclusivamente femminile adeguatamente formato”*, in Calabria vi sono strutture iscritte all'albo regionale che utilizzano personale di sesso maschile o metodologie non basate sulla relazione tra donne. Ciò accadrebbe perché le verifiche periodiche effettuate dalla Regione si baserebbero più sull'accertamento di criteri strutturali (es. l'agibilità della struttura) che di tipo qualitativo (es. esperienza triennale/quinquennale in materia di contrasto alla violenza sulle donne). Nell'albo regionale vengono quindi incluse strutture non conformi ai criteri stabiliti che, conseguentemente, possono accedere alla ripartizione dei fondi statali e regionali. Da rilevare infine che le Linee guida regionali contengono l'obbligo per i centri antiviolenza di impiegare solo personale femminile¹⁶⁶, tale previsione non è altrettanto chiaramente esplicitata nel caso delle case rifugio¹⁶⁷.

L'altra questione di fondamentale importanza emersa in tutti i territori presi in esame è la **debolezza o assenza**

di reti territoriali multi-agenzia che permetterebbero una effettiva governance del sistema locale e quindi un efficace coordinamento e una sistematica implementazione degli interventi di prevenzione e protezione, oltre che l'auspicata condivisione di saperi e metodologie di accoglienza.

In conclusione, sebbene siano stati evidenziati due possibili “punti forza” che caratterizzano il sistema antiviolenza calabrese, ovvero la previsione di uno stanziamento annuale di una quota (seppure parzialmente erogata) di fondi regionali e la presenza del Coordinamento dei centri antiviolenza regionale, essi non controbilanciano i “punti di debolezza” mappati nel corso del monitoraggio, ovvero **l'esiguità delle risorse stanziata, l'assenza di una governance regionale ben definita, la mancanza di strumenti di programmazione e coordinamento, la discontinuità dei finanziamenti, la mancanza di interventi prevenzione e sensibilizzazione e il numero insufficiente di case rifugio.**

Il sistema antiviolenza siciliano

La Regione Siciliana si è dotata per la prima volta di una normativa¹⁶⁸ in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere nel 2012, con l'adozione della legge n. 3, il cui principale obiettivo è l'istituzione di un sistema antiviolenza territoriale in grado di garantire l'implementazione integrata degli interventi. Ad oggi, però, **tale meccanismo risulta non essere a regime.** In base alla legge citata, la Rete di relazioni¹⁶⁹ dovrebbe essere l'organo fulcro del sistema composto da un nodo centrale rappresentato dall'Osservatorio Regionale per il contrasto alla violenza di genere¹⁷⁰, dai nodi distrettuali costituiti dai centri antiviolenza e dai nodi locali, ovvero soggetti pubblici o privati presenti sul territorio. Dalle informazioni raccolte, la Rete non è mai stata attivata. A completamento di tale sistema il *Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere*¹⁷¹, sede di dialogo tra istituzioni e società civile con funzioni consultive, effettivamente istituito presso l'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro il 7 dicembre 2012. Secondo quanto emerso dalle interviste realizzate, ad oggi il *Forum* è l'unico organo attivo, con funzioni consultive rispetto alla programmazione degli interventi, che affianca il *Servizio 5 Terzo Settore, Pari Opportunità, antidiscriminazione e Violenza di Genere del Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali* della Regione Siciliana responsabile

¹⁶⁵ Approvate con DGR 539 del 15.11.2017.

¹⁶⁶ DGR 539 del 15.11.2017.7, art. 4, comma 2.

¹⁶⁷ DGR 539 del 15.11.2017.7, art. 9.

¹⁶⁸ È preceduta dalla LR n. 10/2003 che con l'art. 9 istituiva i centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamenti in famiglia e per le figlie o figli minori, o a rischio di maltrattamento fisico o psichico, prevedendo la copertura delle spese per la loro istituzione.

¹⁶⁹ Prevista dall'art. 5 della LR 3/2012 e istituita con decreto assessoriale n. 1022 del 26 maggio 2014. La rete a cui hanno aderito alcuni dei soggetti locali impegnati nella prevenzione e nel contrasto alla violenza e a cui è dedicata un'apposita pagina web sul sito istituzionale della Regione risulta non essere mai stata attivata.

¹⁷⁰ Previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 3 del 3 gennaio 2012, è stato istituito con D.A. n. 281 del 19 febbraio 2014 presso l'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro.

¹⁷¹ La cui istituzione è prevista dall'articolo 3 della legge.

del coordinamento e della gestione degli interventi di prevenzione e protezione.

La legge regionale 3/2012 prevede la realizzazione di una serie di interventi a supporto del percorso di fuoriuscita dalla violenza delle donne, senza tuttavia prevedere lo stanziamento di un importo annuale per finanziarli. Se per il primo anno di attuazione (2012) sono state quindi allocate delle risorse sui relativi capitoli di bilancio, per l'ultimo triennio¹⁷² la Regione Siciliana ha stanziato circa 1,4 mln di euro, tra cui 200 mila euro per l'attuazione del *reddito di libertà*. Introdotta con la LR 8/2018, tale misura sperimentale di supporto all'imprenditorialità mira a contribuire a rendere economicamente indipendenti donne già in possesso di competenze che non possono usufruire di corsi professionalizzanti o tirocini.

Nel 2017, la Regione Siciliana si è dotata del primo Piano regionale degli interventi per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere 2017-2019¹⁷³, a cui è seguito il secondo Piano per il biennio 2019-2020¹⁷⁴. Entrambi sono finanziabili con risorse regionali, statali ed europee. In base ai dati aggiornati a maggio 2020, sul territorio siciliano sono presenti 1 CAV ogni 94 mila donne maggiori di 14 anni residenti sul territorio e 1 CR ogni 68 mila donne residenti. **Un numero non troppo distante, almeno per i centri antiviolenza, dagli obiettivi definiti a livello internazionale** che prevedono la presenza di 1 CAV ogni 50.000 abitanti e 1 CR ogni 10.000. Nel dettaglio, sono presenti 24 centri antiviolenza gestiti da 23 enti e 33 strutture di accoglienza¹⁷⁵ gestite da 26 soggetti, che coprono l'intero territorio regionale. È infatti presente almeno 1 CAV e 1 CR per provincia. Dal 2014¹⁷⁶, la Regione Siciliana si è infatti impegnata a far sì che gli esistenti "centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamenti in famiglia e per i loro figli minori, o a rischio di maltrattamento fisico o psichico", istituiti dalla legge regionale n. 10/2003, venissero riadeguati secondo i criteri definiti dall'Intesa Stato-Regioni del 2014 e ripresi all'interno del D.P. n. 96/S4/S.G. adottato il 31.03.2015, divenendo quindi case rifugio.

Nonostante la Regione Siciliana utilizzi la filiera corta, assegnando quindi le risorse direttamente alle strutture antiviolenza, **i tempi registrati per il trasferimento dei fondi statali antiviolenza nelle casse dei gestori delle case rifugio e dei centri antiviolenza sono piuttosto lunghi**. Nonostante siano state programmate a circa 3 mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto di ripartizione, le risorse ripartite per il biennio 2015-2016 sono arrivate nelle casse delle prime strutture antiviolenza solo a partire da aprile 2018, quindi, a 17 mesi di distanza dall'emanazione del DPCM (25.11.2016) da parte del DPO.

Nel caso dei fondi per l'annualità 2017, la programmazione regionale è stata approvata dalla Giunta solo a luglio 2019, quindi a distanza di circa 19 mesi dall'emanazione del DPCM (1° dicembre 2017).

Le aree di miglioramento rilevate durante le interviste realizzate con le rappresentanti dei centri antiviolenza siciliani riguardano principalmente i seguenti temi:

- » **l'esiguità dei fondi** e il **ritardo** con cui vengono erogati;
- » l'insostenibilità economica delle **case rifugio**;
- » il coordinamento degli interventi, la loro programmazione e le **relazioni** tra gli enti gestori dei centri antiviolenza e le case rifugio e la Regione Siciliana.

L'assenza di un finanziamento strutturale regionale dei centri antiviolenza e delle case rifugio è tra gli aspetti più critici evidenziati perché contribuisce alla precarizzazione delle strutture. L'introduzione di nuove misure per favorire l'autonomia socio-economica delle donne, come il Reddito di libertà e il Fondo per le vittime di violenza di genere e i loro familiari¹⁷⁷, sebbene innovativa, risulta problematica. Innanzitutto, perché **tali misure non sono corredate dalla previsione di un finanziamento che ne garantisca l'implementazione** e poi perché i relativi fondi vengono erogati con ritardo, vanificandone la potenziale efficacia. Si pensi ad esempio al caso delle borse lavoro che vengono liquidate quando le beneficiarie hanno già terminato il percorso di tirocinio. Dalle interviste, infatti, è emerso che **sono poche le strutture che accedono a tali fondi, proprio perché le procedure previste ne ostacolano l'accesso**; inoltre, l'entità degli importi è insufficiente a garantire il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal relativo bando.

Come per la Calabria, anche per la Regione Siciliana l'adozione della filiera corta non garantisce un trasferimento più veloce dei fondi statali antiviolenza. Anche in questo caso, il ricorso ad avvisi pubblici per l'erogazione dei fondi tende a gravare sui centri antiviolenza perché in diversi casi non sono in possesso di competenze di tipo progettuale e rendicontuale e, conseguentemente, impiegano tempi più lunghi per l'invio della documentazione necessaria che permetterebbe alla Regione di erogare tempestivamente le tranche prestabilite.

Diversamente che per la Calabria, in Sicilia le case rifugio rientrano nel sistema di rette comunali, tuttavia, gli **enti locali tendono a non erogarle** aggravandone così la sostenibilità economica. Per far fronte a tale difficoltà, la Regione Siciliana è intervenuta istituendo il Fondo solidarietà che contribuisce al pagamento del 20% delle

¹⁷² 2017-2019.

¹⁷³ Delibera 164 del 4 aprile 2017.

¹⁷⁴ Delibera n. 266 del 18.07.2019.

¹⁷⁵ Non è possibile invece calcolare la copertura esatta dei posti letto disponibili a livello regionale, in quanto non vi sono dati disaggregati per posti letto e tipologia di accoglienza.

¹⁷⁶ Anno di emanazione del primo DPCM con cui sono state ripartite le risorse previste dall'art. 5 bis della legge 119/2013.

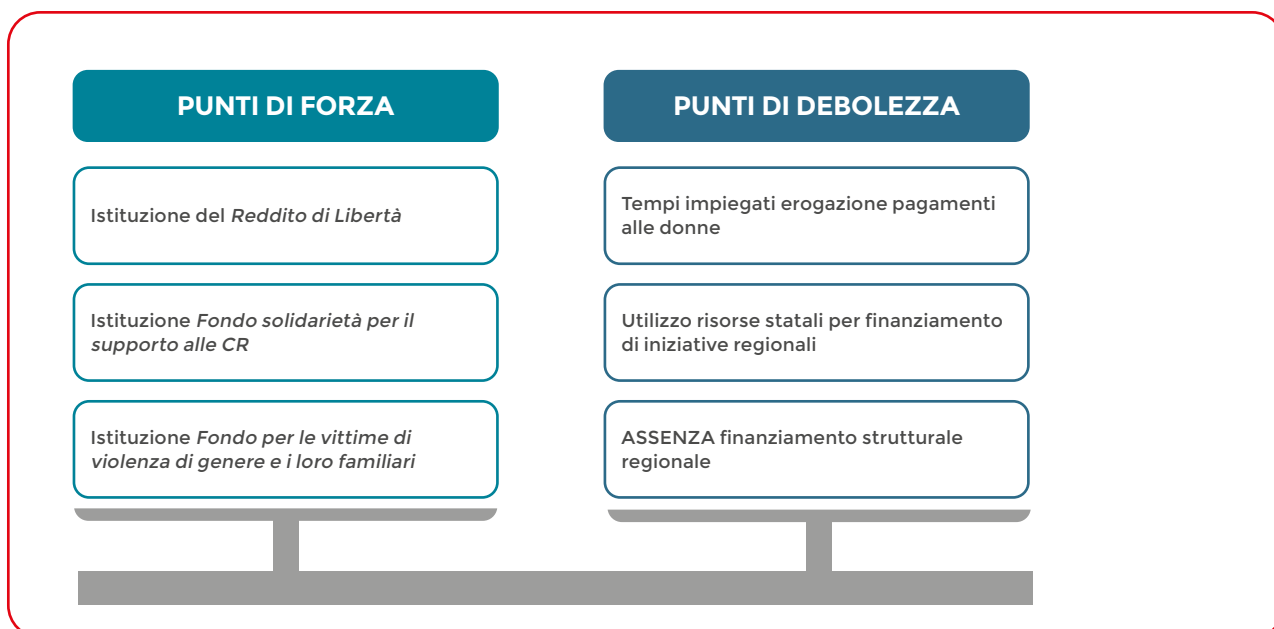
¹⁷⁷ Il Fondo per le vittime di violenza di genere e le loro famiglie è stato istituito con DGR 88 del 09.04.2015 al fine di garantire un contributo ai percorsi di sostegno all'autonomia (contributi abitativi), la copertura delle spese collegate alle conseguenze della violenza subita (supporto psicologico, cure mediche) e il sostegno delle spese legali. Il fondo è finanziato con risorse statali.

rette per le donne non supportate dai Comuni di residenza. Si tratta tuttavia di un contributo considerato insufficiente in quanto inferiore alle spese effettivamente sostenute dalle strutture. In generale, il sistema basato sulla corresponsione di rette è considerato inadeguato perché si fonda sulle disponibilità dei singoli Comuni, spesso inadempienti, e non garantisce la sostenibilità dei costi complessivi di gestione delle case rifugio. Le persone intervistate hanno inoltre evidenziato l'assenza di un supporto all'autonomia abitativa delle donne in uscita dalle case rifugio da parte dei cd. servizi generali¹⁷⁸. Secondo alcune intervistate, i comuni siciliani dovrebbero prevedere **l'erogazione di un contributo una tantum alle donne che escono dalle case rifugio** al fine di sostenere il loro percorso di accompagnamento all'autonomia abitativa.

Infine, nonostante l'esistenza del Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, il coordinamento tra istituzioni regionali e strutture antiviolenza necessita di essere rafforzato, regolato da procedure strutturate e tempistiche certe. Da rilevare inoltre che le programmazioni riguardanti l'utilizzo delle risorse definite dal *Forum* spesso non rispondono ai bisogni espressi dai centri antiviolenza. Tra questi, la **necessità di istituire finanziamenti dedicati ad attività di prevenzione**, tra cui la sensibilizzazione nelle scuole e la formazione di attori che a vario titolo entrano in contatto con le donne che subiscono violenza. Allo stato attuale, infatti, tali azioni sono totalmente a carico delle strutture antiviolenza.

GRAFICO 28

Punti di forza e punti di debolezza della regione Siciliana



Fonte: rielaborazione ActionAid dati emersi dal monitoraggio 2020 e dalle interviste realizzate sul territorio

¹⁷⁸ Si fa qui riferimento ai servizi sociali, sanitari e a tutti quei servizi che garantiscono un supporto legale e psicologico, assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro. Cfr. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, art. 20.

ALLEGATO 6 - VIOLENZA MASCHILE SULLE DONNE: GLI ALTRI NUMERI DELLA PANDEMIA

Secondo i dati del Ministero dell'Interno¹⁷⁹, nel periodo compreso tra gennaio e giugno 2020, i reati riconducibili alla violenza di genere (cd. reati spia) hanno registrato un andamento oscillante e, in alcuni casi, significative differenze tra il periodo di restrizioni di movimento e quello successivo di maggiore libertà di circolazione (Grafico 29). Rispetto allo stesso periodo del 2019, durante il *lockdown* (marzo e aprile 2020), i reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e gli atti persecutori (art. 612 bis c.p.) **sono diminuiti per poi aumentare a maggio e registrare una lieve flessione a giugno, mentre le violenze sessuali** (artt. 609 bis, 609 ter e 609 octies c.p.) **sono aumentate nei mesi di maggio e ancora di più a giugno**. Sono state **le donne ad essere le principali vittime** di tali condotte criminali, con percentuali variabili tra il 71 al 76% nei casi di atti persecutori, tra il 78 e l'83% per maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 95% per violenze sessuali.

Per quanto riguarda i reati di minacce (art. 612 c.p.), lesione personale (art. 582 c.p.) e percosse (art. 581 c.p.) è stata registrata una diminuzione generale nel primo semestre del 2020, in particolare modo nei mesi del *lockdown*, durante i

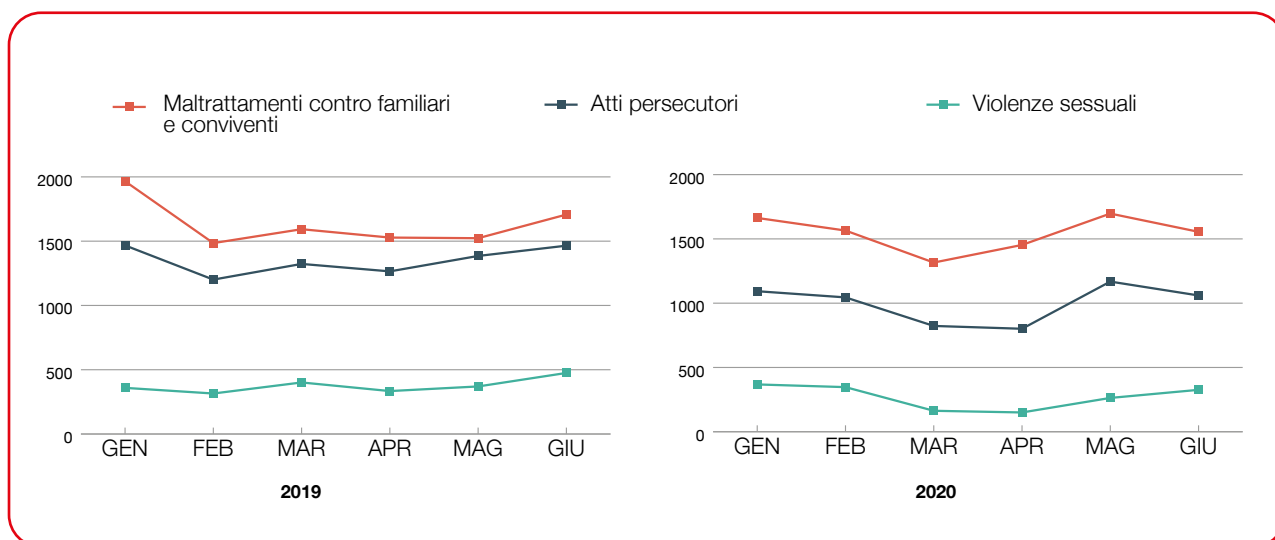
quali però vi è stato un lieve aumento dell'incidenza di tali delitti commessi in ambito familiare (Grafico 30)¹⁸⁰.

Nel primo semestre 2020, gli omicidi volontari sono calati del 19% rispetto allo stesso periodo del 2019 (da 161 a 131), ma le vittime di sesso femminile sono aumentate del 5% (da 56 a 59). Incrementata del 18% (da 45 a 53) anche l'incidenza delle donne tra gli omicidi in ambito familiare/affettivo, di cui il 13% commessi da partner o ex-partner (da 32 a 36)¹⁸¹. **In sostanza, il periodo di confinamento ha influito positivamente sul numero totale degli omicidi ma non su quello dei femminicidi.**

La generale diminuzione dei reati e delle relative denunce nel periodo del *lockdown* potrebbe essere dovuta alle limitazioni di circolazione imposte dall'emergenza sanitaria. Nel caso di *stalking* o di violenze sessuali è ipotizzabile, infatti, che la minore probabilità di contatto tra potenziali vittime e autori di reato a causa delle restrizioni di movimento abbia positivamente influito sul numero dei reati commessi. Nel caso invece di reati collegati alla violenza domestica, l'iniziale calo delle denunce è riconducibile non solo alle limitazioni alla libertà di circolazione ma anche alla presenza costante del partner abusante tra

GRAFICO 29

Andamento dei reati spia (gennaio-giugno 2020)



Fonte: Ministero dell'Interno – Servizio Analisi Criminale, 2020

¹⁷⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale Della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale, *Violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne, gennaio – giugno 2020*.

¹⁸⁰ Ministero dell'Interno, *op. cit.*, p. 9.

¹⁸¹ Idem.

le mura domestiche e quindi alla maggiore difficoltà di trovare spazi per chiedere aiuto. È possibile, quindi, che il significativo aumento delle denunce registrate alla fine del *lockdown*, tra maggio e giugno 2020, non sia riferibile solo a reati commessi in questi due mesi ma anche a quelli consumati durante il confinamento obbligatorio in casa per l'intera popolazione italiana. Questa spiegazione è fornita dagli stessi centri antiviolenza che individuano una corrispondenza con quanto – in tempi ordinari – accade in seguito ai fine settimana, alle vacanze natalizie o estive, periodi di prolungata presenza del partner a casa.

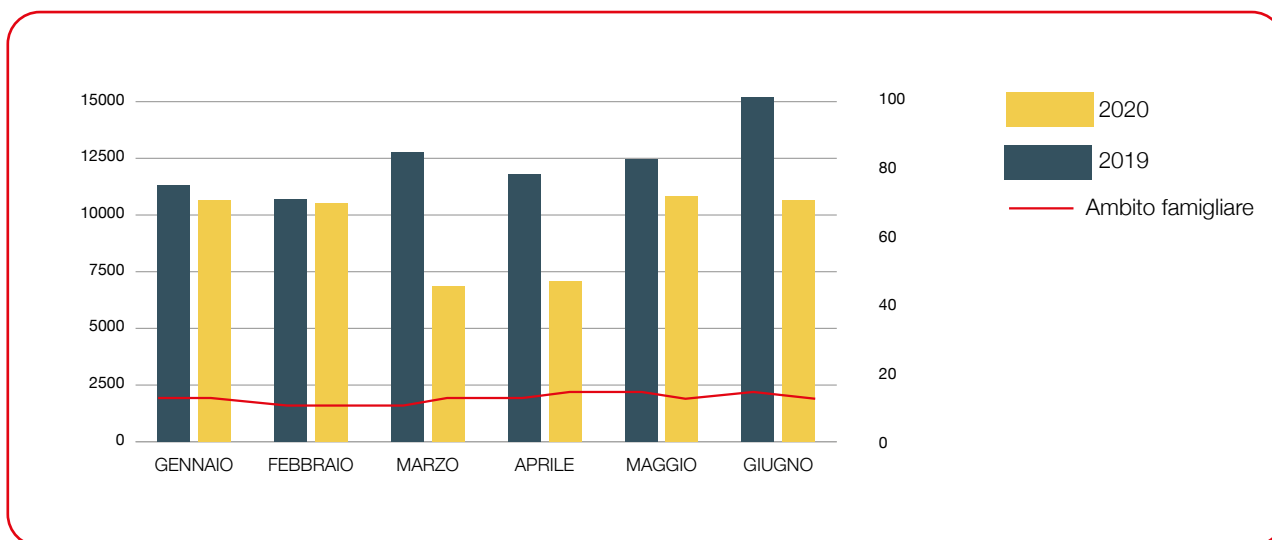
I dati del Ministero dell'Interno qui sopra riportati sono in linea con gli esiti del monitoraggio realizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) sui procedimenti per violenza di genere e domestica nel periodo di emergenza sanitaria¹⁸². Nello specifico, lo studio del CSM ha rilevato una **diminuzione media di circa il 50% delle notizie di reato in materia di violenza di genere e domestica durante il lockdown**, a cui è seguito un incremento, soprattutto di **casi di maltrattamenti in famiglia** (art. 572 c.p.) a danno delle donne, nella Fase 2. Il monitoraggio del CSM analizza inoltre le principali problematiche riscontrate negli uffici giudiziari specializzati nella trattazione dei procedimenti riguardanti i reati in oggetto. Tra queste, la difficoltà di accedere agli uffici a causa della ridotta operatività e la conseguente difficoltà di depositare in tempi rapidi le denunce e le querele urgenti; la scarsa applicazione della

misura pre-cautelare dell'allontanamento di urgenza del maltrattante dall'abitazione familiare (art. 384 *bis* c.p.p.); la difficoltosa implementazione delle modalità di svolgimento dell'udienza di convalida; il rinvio degli incidenti probatori dichiarativi; il rallentamento e le criticità riguardanti i procedimenti e le richieste in capo ai Tribunali e alle Procure Minorenni¹⁸³. Infine, nel report di monitoraggio stilato dal CSM, sono illustrate anche le proposte per il superamento delle criticità identificate, incluse le buone pratiche che coinvolgono direttamente i centri antiviolenza (es. protocolli operativi per prevenire la vittimizzazione delle donne nelle sedi dell'autorità giudiziaria)¹⁸⁴.

Altre informazioni sull'evoluzione del fenomeno sono fornite dall'Istat¹⁸⁵ attraverso l'analisi dei dati riguardanti le chiamate effettuate durante la pandemia al numero verde 1522 contro la violenza e lo stalking finanziato dal Dipartimento per le pari opportunità. **Dopo un'iniziale contrazione massiccia dei contatti registrata nelle prime tre settimane di lockdown (-53%), il numero delle chiamate ricevute tra marzo e giugno 2020 è più che raddoppiato** rispetto all'analogo periodo del 2019, passando da 6.956 a 15.280 (+119,6%). Nello stesso arco temporale sono **aumentate in modo esponenziale anche le richieste di informazioni e di aiuto via chat**, passando dalle 417 del 2019 alle 2.666 del 2020 (+539%)¹⁸⁶. Psicologica e fisica sono le forme di violenza che le donne hanno dichiarato di aver subito maggiormente durante il

GRAFICO 30

Andamento totale altri reati e incidenza di quelli commessi in ambito familiare (minaccia, lesioni personali, percosse, gennaio-giugno 2020)



Fonte: Ministero dell'Interno – Servizio Analisi Criminale, 2020

¹⁸² Consiglio Superiore della Magistratura, *Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica" negli uffici di merito nel periodo d'emergenza sanitaria, giugno 2020.*

¹⁸³ Idem, pp. 4-8.

¹⁸⁴ Per ulteriori dettagli, cfr. CSM, op. cit.

¹⁸⁵ Istat, *Il Numero Verde 1522 durante la pandemia (periodo marzo-giugno 2020), giugno 2020.*

¹⁸⁶ Istat, op. cit., p. XX.

lockdown, con un aumento significativo della seconda sulla prima¹⁸⁷. Oltre alle richieste di aiuto avanzate direttamente dalle donne, sono incrementate anche le chiamate provenienti da altri soggetti per ottenere informazioni sui servizi offerti dal 1522¹⁸⁸ e le richieste di aiuto generico per far fronte alle difficoltà economiche causate dalla pandemia.

Il considerevole incremento delle chiamate è in parte attribuibile alla maggiore pubblicizzazione del 1522, confermata dai dati relativi ai canali attraverso cui chi ha chiamato ha dichiarato di essere venuta/o a conoscenza del numero verde: il 45,6% ha affermato di aver sentito parlare del 1522 in televisione (contro il 21,9% del 2019), mentre il 37% sul web (contro il 49,9% dello scorso anno). In seguito alle forti richieste provenienti dai centri antiviolenza, organizzazioni della società civile e alcune istituzioni (es. Commissione Femminicidio del Senato), nelle settimane del *lockdown*, il Dipartimento per le pari opportunità ha rilanciato la campagna “Libera puoi”, andata

in onda soprattutto sulle reti televisive nazionali. L'aumento esponenziale della televisione come canale di conoscenza del servizio è perciò probabilmente riferibile a tale azione. Va inoltre sottolineato che informazioni sul 1522 sono state largamente diffuse sui *social* anche dai centri antiviolenza che hanno iniziato ad utilizzare maggiormente tali media come strumenti per comunicare direttamente con le donne in cerca di aiuto.

Va infine menzionata anche l'applicazione *YouPol* che, durante il *lockdown*, è stata appositamente rinnovata per dare la possibilità di segnalare alla Polizia, oltre a episodi di bullismo e spaccio di sostanze stupefacenti, anche quelli di violenza domestica, trasmettendo in tempo reale, sia in forma nominale che anonima, messaggi e immagini georeferenziate. Tra il 27 marzo e il 20 aprile 2020, periodo di maggiore confinamento in casa, delle 3.566 segnalazioni pervenute alla Polizia di Stato attraverso *YouPol* 117 hanno riguardato episodi di violenza domestica¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Istat, *L'allerta internazionale e le evidenze nazionali attraverso i dati del 1522 e delle Forze di Polizia. La violenza di genere al tempo del Coronavirus: marzo-maggio 2020*, Roma, 2020.

¹⁸⁸ Per approfondimenti sulla tipologia di utenza che si è rivolta al 1522 durante la pandemia, sulla tempistica, i luoghi e le forme della violenza, gli effetti sulle donne e sulle figlie e/o figli, gli esiti delle chiamate, vedasi le tabelle ISTAT a questo indirizzo: www.istat.it/it/archivio/246557

¹⁸⁹ www.interno.gov.it/notizie/youpol-117-segnalazioni-violenza-domestica



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22
20159 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it