

**act:onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

---

# **CRONACHE DI UN'OCCASIONE MANCATA**

**Il sistema antiviolenza  
italiano nell'era della  
ripartenza**

Edizione 2021

**Coordinamento della ricerca:** Isabella Orfano

**Ricerca e redazione:** Rossella Silvestre

**Supervisione:** Rossana Scaricabarozzi

**Grafica:** Tazio Malvezzi

Data di chiusura del rapporto: 8 novembre 2020

# INDICE

<b>SINTESI</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>5</b>
<b>1- IL SISTEMA ANTIVIOLENZA ITALIANO: STATO DELL'ARTE</b> .....	<b>7</b>
1.1 Oltre i Piani anti violenza, gli interventi finanziati dal DPO .....	<b>7</b>
1.2 I fondi per il finanziamento dei centri anti violenza e delle case rifugio (art. 5-bis) .....	<b>12</b>
1.3 I tempi di erogazione dei fondi anti violenza (art. 5-bis) .....	<b>13</b>
1.4 Liquidazione dei fondi anti violenza (art. 5-bis) .....	<b>14</b>
1.5 L'indice di trasparenza .....	<b>15</b>
<b>2- L'IMPEGNO DELLE ISTITUZIONI IN PANDEMIA E GLI INTERVENTI REALIZZATI</b> .....	<b>17</b>
<b>3- LA VIOLENZA È STRUTTURALE, LE POLITICHE ANTIVIOLENZA NO</b> .....	<b>19</b>
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>22</b>

## SINTESI

- » Dall'entrata in vigore del DL 93/2013, che ha posto le basi dell'attuale sistema anti violenza, il Dipartimento per le pari opportunità (DPO) ha destinato il **75%** delle risorse allocate ad interventi di **Protezione**. Solo il **14%** è stato programmato per la realizzazione di interventi di **Prevenzione**, il **2%** è stato destinato ad attività rientranti nell'asse **Assistenza e Promozione**, mentre del restante **9%** non sono disponibili informazioni.
- » Il **Piano nazionale anti violenza** da adottare per il triennio **2021-2023**, presentato alla Cabina di regia il 20 luglio 2021 e giunto in Conferenza Unificata il 3 novembre, a un anno dalla scadenza del Piano 2017-2020, non è ancora stato reso operativo.
- » Al 15 ottobre 2021, le Regioni hanno erogato il **74%** dei fondi nazionali anti violenza delle annualità **2015-2016**, il **71%** per il **2017**, il **67%** per il **2018**, il **56%** per il **2019** e il **2%** per l'annualità **2020**. Nessuna risorsa è ancora stata trasferita dal DPO per il 2021.
- » I **tempi di erogazione** dei fondi stanziati per l'annualità **2020** sono tornati ad allungarsi. Il DPO ha impiegato circa **7 mesi** per trasferire le risorse alle Regioni.
- » L'**indice di trasparenza** applicato agli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi statali anti violenza per il **2019** ha evidenziato un miglioramento della trasparenza delle Regioni, nella gestione dei fondi statali, pari a 10 punti di percentuale rispetto a quanto registrato nel 2020.
- » I **fondi straordinari per rispondere ai bisogni** delle donne emersi durante l'**emergenza sanitaria causata dalla pandemia da SARS-COV2**, in molti casi, non sono ancora giunti alle beneficiarie ad un **un anno e mezzo di distanza dal loro stanziamento**. Ad esempio, solo l'**1%** delle risorse destinate dal DL Cura Italia alle Case rifugio per far fronte alle spese straordinarie è stato effettivamente liquidato.
- » La **prevenzione** e il **contrasto della violenza sulle donne** sono i **grandi assenti delle pianificazioni strategiche adottate a livello nazionale** con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026.

## INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo decennio il tema della violenza maschile contro le donne è progressivamente entrato nel discorso pubblico, il termine "femminicidio" è diventato di uso comune nonostante le iniziali resistenze, e le istituzioni hanno cominciato ad occuparsene sempre più, approvando norme, elaborando documenti strategici e programmatici, stanziando risorse per interventi di prevenzione, protezione e contrasto. È indubbio che molto sia cambiato, che ora l'Italia sia dotata di un sistema antiviolenza nazionale regolato da una legge specifica (DL 93/2013) e di diverse reti regionali e territoriali disciplinate da piani regionali, protocolli locali o da atti amministrativi. È altrettanto evidente che tutto ciò non è sufficiente. E a sostanziare tale affermazione, ancora una volta, sono i dati rilevati da ActionAid attraverso il monitoraggio delle politiche e dei fondi antiviolenza 2021, presentati in questo rapporto. Soprattutto, però, sono le continue uccisioni di donne per mano maschile che si registrano in Italia a dimostrare che è necessario un cambio di paradigma.

Gli interventi antiviolenza messi in campo finora nel nostro Paese non sono effettivamente adeguati e gli impegni presi dalle istituzioni in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne spesso rimangono disattesi, incompleti o richiedono anni per vedere la luce, in molti casi perché si arenano negli stessi uffici e aule che dovrebbero adoperarsi per consentirne l'attuazione in tempi rapidi. Basti pensare al disegno di legge relativo ai dati statistici in materia di violenza, approvato dal Senato nel novembre 2020, che a un anno di distanza non è ancora stato esaminato né tantomeno calendarizzato dall'aula della Camera. La prevenzione e il contrasto della violenza maschile contro le donne non possono e non devono essere questioni da affrontare una tantum, una volta all'anno, ma priorità perseguite in modo costante e continuativo.

La politica è fatta di scelte e di priorità, ma anche di tempi, che dettano l'agenda quotidiana degli apparati burocratico-amministrativi che gestiscono i programmi e le risorse antiviolenza. Il grado di effettiva priorità dato alla prevenzione e al contrasto della violenza si riflette nella quotidianità delle donne (e degli uomini) che vivono nel nostro Paese e nella conseguente in/capacità di sostentamento e di gestione delle strutture di protezione. A tal proposito, anche quest'anno i dati del monitoraggio delle politiche e dei fondi antiviolenza delineano uno scenario in larga parte desolante, richiamando le istituzioni nazionali e territoriali ad agire con responsabilità ed urgenza il proprio ruolo e a garantire alle donne il diritto di vivere una vita libera dalla violenza.

Le parole non bastano più, e nemmeno la retorica che da anni riempie con puntualità le giornate attorno al 25 novembre. Per produrre il cambiamento è necessario scardinare le fondamenta di quella cultura sociale, politica ed economica di stampo patriarcale che produce e riproduce le disuguaglianze di genere e alimenta la violenza maschile contro le donne, e serve farlo con urgenza. È importante iniziare a superare la frammentarietà programmatica delle azioni antiviolenza messe in campo e intervenire strutturalmente e trasversalmente sulle politiche pubbliche nel loro insieme, eliminandone la neutralità e prevenendo le discriminazioni di genere che spesso producono. Solo adottando questo approccio sarà possibile attivare un vero processo a 360 gradi di prevenzione della violenza maschile contro le donne nel nostro Paese.

# METODOLOGIA

Il monitoraggio realizzato da ActionAid nel corso del 2021 restituisce la fotografia dello stato di utilizzo delle risorse stanziate per finanziare il sistema antiviolenza nazionale dall'entrata in vigore della legge che ha posto le basi per la sua strutturazione, il DL 93/2013, al 15 ottobre 2021, data di chiusura della raccolta dati<sup>1</sup>.

Per l'analisi sulla destinazione d'uso dei fondi è stata presa come riferimento la classificazione degli interventi definita dal Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, che prevede la seguente suddivisione in quattro assi: Prevenzione<sup>2</sup>, Protezione e sostegno<sup>3</sup>, Punire e Perseguire<sup>4</sup>, Assistenza e Promozione<sup>5</sup>. Per quanto riguarda la Prevenzione, sono state esaminate le risorse utilizzate distinguendo tra azioni di:

- » prevenzione primaria, che ha l'obiettivo di ridurre il tasso di violenza prima che essa si manifesti. È rivolta alla popolazione in generale e intende aggredire norme sociali e comportamenti che producono e riproducono la violenza;
- » prevenzione secondaria, che mira a intercettare la violenza, intervenendo sui soggetti che presentano un maggior rischio di subirla o di agirla<sup>6</sup>, e a contrastarla tempestivamente<sup>7</sup>;
- » prevenzione terziaria, che si attua quando la violenza è già stata perpetrata e si traduce

in interventi di protezione rivolti alle donne e progetti per ridurre il tasso di recidiva da parte degli autori di violenza<sup>8</sup>.

Un focus specifico è dedicato alle risorse destinate agli interventi dell'asse Protezione e, in particolare, ai fondi a supporto di centri antiviolenza (CAV) e case rifugio (CR) previsti dell'art. 5-bis del DL 93/2013, che rappresentano il fulcro del sistema antiviolenza nazionale.

- » Le analisi che seguono si basano su dati e informazioni pubbliche reperite sui siti istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri (PdCM), della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e delle singole Regioni. Per l'indagine sul funzionamento del sistema antiviolenza nazionale sono stati esaminati in totale circa 1.150 documenti, tra cui: bilanci e conti finanziari della PdCM, bilanci gestionali delle Regioni, atti di indirizzo politico-strategico adottati da amministrazioni centrali e territoriali, atti di programmazione delle risorse stanziate a livello nazionale e regionale, decreti di impegno e liquidazione delle risorse assegnate agli enti gestori delle strutture antiviolenza e attuatori degli interventi di prevenzione, e dataset contenenti informazioni sui pagamenti effettuati dalle amministrazioni regionali. Gli atti e i dati sono stati reperiti nelle sezioni Amministrazione Trasparente e nelle pagine dedicate alla prevenzione e al contrasto

<sup>1</sup> I dati relativi allo stato di utilizzo delle risorse statali stanziate per prevenire e contrastare la violenza sono aggiornati al 15 ottobre 2021. Il rapporto invece è stato chiuso l'8 novembre 2021.

<sup>2</sup> L'asse Prevenzione comprende, tra le altre, azioni di sensibilizzazione della popolazione, educazione nelle scuole, formazione delle operatrici e degli operatori che entrano in contatto con le donne che subiscono o hanno subito violenza, programmi per autori di violenza. Cfr. Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

<sup>3</sup> L'asse Protezione include interventi per la presa in carico delle donne, il potenziamento delle strutture e dei servizi antiviolenza e percorsi di empowerment economico-finanziario, lavorativo e autonomia abitativa. Cfr. Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

<sup>4</sup> L'asse Punire e perseguire comprende azioni per garantire la tutela delle donne vittime di violenza attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva e il miglioramento dell'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne. Cfr. Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

<sup>5</sup> La struttura del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 ricalca la logica definita all'interno della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), che prevede le sezioni: Prevenzione (capitolo III), Protezione e sostegno (capitolo IV), Punizione (capitoli V e VI). Il piano strategico italiano prevede inoltre un ulteriore asse, Assistenza e Promozione, all'interno del quale confluiscono tutte le azioni di sistema.

<sup>6</sup> [Wave, Prevention of Domestic Violence against Women European Survey, Good Practice Models Wave Training Programme](#), Vienna, 2000, p. 5; Our Watch, *CHANGE the STORY. A Shared Framework for the Primary Prevention of Violence against Women and their Children in Australia*, 2015.

<sup>7</sup> World Health Organization, [World Report on Violence and Health](#), Ginevra, 2002, pp. 15-16.

<sup>8</sup> World Health Organization 2002; Wave, 2000; Our Watch, 2015.

alla violenza maschile contro le donne dei siti istituzionali della PdCM e delle Regioni. Infine, sono stati presi in esame i comunicati stampa pubblicati sul sito del Dipartimento per le pari opportunità (DPO) e degli enti nazionali e territoriali partecipanti alla Cabina di Regia<sup>9</sup> del piano strategico antiviolenza, nonché i rapporti del CNR-IRPPS prodotti nell'ambito del Progetto Viva<sup>10</sup>.

Al fine di rilevare quanto le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sono state considerate nell'ampia programmazione nazionale messa a punto dal Governo per rispondere alla crisi socio-economica prodotta dalla crisi pandemica, sono stati analizzati i principali documenti programmatici di interesse prodotti, e in particolare la strategia nazionale delineata nell'ambito del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR). Sono quindi stati presi in esame: i documenti provvisori che hanno preceduto la stesura e l'approvazione definitiva del PNRR, i rapporti prodotti dai servizi studi di Camera e Senato, i video e i resoconti stenografici delle audizioni tenute innanzi alle

Commissioni parlamentari da rappresentanti del Governo in occasione dell'esame del PNRR, i pareri e le risoluzioni adottate dalle Commissioni e dall'aula del Parlamento, le analisi prodotte dalla Ragioneria dello Stato e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e la [Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026](#).

Per una disamina dettagliata dei dati e delle analisi che seguono, si rimanda al sito [closed4women.it](https://closed4women.it) sul quale i dati resi pubblici dalle amministrazioni centrali e regionali qui presi in esame sono disponibili in formato aperto e consultabili attraverso strumenti interattivi.

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.

<sup>9</sup> La Cabina di regia nazionale è un organo con funzione di indirizzo strategico politico presieduto dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità a cui partecipano o le Autorità politiche designate per ciascuna delle seguenti Amministrazioni centrali, i/le rappresentanti del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali e l'Unione Province d'Italia.

<sup>10</sup> Il progetto ViVa - Monitoraggio, Valutazione e Analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne è realizzato nell'ambito di un accordo di collaborazione tra IRPPS-CNR e DPO della Presidenza del Consiglio dei ministri e si concretizza nel supporto al DPO nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, per maggiori info: [viva.cnr.it](https://viva.cnr.it).

# 1 - IL SISTEMA ANTIVIOLENZA ITALIANO: STATO DELL'ARTE

L'analisi dei dati raccolti nel 2021 conferma quanto rilevato lo scorso anno<sup>11</sup>. A distanza di 12 mesi, il sistema antiviolenza italiano risulta essere ancora caratterizzato da **frammentarietà programmatica, finanziamenti esigui e discontinui, disparità regionali e governance debole e poco trasparente**.

Anche per il 2021, infatti, **le politiche antiviolenza non sono state considerate dalle istituzioni una priorità strategica** da affrontare con le tempistiche e le modalità che un fenomeno grave e strutturale richiederebbe. Esemplificativo è il caso del **Piano antiviolenza** per il triennio **2021-2023** che, alla data di chiusura del presente rapporto, non è ancora stato reso pubblico. Nel primo semestre dell'anno in corso, il Dipartimento per le pari opportunità (DPO) ha avviato un processo di consultazione con le parti sociali, la società civile e le associazioni specializzate in tema di prevenzione e contrasto della violenza, articolato in quattro giornate dedicate ai temi della Prevenzione, Protezione, Punizione, Assistenza e Promozione. Tale processo si è concluso il 18 maggio 2021 e la bozza del nuovo piano è stata sottoposta all'attenzione della Cabina di Regia il 20 luglio 2021, così come si apprende dal comunicato stampa pubblicato sul sito del DPO<sup>12</sup>. Il piano è poi giunto in sede di Conferenza Unificata il 3 novembre<sup>13</sup>, e quindi a distanza di un anno dalla scadenza del Piano 2017-2020 non è ancora stata avviata la sua implementazione. Nessuna informazione è infatti disponibile sul documento operativo che dovrebbe essere pubblicato a complemento del Piano strategico per darne tempestiva attuazione. Così come il precedente, il Piano strategico 2021-2023 non stabilisce infatti quali risorse le Amministrazioni centrali e/o territoriali stanzieranno per la

realizzazione delle linee di intervento previste, né tantomeno delinea il cronogramma o identifica le amministrazioni responsabili dell'esecuzione<sup>14</sup>. Si limita quindi a definire le priorità di intervento e a fornire un aggiornamento sullo stato dell'arte di quanto realizzato dal Governo e, in parte, dal Parlamento in materia di prevenzione e contrasto della violenza.

## 1.1 Oltre i Piani antiviolenza, gli interventi finanziati dal DPO

Nel corso del 2021 il DPO ha erogato **6 mln di euro** per la realizzazione di interventi di prevenzione e contrasto alla violenza in linea con le finalità previste da legge<sup>15</sup>. In particolare, le risorse ripartite tra le Regioni con il DPCM del 13 novembre 2020, sono state programmate per:

- » potenziare i servizi pubblici e privati di protezione;
- » promuovere il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo;
- » migliorare la presa in carico delle donne migranti e/o minori;
- » garantire formazione e informazione;
- » implementare progetti per uomini autori di violenza.

<sup>11</sup> ActionAid, *Tra retorica e realtà. Dati e proposte sul sistema antiviolenza in Italia 2020*, novembre 2020.

<sup>12</sup> *Violenza sulle donne. la Ministra Bonetti riunisce la Cabina di Regia: più vicino il nuovo Piano Strategico Nazionale*, 20 luglio 2021. L'informazione è stata rilevata anche grazie alla pubblicazione del comunicato stampa da parte dell' ANCI il 29 luglio 2021.

<sup>13</sup> *Conferenza Unificata, seduta del 3 novembre 2021, report, punto 3*.

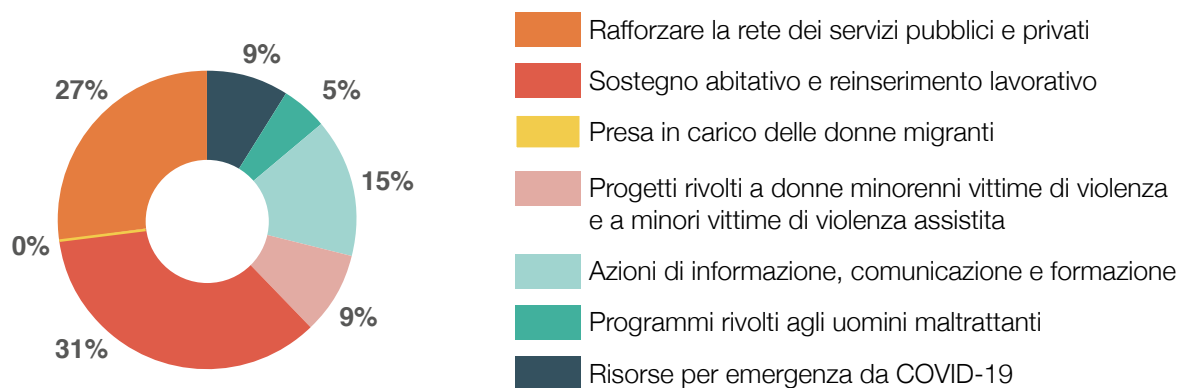
<sup>14</sup> Sul tema si veda anche Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni sulla bozza di piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, 29 luglio 2021.

<sup>15</sup> L'art. 5, comma 2, del DL 93/2013 definisce le finalità a cui il Piano antiviolenza deve dare attuazione.



GRAFICO 1

### Fondi statali destinati al finanziamento del Piano antiviolenza: programmazione regionale degli interventi annualità 2020 (dati parziali)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati delibere programmazione regionali.

Il DPO ha infatti nuovamente delegato alle Regioni l'onere di implementare quanto previsto dal Piano antiviolenza, lasciando alle amministrazioni regionali la possibilità di scegliere come utilizzare le risorse e quali attività finanziare, senza considerare la pianificazione operativa e finanziaria annuale stabilita dallo stesso Piano<sup>16</sup>. Se da un lato la delega della pianificazione degli interventi alle Regioni può garantire una maggiore rispondenza ai bisogni specifici dei territori, dall'altro l'assenza di una programmazione integrata coordinata centralmente rischia di aumentare i divari esistenti e di non assicurare la stessa disponibilità di servizi e di attività alle donne in tutte le parti del Paese.

In base ai dati raccolti al 15 ottobre 2021, sul totale delle risorse programmate dalle dieci Regioni<sup>17</sup> (2,7 mln di euro) che hanno reso pubbliche le informazioni, il 35% dei fondi è stato destinato a progetti per il sostegno abitativo e il reinserimento lavorativo, il 27% al potenziamento della rete antiviolenza di servizi pubblici e privati, il 15% ad attività di formazione, informazione e comunicazione, il 9% a interventi per minori che

hanno subito violenza e/o violenza assistita, un ulteriore 9% è stato riservato alla copertura delle spese derivanti dall'emergenza da Covid-19 e il 5% a programmi per autori di violenza (Grafico 1). La quota maggiore di risorse (80%) è stata quindi programmata per la realizzazione di interventi di protezione, mentre solo il 20% dei fondi è stato riservato a interventi di prevenzione.

Complessivamente, secondo quanto ricavato dal conto finanziario e dagli atti regionali, nel 2020 il DPO ha speso circa 61,6 mln per prevenire e contrastare la violenza. Ancora una volta, tali risorse sono state **prevalentemente destinate a interventi di protezione** (58,5 mln di euro, pari al 95%) e in misura residuale (970 mila euro, pari al 5%) ad azioni di prevenzione<sup>18</sup>. Il totale sbilanciamento della pianificazione dei fondi destinati dal DPO al sistema antiviolenza italiano a favore dell'asse Protezione è ormai, da un lato, prassi e frutto della scelta di adottare un approccio emergenziale piuttosto che strutturale al fenomeno e, dall'altro, è la mera conseguenza della **manca di una visione politica capace di incidere organicamente sulla prevenzione**

<sup>16</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento Pari Opportunità, [Piano operativo del "piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne" 2017-2020](#).

<sup>17</sup> Basilicata, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Umbria e Veneto.

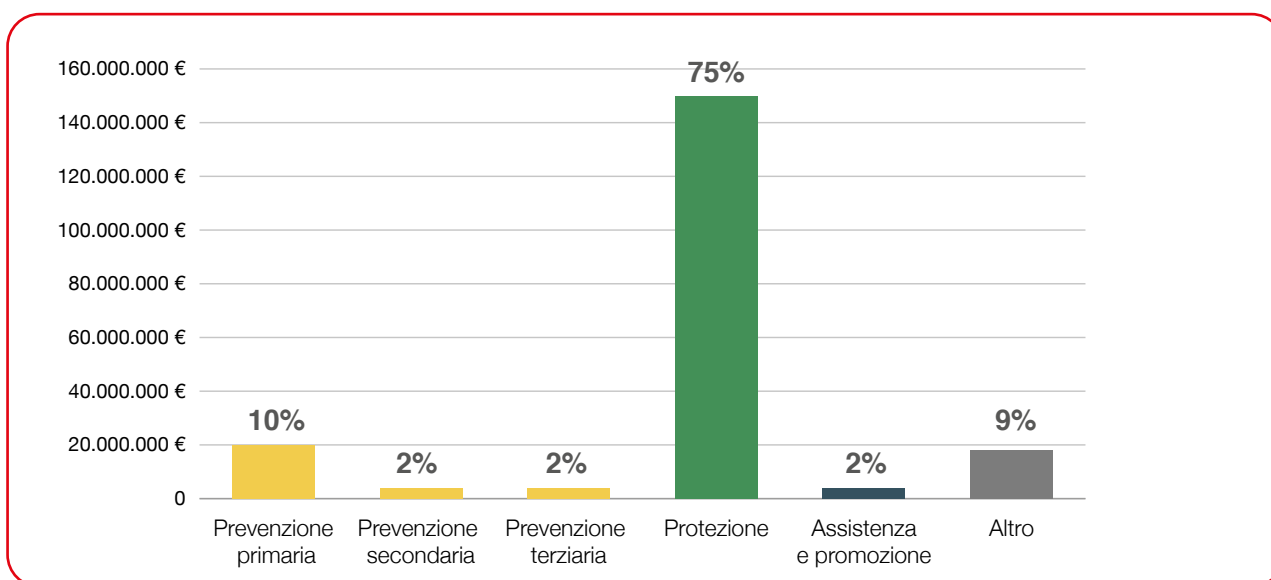
<sup>18</sup> Questo dato comprende le informazioni contenute nel Conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri relativi all'annualità 2020 e negli atti di programmazione e assegnazione delle Regioni per la realizzazione di interventi previsti dal DPCM del 13.11.2020. L'importo include quindi anche i fondi messi a bando dal DPO in attuazione dell'art. 26-bis del decreto-legge n. 104 del 2020 volti alla promozione e al recupero degli uomini autori di violenza.

della violenza maschile contro le donne in Italia.

Dall'entrata in vigore del DL 93/2013, il DPO ha difatti destinato all'asse **Protezione** circa 140 mln di euro, ovvero il **75% del totale delle risorse**, corrispondenti a 186,5 mln di euro. Si

GRAFICO 2

**Somme da destinare al Piano contro la violenza sulle donne (Cap 496 - Bilancio PdCM). Importo speso per tipologia interventi. (Anni 2014-2020)**



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Conti Finanziari Presidenza del Consiglio dei Ministri annualità 2014-2020.

tratta dei fondi allocati nel corso degli anni sul Cap. 496 - *Somme da destinare al piano contro la violenza sulle donne del Bilancio della PdCM* (Grafico 2).

Per il finanziamento di interventi di **Prevenzione** sono stati allocati circa 25,8 mln di euro, il **14%** dei fondi, così ripartiti:

- » il **10%** dei fondi, ovvero 19 milioni di euro, è stato utilizzato per interventi di **prevenzione primaria**. Si tratta principalmente delle risorse stanziare nell'ambito del Piano straordinario 2015-2017 per la realizzazione di programmi educativi nelle scuole (5 mln) e di azioni di sensibilizzazione rivolte all'intera popolazione (11 mln), a cui non sono seguiti ingenti stanziamenti negli anni successivi (Grafico 3);
- » il **2%** delle risorse, corrispondente a 3,5 mln di euro, è stato destinato alla **prevenzione**

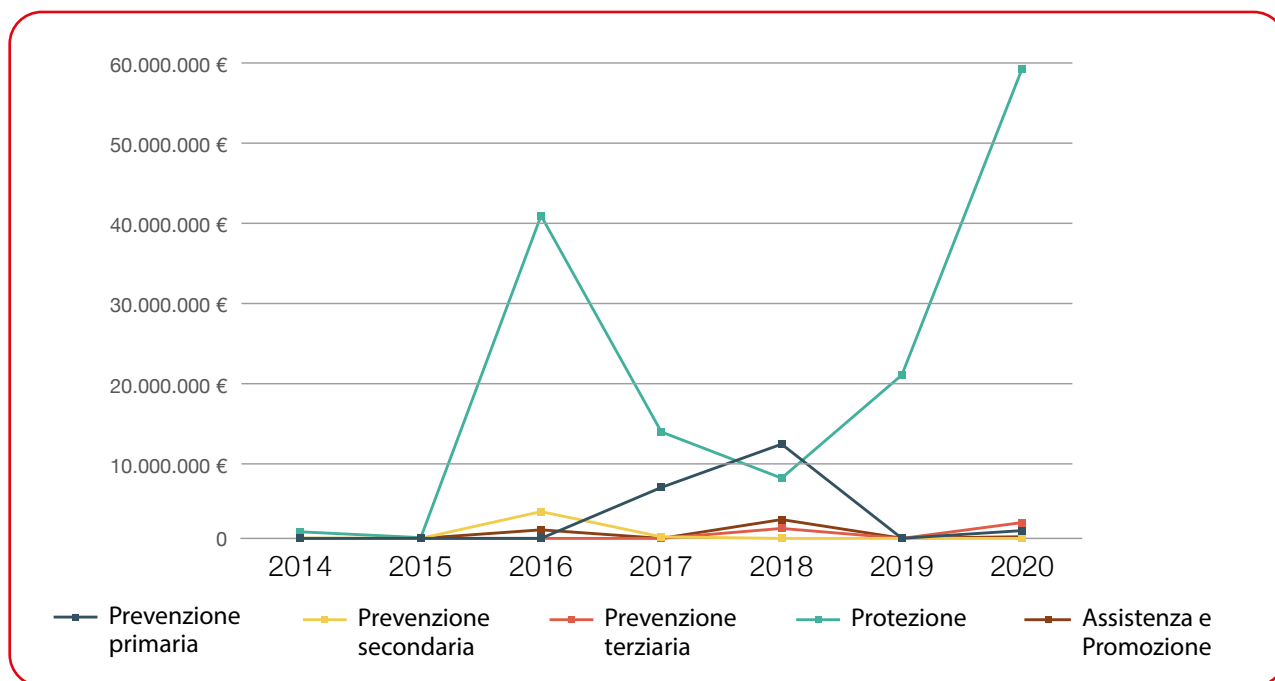
**secondaria**, ovvero principalmente ad attività di formazione rivolta alle forze di polizia che entrano in contatto con donne;

- » il restante **2%**, equivalente a 3,2 mln di euro, è stato riservato alla **prevenzione terziaria**, soprattutto per programmi per uomini autori di violenza.

Il 2% delle risorse, ovvero 3,6 mln di euro, è stato invece allocato per finanziare attività rientranti nell'asse **Assistenza e promozione**, comprendenti spese amministrative, indagini statistiche, monitoraggio delle politiche antiviolenza. Infine, il 9% dei fondi, cioè 16 mln di euro, è stato destinato ad azioni non rilevabili a causa della mancanza di informazioni e, per tale ragione, qui sono ricomprese nella voce "**Altro**".

GRAFICO 3

### Somme da destinare al Piano contro la violenza sulle donne (Cap 496). Andamento spesa DPO. (Anni 2014-2020)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Conti finanziari Presidenza del Consiglio dei Ministri annualità 2014-2020.

L'esiguità delle risorse destinate alla prevenzione è il risultato della scarsa attenzione e rilevanza data dalle istituzioni a tale asse cruciale di intervento. A farsi carico delle azioni di prevenzione, soprattutto primaria e secondaria, sono stati soprattutto i centri antiviolenza che, nel corso degli anni, se ne sono occupati a titolo gratuito o facendo ricorso alle risorse per il funzionamento ordinario delle loro strutture. Per quanto riguarda il finanziamento di programmi per uomini autori di violenza, è da rilevare che lo stanziamento di risorse da parte del DPO è sempre stato esiguo e altalenante nel corso degli anni (Grafico 3). Un rinnovato interesse si è manifestato nell'ultimo biennio<sup>19</sup> e ha condotto, dapprima, all'approvazione dell'articolo 6 del Codice rosso (legge 69/2019) – che condiziona la sospensione della pena alla partecipazione da parte degli uomini condannati per reati di violenza domestica a specifici percorsi di

recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di uomini maltrattanti – e, in seguito, allo stanziamento in bilancio di:

- » 1 mln di euro per l'anno 2020 per l'implementazione dei centri per il recupero degli uomini autori di violenza (DL 104/2020<sup>20</sup>, art. 26-bis), messo a bando dal DPO a dicembre 2020<sup>21</sup>;
- » 2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 per l'introduzione di "professionalità psicologiche esperte" all'interno degli istituti penitenziari per consentire un "trattamento intensificato cognitivo-comportamentale nei confronti degli autori di reati contro le donne e per la prevenzione della recidiva" (l. 178/2020<sup>22</sup>, art. 1, comma 27).

<sup>19</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. P. Demurtas, C. Peroni, "Programmi rivolti agli uomini maltrattanti alla luce degli standard europei", in P. Demurtas, M. Misiti, *Violenza contro le donne in Italia. Ricerche, orientamenti e buone pratiche*, aprile 2021.

<sup>20</sup> Si tratta del DL 14 agosto 2020, n. 104, Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, altrimenti detto decreto agosto.

<sup>21</sup> DPCM 18 dicembre 2020. Avviso pubblico per gli interventi previsti all'art. 26-bis del decreto-legge n. 104 del 2020 volti alla promozione e al recupero degli uomini autori di violenza - annualità 2020.

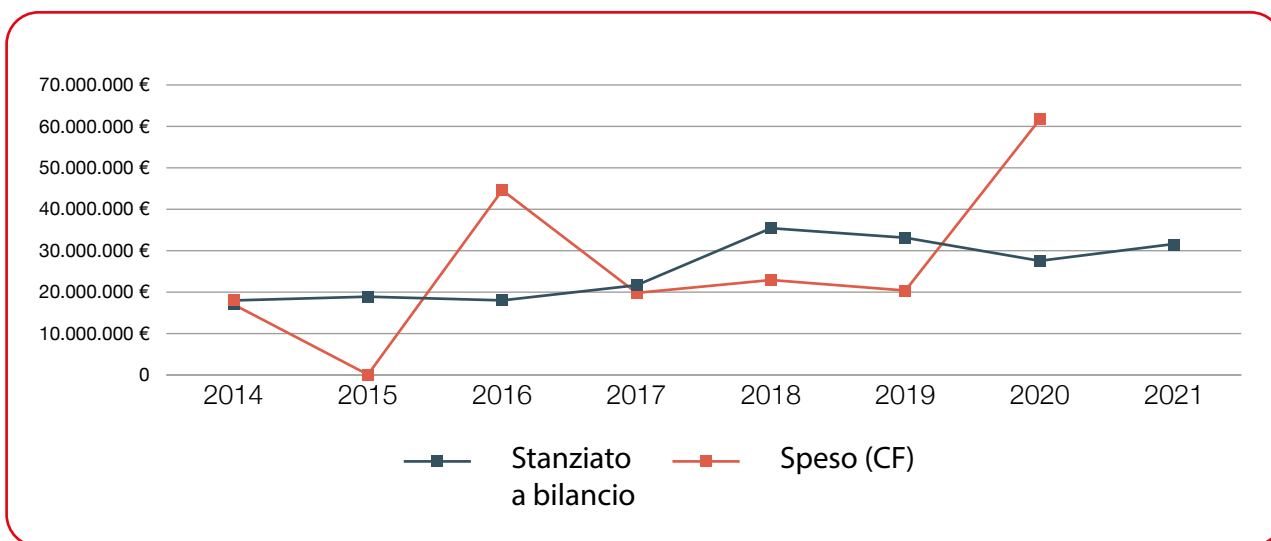
<sup>22</sup> Si tratta della legge con cui è approvato il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

Sebbene non abbia ancora statuito un finanziamento strutturale e continuativo per il conseguimento delle finalità del Piano antiviolenza, il DL 93/2013 ha però introdotto uno stanziamento minimo di fondi per dare protezione e supporto alle donne che subiscono violenza attraverso l'art. 5-bis, che assicura "almeno 10 milioni annui" a centri antiviolenza e case rifugio. La legge ha quindi garantito un'allocazione di risorse per il funzionamento del sistema antiviolenza, a cui non è conseguito un loro regolare utilizzo nel corso degli anni. Il Grafico 4 mostra, infatti, l'andamento irregolare delle risorse spese dal DPO<sup>23</sup> rispetto a quelle stanziato in bilancio, proprio a causa della

mancata puntuale e tempestiva programmazione ed erogazione dei fondi destinati agli interventi di prevenzione e protezione. Si tratta di una irregolarità interrottasi però a fine 2019. L'anno seguente, infatti, ha registrato un rapido incremento della spesa effettuata rispetto al passato. Ciò è probabilmente attribuibile, da un lato, all'impegno politico della Ministra per le pari opportunità Elena Bonetti insediatasi nell'autunno del 2019 e, dall'altro, all'urgenza di rispondere tempestivamente alle spese straordinarie che centri antiviolenza e case rifugio si sono trovati a fronteggiare durante il lockdown imposto della pandemia a partire da febbraio 2020.

GRAFICO 4

**Somme da destinare al Piano contro la violenza sulle donne (Cap. 496). Stanziato e speso a confronto. (Anni 2014-2020)**



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Conti finanziari della Presidenza del Consiglio dei ministri annualità 2014-2020.

<sup>23</sup> Si fa qui riferimento alle risorse del capitolo 496 del Bilancio della PdCM su cui sono allocati i fondi previsti dall'art. 5-bis del DL 93/2013 e quelli stanziati sporadicamente con legge di bilancio per la realizzazione degli interventi previsti del Piano.

## 1.2 I fondi per il finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (art. 5-bis)

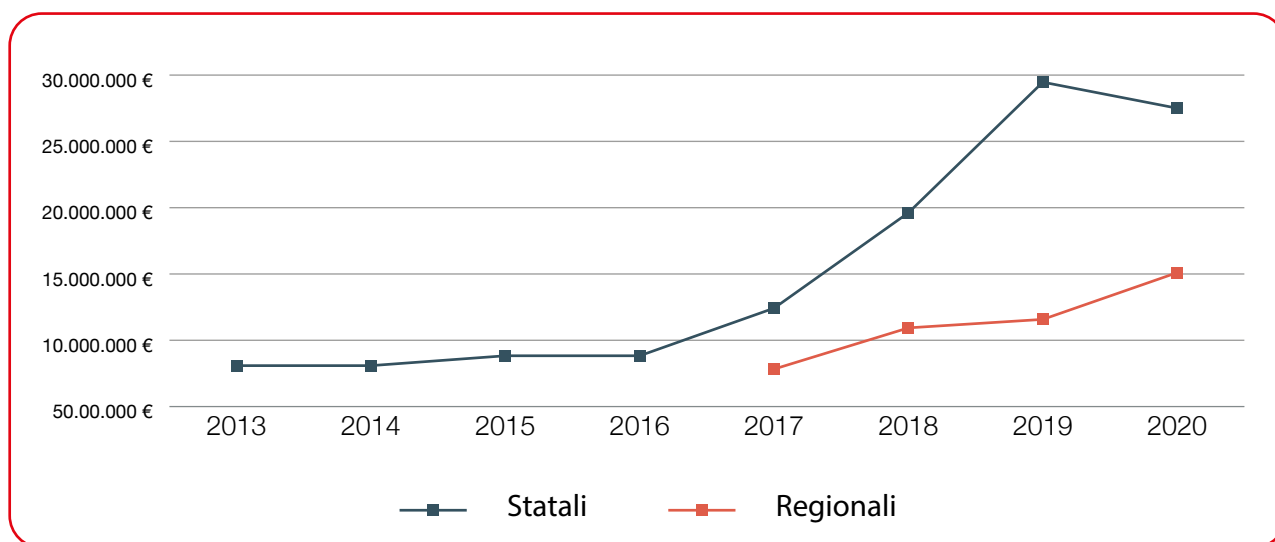
Il fulcro del sistema antiviolenza italiano è costituito dai centri antiviolenza e dalle case rifugio che, data l'assenza di una risposta al fenomeno da parte delle istituzioni, per lungo tempo sono stati le uniche realtà a offrire supporto alle donne. La loro nascita, da ricondurre al movimento femminista, ha di fatto anticipato l'azione governativa di un paio di decenni. Solo a partire dal 2013, con l'introduzione dell'art. 5-bis del DL 93/2013, i CAV e le CR hanno infatti ottenuto a livello normativo un riconoscimento e un finanziamento nazionale che, seppure esiguo, può definirsi strutturale. Nel primo triennio della sua entrata in vigore (2013-2016), il Governo ha messo in campo meno risorse, circa 8 mln per gli anni 2013 e 2014 e poco meno di 9 mln per ciascuno degli anni 2015 e 2016, rispetto

a quanto stabilito da legge, ovvero 10 milioni all'anno. Un cambio di rotta si è registrato nel 2017, con un notevole incremento di risorse che ha portato a destinare nel 2020 ben 12 milioni di euro<sup>24</sup> in più rispetto a quanto previsto da legge (Grafico 5)<sup>25</sup>. La maggiore rilevanza pubblica data al tema del contrasto alla violenza sulle donne ha probabilmente condotto poi anche a un maggiore impegno da parte delle Regioni che, nel quinquennio 2015-2020, si sono attivate sia dal punto di vista programmatico, adottando Piani regionali antiviolenza, che finanziario, stanziando sempre più risorse per interventi di prevenzione e di protezione<sup>26</sup>.

Alla data di chiusura del presente rapporto, le risorse per l'annualità 2021 non sono ancora state trasferite alle Regioni, lo schema di riparto delle risorse è giunto in Conferenza Stato-Regioni solo lo scorso 3 novembre<sup>27</sup>. La mancata pubblicazione dei documenti di seduta non ha però permesso di conoscere l'entità delle risorse stanziata che, secondo quanto dichiarato dalla

GRAFICO 5

### Risorse statali e regionali stanziare (Tendenza anni 2013-2020)



Fonte: rielaborazione ActionAid dati DPCM del 24.07.2014, 25.11.2016, 1.12.2017, 9.12.2018, 4.12.2019, 13.12.2020 e bilanci gestionali regionali del 2017, 2018, 2019 e 2020

<sup>24</sup> Il DPCM del 13.11.2020 ha riservato circa 19 mln di euro al funzionamento ordinario delle strutture antiviolenza, a cui si sommano 3 mln di euro riservati alle sole Case rifugio per la copertura delle spese connesse all'emergenza sanitaria.

<sup>25</sup> I dati presi in considerazione si riferiscono alle sole risorse ripartite con DPCM in attuazione all'art. 5 bis. Gli importi mostrati dal grafico non comprendono le risorse destinate alle Regioni per l'attuazione del Piano strategico 2017-2020 con i DPCM del 13.11.2019 e del 13.11.2020.

<sup>26</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. ActionAid, *Tra retorica e realtà*, op. cit., pp. 21-23.

<sup>27</sup> Conferenza Stato-Regioni, Seduta del 3 novembre 2021, [Report, punto n. 2](#).

Ministra Bonetti lo scorso aprile<sup>28</sup>, dovrebbero ammontare a circa 30 mln di euro.

Si rileva quindi che, a distanza di nove anni dall'entrata in vigore della legge, il DPO e l'Autorità politica alla sua guida continuano ad emanare il decreto di ripartizione dei fondi nel secondo semestre dell'anno, generalmente attorno al 25 novembre, Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne. Considerato che le risorse sono regolarmente allocate a inizio anno nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si tratta di un ritardo ingiustificabile e inaccettabile, che si ripercuote sulla sostenibilità delle strutture antiviolenza e quindi sulla vita delle donne che vi ricorrono.

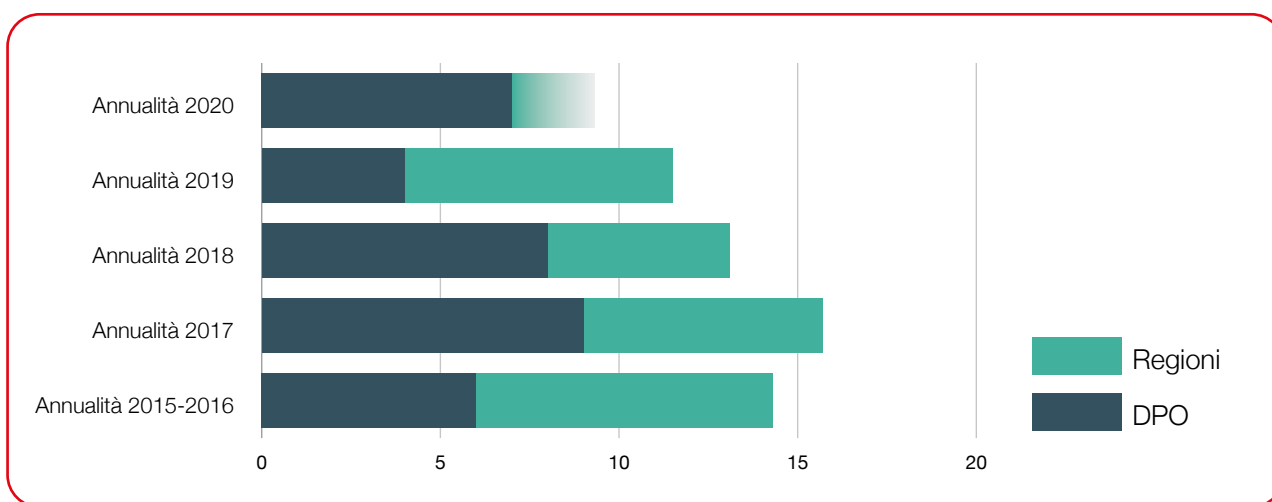
### 1.3 I tempi di erogazione dei fondi antiviolenza (art. 5-bis)

Il monitoraggio del 2020 aveva evidenziato un netto miglioramento dei **tempi di erogazione**

dei fondi antiviolenza nazionali da parte delle amministrazioni centrali e territoriali. Rispetto alle risorse stanziare per l'annualità 2017, che hanno impiegato in media più di 15 mesi a giungere nelle casse di centri antiviolenza e case rifugio, quelle relative all'annualità 2019 – erogate nel 2020 – hanno impiegato 10 mesi ad arrivare a destinazione. In particolare, il DPO è riuscito a trasferire alle Regioni le risorse per il 2019 entro quattro mesi dall'emanazione del DPCM di riparto, dimezzando del 50% la tempistica registrata l'anno precedente. La tempestività rilevata per i fondi del 2019 è da attribuirsi alla procedura accelerata<sup>29</sup> voluta dalla Ministra Bonetti per far fronte alle spese straordinarie imposte alle strutture di accoglienza dalla pandemia. Scemata la pressione mediatica e politica, conseguente anche all'allarme lanciato dai centri antiviolenza nel marzo 2020<sup>30</sup>, la tempestività della politica e della Pubblica Amministrazione nella gestione dei fondi antiviolenza è drasticamente diminuita. I tempi di erogazione delle risorse stanziare per l'annualità 2020 sono infatti tornati ad allungarsi: il DPO ha impiegato circa 7 mesi per trasferire le

GRAFICO 6

**La filiera dei fondi antiviolenza. Dal DPO agli enti gestori delle strutture di accoglienza. Tempo in mesi. (Anni 2015-2020)**



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

<sup>28</sup> Dipartimento per le pari opportunità, [Violenza contro le donne, la ministra Bonetti ricostituisce la cabina di regia nazionale](#), comunicato stampa, 28 aprile 2021.

<sup>29</sup> DPCM del 2 aprile 2020.

<sup>30</sup> D.i.Re, Covid-19. [D.i.Re scrive a governo e parlamento. "Ora più che mai serve una sinergia nazionale"](#), marzo 2020; [Violenza-Covid19: 2867 donne si sono rivolte ai centri antiviolenza D.i.Re durante il lockdown](#), aprile 2020; CNR-IRPPS, Mauri A., [I centri antiviolenza ai tempi del coronavirus](#), maggio 2020; ISTAT, [Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522](#), maggio 2020.

risorse alle Regioni che, a loro volta, ad ottobre 2021, risultano aver erogato solo il 2% dei fondi a centri antiviolenza, case rifugio ed enti gestori di interventi di prevenzione e protezione (Grafico 6). In particolare, solo le Regioni Liguria e Umbria risultano aver trasferito un acconto ai gestori delle strutture antiviolenza.

## 1.4 Liquidazione dei fondi antiviolenza (art. 5-bis)

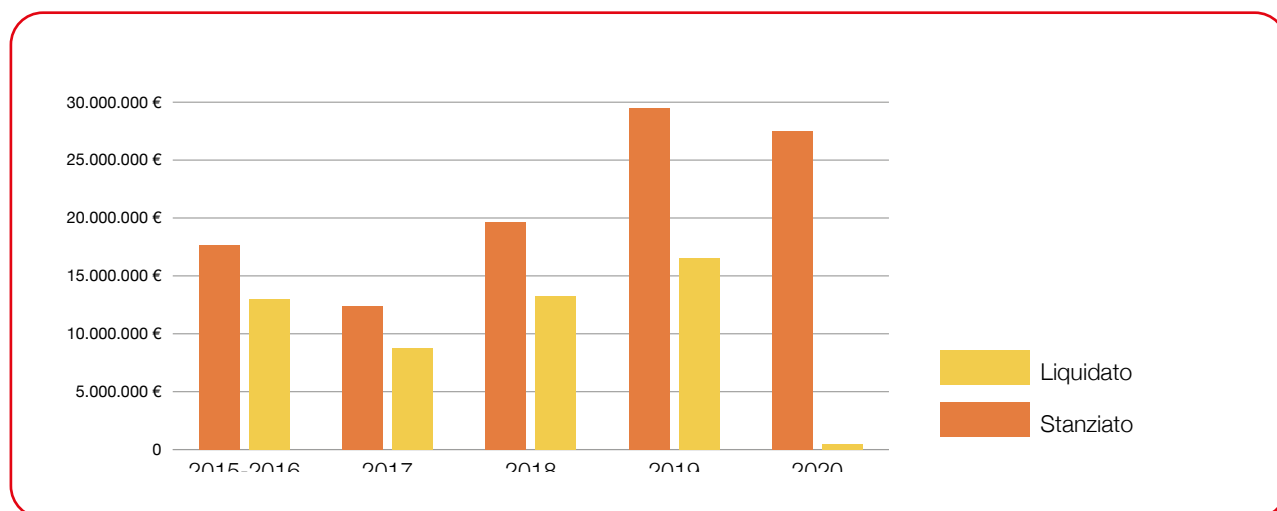
Per quanto riguarda la **liquidazione delle risorse** ripartite tra le Regioni per il funzionamento ordinario di centri antiviolenza e case rifugio, a distanza di un anno dall'ultima rilevazione effettuata, i fondi ripartiti per le annualità 2015-2016<sup>31</sup> e 2017<sup>32</sup> non sono ancora stati interamente liquidati. Nello specifico, la percentuale di erogazione è rimasta pressoché invariata, aumentando di soli 2 punti (74%) nel primo caso, e di 4 nel secondo (71%). Rilevante il **miglioramento registrato** per i fondi relativi al **2018**<sup>33</sup> (+18%, passando dal 49% al 67%) e del **2019**<sup>34</sup> (+46%). Per quest'ultima annualità,

vi è stato un aumento dall'11% al 61% nella liquidazione dei fondi previsti dal 5 bis e un incremento dall'8% al 46% per quelli riservati alle attività del Piano antiviolenza (art. 5). Le Regioni hanno invece erogato solo il 2% dei fondi stanziati per il **2020**<sup>35</sup>, mentre non hanno liquidato alcuna risorsa per l'annualità 2021<sup>36</sup> in quanto il DPO non ne ha ancora autorizzato il trasferimento.

Il miglioramento dei tempi di liquidazione dei fondi per il 2018 e 2019 può essere motivata da due ragioni. La prima è di tipo meramente burocratico: l'erogazione di un acconto di spesa è spesso consecutiva all'approvazione di un progetto o di una scheda programmatica e alla presentazione, in alcuni casi, di una polizza fidejussoria per accedere ai fondi; la liquidazione della seconda *tranche* o dei saldi di spesa implica invece la produzione di una dettagliata rendicontazione che richiederebbe alle strutture antiviolenza l'impiego di figure professionali dedicate. Infatti, centri antiviolenza e case rifugio sono spesso internamente sprovviste di personale con competenze di tipo amministrativo

GRAFICO 7

### Percentuale fondi antiviolenza statali liquidati. (Annualità 2015-2020)



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

<sup>31</sup> DPCM del 25.11.2016.

<sup>32</sup> DPCM dell'1.12.2017.

<sup>33</sup> DPCM del 09.11.2018.

<sup>34</sup> DPCM del 04.12.2019.

<sup>35</sup> DPCM del 13.11.2020.

<sup>36</sup> Al 15 ottobre 2021, il decreto di ripartizione delle risorse relative all'annualità 2021 non è ancora stato emanato.

in grado di produrre la documentazione richiesta dalle amministrazioni territoriali per la liquidazione dei fondi nei tempi stabiliti<sup>37</sup>. Per di più, le programmazioni dell'utilizzo dei fondi antiviolenza predisposte dalle Regioni non prevedono centri di costo che possano coprire la spesa di risorse umane addette alla gestione amministrativa dei centri, ma solo la copertura di spese riguardanti il funzionamento ordinario o l'erogazione di prestazioni.

La seconda ragione è invece connessa alla poca trasparenza che ha accompagnato la gestione delle risorse trasferite alle Regioni con i primi decreti di riparto dei fondi relativi al 2013-2014<sup>38</sup>, 2015-2016 e 2017. Il potenziamento delle strutture amministrative regionali dedicate alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne, la predisposizione di programmazioni pluriennali, così come la creazione, in alcuni casi, di pagine web dedicate al tema hanno infatti contribuito a rendere più trasparente la filiera dei fondi statali antiviolenza assicurando la pubblicazione puntuale dei dati relativi alla liquidazione delle risorse. A confronto, quindi, con la gestione delle risorse delle annualità comprese tra il 2014 e 2017, quella relativa agli anni 2018, 2019 e 2020 appare essere più efficiente perché l'aumento della trasparenza registrato ha contribuito a tracciare con puntualità le erogazioni dei fondi. Il miglioramento della capacità amministrativa e gestionale di molte amministrazioni regionali è stato evidenziato anche dalla Ministra Bonetti nella relazione sullo stato di utilizzo delle risorse presentata al Parlamento il 26 marzo 2021<sup>39</sup>, ed è confermato dai dati raccolti da ActionAid nel corso degli ultimi due anni.

## 1.5 L'indice di trasparenza

I risultati emersi dall'applicazione dell'indice di trasparenza di ActionAid<sup>40</sup> agli atti regionali riguardanti la gestione dei fondi statali antiviolenza 2019 confermano la tendenza appena descritta: dal 2015 ad oggi, il livello di trasparenza delle Regioni nella gestione dei fondi statali per la prevenzione e il contrasto della violenza è progressivamente migliorato.

Rispetto allo scorso anno<sup>41</sup>, nel 2021<sup>42</sup> si è registrato un miglioramento generale del livello di trasparenza, con un **incremento complessivo di 10 punti di percentuale**. In particolare, le Regioni hanno totalizzato un punteggio maggiore nella valutazione della trasparenza degli atti di assegnazione delle risorse (in media 12 punti su 14), contenenti un grado di dettaglio sufficiente a tracciare gli enti beneficiari delle risorse e le aree territoriali in cui questi gestiscono strutture antiviolenza o implementano progetti di prevenzione e protezione. Minore il livello di dettaglio reso disponibile sui rispettivi siti web rispetto alla programmazione delle risorse, per cui si registra una media di 9 punti sui 13 ottenibili, e alla liquidazione dei fondi che conta una media di 9 punti sui 14 complessivi.

La Regione più trasparente si conferma essere **la Puglia che registra il massimo punteggio (41/41)**, a cui seguono – come lo scorso anno – il Veneto (40/41) e le Marche (37/41). Lombardia, Marche, Puglia e Veneto hanno raggiunto il punteggio massimo per il livello di trasparenza degli atti di programmazione (13); Calabria e Puglia per quello relativo agli atti di assegnazione; Friuli-Venezia Giulia, Puglia e Veneto per i dati relativi alla liquidazione (14)<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. ActionAid, *Tra retorica e realtà...*, op. cit., pp. 24-26.

<sup>38</sup> DPCM del 24.07.2014.

<sup>39</sup> Relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziare per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza presentata dalla Ministra per le Pari Opportunità alla Presidenza del Senato il 26 marzo 2021, in conformità con quanto previsto dall'art. 5, comma 7, del DL 93/2013.

<sup>40</sup> Per verificare il livello di trasparenza nella gestione dei fondi statali antiviolenza ActionAid utilizza un apposito indice 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. 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 antiviolenza.

<sup>41</sup> L'indice di trasparenza elaborato nel 2020 prendeva in considerazione gli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse ripartite con DPCM del 09.11.2018.

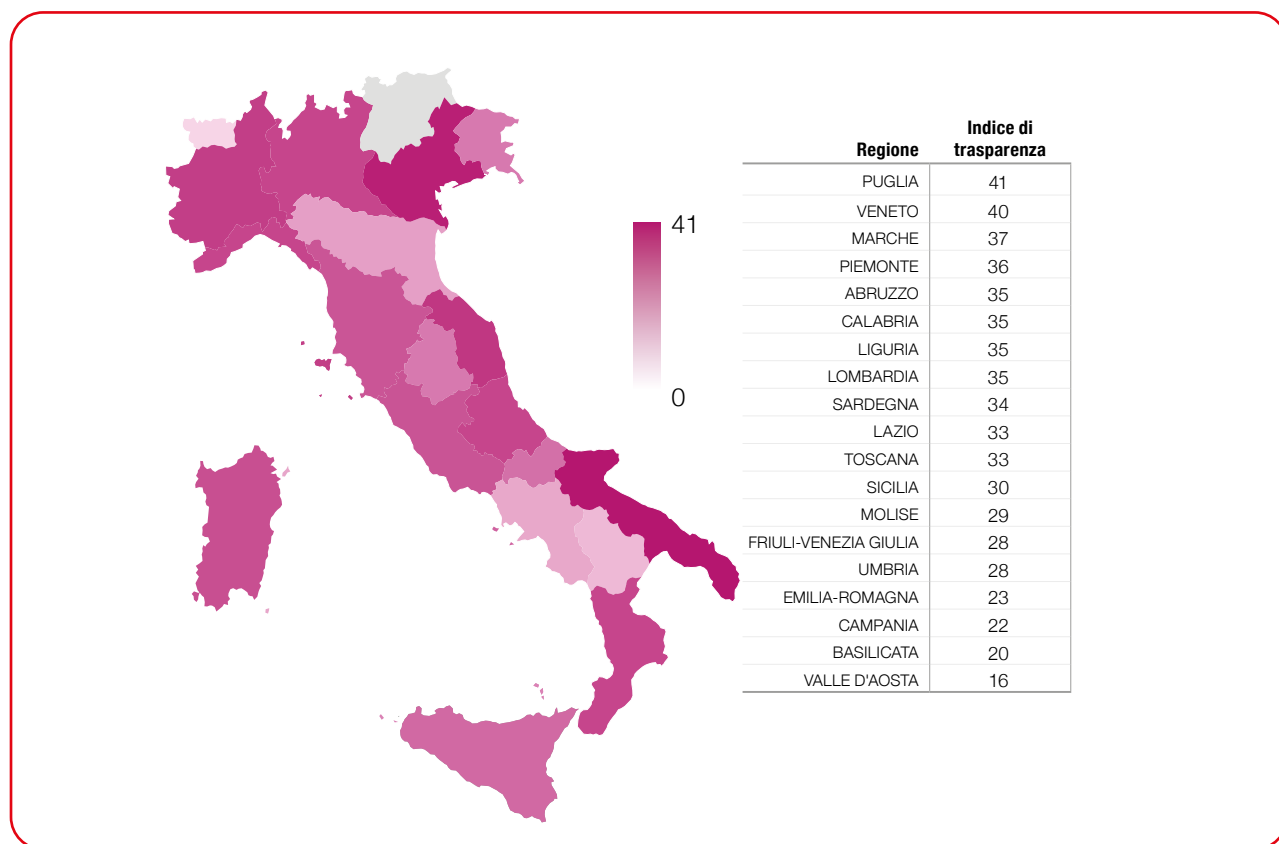
<sup>42</sup> L'indice di trasparenza 2021 prende in considerazione gli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse ripartite con DPCM del 04.12.2019.

<sup>43</sup> Per una disamina dei risultati emersi dall'applicazione dell'indice di trasparenza 2021 cfr. [www.closed4women.it](http://www.closed4women.it).



GRAFICO 8

**La trasparenza delle Regioni nella gestione dei fondi ripartiti con il DPCM 04.12.2019**



Fonte: dati monitoraggio ActionAid 2021.

## 2 - L'IMPEGNO DELLE ISTITUZIONI IN PANDEMIA E GLI INTERVENTI REALIZZATI

In risposta alle nuove esigenze imposte dalla pandemia, ad aprile 2020 le istituzioni nazionali, in particolare la Ministra per le Pari opportunità e il Parlamento, si sono attivate per assicurare alle strutture antiviolenza di funzionare regolarmente. Per rispondere ai nuovi bisogni organizzativi e gestionali dei CAV e della CR dettati dall'emergenza sanitaria, sono stati messi a disposizione i seguenti fondi:

- » **10 mln di euro**, stanziati nel 2019 per l'attuazione del Piano strategico antiviolenza e trasferiti con procedura accelerata alle Regioni ad aprile 2020 per far fronte primariamente alle spese connesse all'emergenza sanitaria;
- » **5,5 mln di euro**, messi a bando il 29 aprile 2020 per il finanziamento di interventi urgenti per il sostegno alle misure adottate dalle strutture di accoglienza durante l'emergenza sanitaria da COVID 19, di cui 4,5 mln da riservare alle CR e 1 mln ai CAV;
- » **3 mln di euro**, stanziati con il DL Cura Italia<sup>44</sup> per far fronte alle spese connesse all'emergenza sostenute dalle Case rifugio;
- » **3 mln di euro**, per finanziare il cd. reddito di libertà, introdotto dal DL Rilancio<sup>45</sup> per intervenire a favore di donne che hanno subito violenza in condizioni di maggiori vulnerabilità a causa del Covid-19.

Per quanto riguarda l'utilizzo di tali risorse, a circa un anno e mezzo di distanza dal loro stanziamento, dalle informazioni rese disponibili dalle amministrazioni si rileva che:

- » dei **10 mln trasferiti alle Regioni con procedura accelerata ad aprile 2020**, secondo quanto indicato nelle schede programmatiche regionali, circa 2,5 mln sono stati destinati alle spese connesse all'emergenza sanitaria;
- » il **bando emanato il 29 aprile 2020** per coprire inizialmente le spese effettuate da CAV e CR nel periodo 1° febbraio 2020-31 luglio 2020, dato il perdurare della pandemia, è stato prorogato due volte per coprire i costi sostenuti dalle strutture fino al 31 gennaio 2021. Dai dati disponibili<sup>46</sup> risulta che l'avviso ha permesso di erogare 300 contributi<sup>47</sup> a 142 enti gestori di strutture<sup>48</sup>. Nonostante ciò, come denunciato dalla rete D.i.Re<sup>49</sup>, molti centri antiviolenza e molte case rifugio non hanno potuto beneficiare dei finanziamenti a causa della richiesta di una fideiussione, pari all'80% dell'importo richiesto, che alcune strutture, soprattutto le più piccole, non riescono ottenere dalle banche<sup>50</sup>;
- » **i 3 mln stanziati dal DL Cura Italia** nel marzo 2020 per far fronte alle spese straordinarie delle case rifugio sono stati ripartiti con DPCM solo il 13 novembre 2020 e trasferiti

<sup>44</sup> [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.

<sup>45</sup> [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, art. 105 bis.

<sup>46</sup> Dalla Relazione di accompagnamento al Conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo all'annualità 2020 risulta che circa 1,1 mln di euro sono stati destinati alle spese derivanti dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, non è tuttavia specificato se le risorse siano quelle messe a bando il 29.04.2020.

<sup>47</sup> Il dato è il risultato della somma degli enti beneficiari inseriti nelle graduatorie pubblicate il 15.07.2020, il 29.12.2020 e il 15.03.2021 sul sito del DPO. Si segnala, inoltre, che in tali graduatorie alcuni enti gestori sono presenti molteplici volte, probabilmente perché beneficiari di quote riservate a diverse strutture da essi gestite.

<sup>48</sup> Non è possibile rilevare ulteriori evidenze come, ad esempio, la tipologia delle strutture finanziate, la loro dislocazione sul territorio nazionale o i fondi già erogati a causa della bassa trasparenza contenutistica dei decreti di approvazione delle graduatorie pubblicate dal DPO, cfr. [www.pariopportunita.gov.it/bandi\\_avvisi/avviso-per-il-finanziamento-di-interventi-urgenti-per-il-sostegno-alle-misure-adottate-dalle-case-rifugio-e-dai-centri-antiviolenza-in-relazione-allemergenza-sanitaria-da-covid-19/](http://www.pariopportunita.gov.it/bandi_avvisi/avviso-per-il-finanziamento-di-interventi-urgenti-per-il-sostegno-alle-misure-adottate-dalle-case-rifugio-e-dai-centri-antiviolenza-in-relazione-allemergenza-sanitaria-da-covid-19/)

<sup>49</sup> Per l'accesso ai finanziamenti il bando richiedeva la presentazione di apposita fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa emessa a garanzia dell'80% dell'importo oggetto di finanziamento.

<sup>50</sup> D.i.Re, [Fondi emergenza 2020 Covid19: un percorso tra luci e ombre](#), 1 marzo 2021.

alle Regioni nel primo semestre del 2021. Al 15 ottobre 2021 delle risorse stanziato solo l'1% è stato liquidato alle Case rifugio a cui erano riservate<sup>51</sup>;

- » il **reddito di libertà**, rifinanziato anche per l'anno 2021 con ulteriori 2 mln di euro<sup>52</sup>, e anch'esso pensato per far fronte ai gravi effetti economici causati dall'emergenza sanitaria, è stato reso operativo a distanza di ben 15 mesi dalla sua approvazione, ovvero a luglio 2021. Il decreto attuativo firmato dalla Ministra Bonetti il 17.12.2020 è stato infatti pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo il 20 luglio 2021<sup>53</sup>, mentre la circolare INPS è stata adottata solo l'8 novembre 2021<sup>54</sup>. Nel dettaglio, la misura prevede l'erogazione di 400 euro mensili pro-capite erogabili per un massimo di 12 mesi a donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, debitamente certificati<sup>55</sup>. Si tratta di uno strumento che, a causa dell'esiguità del suo importo, difficilmente potrà contribuire appieno all'indipendenza economica o all'autonomia abitativa delle donne beneficiarie. Una valutazione approfondita della sua effettiva utilità potrà essere effettuata solo quando il reddito di libertà sarà attivato e pienamente a regime. Ancora una volta, quindi, si registra un grave ritardo nell'attuazione di una misura intesa soprattutto a supportare le donne che subiscono violenza nell'attuale contesto emergenziale, un ritardo che ne inficia la stessa finalità.

Infine, il Parlamento ha approvato un'ulteriore disposizione normativa, ovvero uno sgravio contributivo per le cooperative sociali che assumono a tempo indeterminato entro il 2021 donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza<sup>56</sup>. Introdotta con il DL Ristori<sup>57</sup>, tale misura, per cui è stato stanziato 1 mln di euro, risponde al dato critico registrato dall'Istat a giugno 2020<sup>58</sup> e confermato poi dai dati definitivi pubblicati a inizio 2021<sup>59</sup>, ovvero il significativo incremento della disoccupazione femminile causato dalla crisi pandemica. Lo sgravio contributivo è diventato operativo solo nel settembre 2021, in seguito all'emanazione della Circolare INPS n. 133 del 10 settembre 2021<sup>60</sup>. Anche in questo caso si rileva che una misura pensata per porre rimedio in tempi rapidi ai gravi effetti economici causati dalla pandemia è entrata in vigore a distanza di un anno dalla sua adozione.

<sup>51</sup> Dai dati rilevati al 15 ottobre 2021 emerge che solo le Regioni Liguria e Umbria hanno erogato parte di questi fondi, rispettivamente il 33% e il 7%.

<sup>52</sup> [Legge 30 dicembre 2020](#), n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, art. 1, comma 28.

<sup>53</sup> [Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2020](#), Reddito di libertà per le donne vittime di violenza, GU del 20.07.2021.

<sup>54</sup> [Circolare INPS 8 novembre 2021](#), n. 166 adottata ai sensi del DPCM 17.12.2020, art. 3, comma 6.

<sup>55</sup> Ai sensi del DPCM 17.12.2020, art. 3, comma 4.

<sup>56</sup> La misura era già stata approvata in via sperimentale con la L. 205/2017.

<sup>57</sup> [Decreto-legge 28 ottobre 2020](#), n. 137, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

<sup>58</sup> ISTAT, [Occupati e disoccupati](#). Dati provvisori giugno 2020.

<sup>59</sup> ISTAT, [Il mercato del lavoro IV trimestre 2020](#), marzo 2021; ISTAT, [Rapporto annuale 2021 - la situazione del paese](#), luglio 2021.

<sup>60</sup> Articolo 1, comma 220, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'articolo 12, comma 16-bis, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176. Riconoscimento dello sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel corso dell'anno 2021 da parte di cooperative sociali, di donne vittime di violenza di genere. Istruzioni operative e contabili. Variazioni al piano dei conti.

### 3 - LA VIOLENZA È STRUTTURALE, LE POLITICHE ANTIVIOLENZA NO

La pandemia ha certamente avuto un impatto negativo sulla vita economica e sociale, ma da essa sono scaturite anche opportunità di riforma e di sviluppo per il nostro Paese. L'adozione da parte dell'Unione europea del programma *Next Generation EU* (NGEU)<sup>61</sup> e dei due strumenti finanziari correlati, ovvero il Dispositivo di Ripresa e Resilienza e il React-EU, ha consentito all'Italia di pianificare interventi strutturali per incidere su criticità socio-economiche profondamente radicate che hanno un notevole impatto sulla riproduzione delle disuguaglianze di genere. Lo ha fatto attraverso l'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nella cui prima versione la **violenza contro le donne** era esplicitamente riconosciuta essere un ostacolo alla piena partecipazione femminile alla vita sociale, economica e politica del Paese. Tuttavia, nella relativa programmazione degli interventi era stata prevista una sola azione rivolta alle donne che hanno subito violenza, nello specifico, l'accesso al credito per la creazione di imprese: una misura alquanto limitata e certamente non rispondente alle finalità di prevenzione della violenza o di risposta ai molteplici bisogni delle donne che la subiscono. Nella versione definitiva del PNRR, però, questo strumento non ha trovato posto ed è stato invece finanziato con risorse del DPO<sup>62</sup>.

Il Parlamento, da parte sua, ha accolto alcune delle richieste della società civile<sup>63</sup> espresse in sede di analisi del Piano e si è successivamente

fatto promotore di una serie di raccomandazioni. In particolare, le Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del Senato hanno indicato la necessità di inserire nel PNRR progetti per sostenere l'indipendenza economica e abitativa delle donne che subiscono violenza, potenziare la rete delle strutture antiviolenza, rafforzare la rete di centri per uomini autori di violenza (CAM), finanziare programmi che prevengano la recidiva, e favorire un maggior dialogo tra tribunali civili e penali. La Commissione Affari Sociali della Camera ha invece posto l'accento sulla necessità di intervenire anche sulla prevenzione primaria attraverso, ad esempio, l'inserimento di programmi di educazione alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne nella "Missione 4 – Istruzione e formazione" del PNRR. Tuttavia, ad eccezione di un breve riferimento alla possibilità di comprendere nella platea beneficiaria dei programmi di *housing* sociale anche le donne in uscita da percorsi di violenza, la versione definitiva del PNRR non accoglie nessuna delle raccomandazioni pervenute dal Parlamento o dalla società civile sul tema. **La prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne rimangono quindi gravemente assenti nel PNRR**, e non solo. Sono infatti esclusi anche dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026<sup>64</sup> che, come specificato nelle sue prime pagine<sup>65</sup>, non considera deliberatamente il tema della violenza maschile sulle donne<sup>66</sup>, per la cui trattazione rimanda al Piano strategico

<sup>61</sup> Next Generation EU (NGEU), presentato dalla Commissione europea il 27 maggio 2020, è un programma temporaneo costituito da due strumenti finanziari ideato per rispondere ai danni causati dalla pandemia, stimolare la ripresa economica dei Paesi maggiormente colpiti e costruire un'Unione europea più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

<sup>62</sup> Il cd. microcredito di libertà è stato poi finanziato con fondi propri da parte del DPO con una dotazione iniziale di 3 mln di euro, cfr. [Nasce il microcredito di libertà per le donne vittime di violenza. Un protocollo di intesa tra Ministra Pari Opportunità e Famiglia, Abi, Federcasse, Caritas italiana](#), Ente Nazionale Microcredito, 25.11.2020.

<sup>63</sup> Forum Diseguaglianze e Diversità, [Perché il PNRR divenga strategia-paese. Valutazioni e proposte del ForumDD per un dialogo sociale](#), gennaio 2021; [Half of it. Idee per una ripartenza alla pari](#), novembre 2020; Le donne dell'Assemblea della Magnolia, [Non c'è più tempo. Per il pianeta, per il nostro mondo, per le nostre vite. Noi siamo la cura](#), febbraio 2021; La società della cura, [Recovery Planet](#), marzo 2021.

<sup>64</sup> Il PNRR si prefigge di realizzare, trasversalmente e strutturalmente, le pari opportunità di genere proprio attraverso di una Strategia nazionale per la parità di genere. Fonte: PNRR, p. 36.

<sup>65</sup> Dipartimento per le pari opportunità, [Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026](#), p. 4.

<sup>66</sup> Si tratta di una decisione contraria a quella assunta dalla Commissione europea che, invece, ha specificatamente inserito l'eliminazione della violenza di genere come primo obiettivo della sua Strategia per la parità di genere 2020-2025, evidenziando quindi l'importanza di considerare tale fenomeno tra le cause delle disparità di genere in Europa da contrastare con politiche sistemiche e trasversali. Fonte: COM/2020/152 final, Comunicazione della

antiviolenza 2021-2023. Il Governo ha infatti preferito dedicare alle politiche per la parità di genere e per la prevenzione e il contrasto alla violenza due **documenti strategici distinti e separati rispetto alla programmazione disegnata dal PNRR**. Si tratta di una decisione che reitera il **confinamento di questioni che riguardano specificatamente i diritti delle donne**, compreso quello di vivere una vita senza violenza, a politiche ed azioni non integrate alle strategie e alle programmazioni economiche, sociali e culturali. Non è quindi sufficiente includere le politiche per prevenire e contrastare la violenza nella Strategia per la parità di genere. Per combattere un fenomeno così strutturale e pervasivo, è **necessario** cambiare approccio, **assicurando che misure di prevenzione, protezione e contrasto alla violenza maschile sulle donne siano sistematicamente incluse nelle principali norme, politiche, programmazioni e decisioni di spesa che regolano la vita del Paese**<sup>67</sup>. E invece le attuali politiche antiviolenza continuano ad essere, per scelta politica, isolate, frammentarie, scarsamente trasversali e per nulla integrate.

In particolare, la **frammentarietà** è sia di tipo normativo che programmatico. Alle raccomandazioni espresse dal Parlamento in sede di analisi del PNRR, sebbene non inserite nella pianificazione strategica nazionale, si è comunque tentato di dare parziale attuazione attraverso:

- » i già citati 2 mln stanziati per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 per il trattamento

di autori di violenza e la prevenzione della recidiva<sup>68</sup>;

- » la riforma del processo civile<sup>69</sup>, attualmente in esame alla Camera, che intende dare pieno riconoscimento alla violenza contro le donne<sup>70</sup>;
- » il rifinanziamento del reddito di libertà, per promuovere l'indipendenza economica delle donne<sup>71</sup>;
- » i diversi progetti di legge presentati in Parlamento sulla necessità di introdurre l'insegnamento dell'educazione affettiva e sessuale nel primo e nel secondo ciclo di istruzione nonché nei corsi di studio universitari<sup>72</sup>.

Si tratta di disposizioni disorganiche, spesso inserite in decreti d'urgenza o in leggi di bilancio che possono garantire allocazioni di risorse limitate nel tempo, che non intervengono strutturalmente sulle politiche antiviolenza nel loro insieme. Lo stesso Piano strategico 2021-2023<sup>73</sup> si limita a definire aree prioritarie di intervento senza specificare le risorse finanziarie da destinare alle azioni previste, e confonde progettualità da attivare con interventi normativi da promuovere.

**L'assenza di una reale trasversalità strategica e programmatica** si evidenzia invece nella decisione di relegare le politiche antiviolenza ad un Piano *ad hoc* e di non includerle anche all'interno della più ampia programmazione strategica delle politiche nazionali, integrandole in particolare nelle riforme strutturali a cui si sta dando attuazione per la ripresa post-pandemica del Paese. Il coinvolgimento dei diversi Ministeri

Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, [Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025](#), pp. 3-7.

<sup>67</sup> Si pensi ad esempio al Documento di economia e finanza e ai relativi documenti programmazione e di bilancio dello Stato, al Piano nazionale di ripresa e resilienza, alle riforme normative che attualmente si stanno esaminando in Parlamento.

<sup>68</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

<sup>69</sup> [AS 1662](#), Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, approvato dal Senato della Repubblica il 21.09.2021 e in corso di esame alla Camera dei Deputati ([AC 3289](#)).

<sup>70</sup> [AS 1662](#), [AC 3289](#) testo approvato dal Senato della Repubblica, art. 1, comma 23, lettere b, f, m, n, p; comma 32 lettera f.

<sup>71</sup> L. 178/2020, art. 1, comma 28.

<sup>72</sup> [AC 3100](#) Delega al Governo per l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione affettiva e sessuale nel primo e nel secondo ciclo di istruzione nonché nei corsi di studio universitari, presentato dall'On. Ascarì alla Camera il 29 luglio 2021; [AC 497](#) Introduzione dell'educazione socio-affettiva e di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione, presentato dall'On. Incerti alla Camera l'11 aprile 2018; [AC 482](#) Introduzione dell'educazione socio-affettiva e di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione, presentato dall'On. Carnevali alla Camera il 9 aprile 2018; [AS 215](#) Introduzione dell'educazione socio-affettiva, del rispetto delle differenze di genere e delle pari opportunità nelle attività educative delle scuole del sistema nazionale di istruzione, presentato dalla Sen. Iori al Senato il 26 giugno 2018.

<sup>73</sup> Si fa qui riferimento all'analisi della bozza del Piano strategico 2021-2023 sottoposto alla Cabina di Regia il 20 luglio 2021.

competenti nella programmazione o attuazione degli interventi del Piano antiviolenza non è sufficiente, come ampiamente dimostrato durante l'esecuzione del Piano strategico 2017-2020. La consultazione delle diverse amministrazioni centrali non ha infatti garantito l'integrazione degli interventi di prevenzione della violenza o di protezione con altre politiche e attività di settore da esse stesse implementate. È quindi necessario cambiare approccio. Potrebbe essere più utile limitare il numero di documenti politici strategici, integrarli in un'unica programmazione più ampia che riguardi trasversalmente le politiche che incidono sulla vita economica, politica, sociale e cultura del nostro Paese, ma che soprattutto definisca puntualmente le risorse allocate, gli enti attuatori e i tempi di realizzazione. Per garantire un'efficace prevenzione della violenza e supportare adeguatamente le donne che la subiscono è infatti necessario **intervenire sulle politiche pubbliche nel loro insieme,**

**eliminarne la neutralità, abbattere gli stereotipi di genere** che spesso le abitano e **valutarne l'impatto che hanno sulla vita delle donne** in generale e, in particolare, su coloro che vivono o hanno vissuto in condizioni di violenza.

Se da un lato, quindi, il Governo continua ad adottare un approccio specialistico e a non prendere in considerazione la possibilità di integrare nella normativa e nei progetti un approccio trasversale per prevenire e contrastare la violenza, diverso è l'impegno del Parlamento, e in particolare della *Commissione d'inchiesta sul femminicidio* del Senato che, raccogliendo bisogni e criticità rilevate sul territorio da associazioni, enti e professioniste che ogni giorno entrano in contatto con le donne che hanno subito violenza, informa le politiche strutturali che si stanno attuando nel nostro Paese, come è accaduto ad esempio nel caso della riforma del processo civile<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> In occasione della riforma del processo civile (AS 1622 approvato dal Senato il 21.09.2021 e in attesa di essere assegnato alla Camera), la Senatrice Valeria Valente, Presidente della Commissione Femminicidio, grazie alla presentazione di un pacchetto di emendamenti è riuscita a introdurre il pieno riconoscimento della violenza contro le donne nei procedimenti civili, prevedendo un esplicito richiamo al divieto di vittimizzazione secondaria.

## CONCLUSIONI

Il monitoraggio delle politiche e dei fondi antiviolenza realizzato nel corso del 2021 ha confermato molte delle evidenze emerse negli studi condotti negli anni precedenti, allo stesso tempo, ha messo in luce nuovi elementi che necessitano di essere presi in considerazione dai vari livelli istituzionali per migliorare il sistema di prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne. La politica ha la responsabilità di attivare con urgenza politiche e strumenti indispensabili per **promuovere un cambiamento socio-culturale che porti al raggiungimento sostanziale della parità di genere, permettendo così alle donne di esercitare pienamente il loro diritto di vivere una vita libera dalla violenza.**

### Passi indietro non sono più accettabili

Il presente monitoraggio ci riporta indietro nel tempo, ovvero alla situazione osservata nel 2018. Come allora, infatti, nel 2021 è stato registrato un minore impegno delle istituzioni nella prevenzione e nel contrasto della violenza. Alle dichiarazioni rilasciate nel corso del 2020 sulla pronta attivazione del Governo nel supportare le donne in piena crisi pandemica, non è seguita un'azione tempestiva. Le risorse del 2020 trasferite alle Regioni per il funzionamento ordinario dei centri antiviolenza e delle case rifugio – a quasi un anno dalla loro ripartizione – risultano essere giunte nelle casse delle strutture antiviolenza solo per il 2%; il DPCM che dovrebbe consentire il trasferimento delle risorse per l'anno in corso è giunto in Conferenza Stato-Regioni il 3 novembre, ma non è ancora stato pubblicato; il Piano antiviolenza 2021-2023 non è stato avviato; le misure introdotte in tempi di emergenza non sono ancora operative; le raccomandazioni presentate dalla società civile volte a potenziare e migliorare il sistema antiviolenza non sono state prese in considerazione dalle istituzioni. È evidente che la maggiore **rilevanza pubblica e politica data al tema del contrasto alla**

**violenza sulle donne** durante il primo *lockdown* imposto dalla pandemia è **progressivamente scemata con l'attenuarsi dell'emergenza sanitaria**. Altrettanto chiaro è che, alle diverse disposizioni normative introdotte nella decretazione d'urgenza nel corso del 2020, non è seguito un impegno del Governo nelle fasi di definizione di una programmazione strategica di più ampia portata come quella offerta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

### Oltre i documenti strategici, serve l'operatività per arginare la violenza

Alla vigilia dell'adozione del quarto piano antiviolenza nazionale, si registra ancora **un'inefficienza del sistema** che dovrebbe prevenire la violenza e proteggere le donne che la subiscono. La difficoltà delle istituzioni centrali a redigere, adottare e dare attuazione tempestiva ai documenti strategici con cui si propone di arginare il fenomeno evidenzia la necessità di **cambiare approccio**. I piani operativi che dovrebbero dare attuazione alle politiche antiviolenza sono **adottati con estremo ritardo e finanziati ancora con risorse residue e non strutturali**. L'implementazione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 ne ha dato ampia prova. Gli interventi pianificati con il Piano operativo sono stati, in alcuni casi, realizzati a costo zero, senza quindi prevedere oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni responsabili della loro attuazione; e in più di un'occasione il DPO ha preferito delegare la programmazione di interventi alle Regioni, senza quindi prendere debitamente in considerazione la pianificazione contenuta nel documento operativo. I piani strategici possono essere ottimi strumenti per l'adozione di un approccio integrato, ma solo se attuati. Diversamente, rischiano di diventare piani "manifesto", documenti politici che delineano intenti e disegnano promesse che

non verranno mantenute e, soprattutto, gravano sul lavoro delle amministrazioni producendo un maggiore onere burocratico e amministrativo che diviene controproducente rispetto alle finalità perseguite. **Includere le politiche antiviolenza nelle pianificazioni strategiche e operative più ampie, riguardanti quindi aspetti della vita politica, economica, sociale e culturale del Paese** può contribuire a superare queste difficoltà, evitando inutili duplicazioni e favorendo la **costruzione di un approccio integrato per superare le disuguaglianze di genere e prevenire la violenza contro le donne.**

## Tempestività è la parola d'ordine

La pandemia ha dimostrato, che laddove vi è volontà politica, vi è anche la possibilità di ridurre i tempi imposti dalla burocrazia. Ne ha dato prova la Ministra Bonetti firmando il DPCM del 2 aprile 2020 per adottare la procedura accelerata e trasferire le risorse destinate alle strutture antiviolenza nel più breve tempo possibile. I ritardi registrati nuovamente nel 2021 non sono altro che il risultato della **deprioritizzazione da parte della politica e/o di una inadeguata governance del sistema burocratico.** Eppure, i dati relativi ai femminicidi ci pongono di fronte alla chiara evidenza che il fenomeno della violenza contro le donne non è stato debellato né tantomeno indebolito. Un ritorno al passato non è quindi più accettabile. **Ritardi dovuti a oneri burocratici-amministrativi non sono quindi più giustificabili.** Il Governo, il Parlamento e l'intera macchina amministrativa pubblica devono impegnarsi affinché il sistema antiviolenza operi regolarmente, attraverso l'adozione di procedure agili e una gestione fluida dei fondi. Ad esempio, come già evidenziato dai risultati del precedente monitoraggio, il **potenziamento di una governance centrale,** così come la **costituzione di una segreteria**

**tecnica** strutturale che supporti il DPO nella gestione delle risorse antiviolenza e nel monitoraggio del loro utilizzo, contribuirebbero a **mettere a regime il meccanismo di programmazione e ripartizione dei fondi, rendendolo più efficiente.** Non è però solo una questione di fondi erogati tardivamente alle strutture antiviolenza per supportare le donne. Infatti, la mancata tempestività nell'adozione e implementazione congiunta di pianificazioni strategiche ed operative inficia anche la regolare attuazione di azioni di prevenzione, rallentando così il cambiamento culturale necessario a eradicare il fenomeno della violenza.

## È tempo di attivarsi

Affinché il sistema antiviolenza nazionale funzioni a pieno regime, è necessario che vengano stanziati annualmente **risorse certe per prevenire la violenza e supportare le donne** che la subiscono. L'attuale DL 93/2013 invece non alloca ancora risorse per l'attuazione degli interventi del Piano antiviolenza, che vengono invece stanziati sporadicamente in legge di bilancio, ma prevede il trasferimento di soli 10 mln annui alle Regioni per il funzionamento ordinario delle strutture antiviolenza. L'insufficienza di risorse e la loro gestione precaria sono state segnalate più volte da associazioni e centri antiviolenza. La stessa Commissione femminicidio ha incluso osservazioni in merito nella Relazione sui servizi antiviolenza<sup>75</sup>, che ha condotto all'approvazione della risoluzione dell'8 settembre 2020<sup>76</sup> con cui l'Aula del Senato e il Governo si sono impegnati a modificare e migliorare il sistema antiviolenza<sup>77</sup>. Non sono tuttavia seguite azioni concrete da parte del Governo, né alcuna modifica normativa da parte del Parlamento. È però tempo che le denunce si traducano in modifiche legislative. È necessario, infatti, intervenire sugli art. 5 e 5-bis del DL 93/2013, modificarli, e **prevedere, da un lato, un finanziamento continuativo,**

<sup>75</sup> *DOC. XXII-bis, N. 3*, Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione femminicidio nella seduta del 14 luglio 2020.

<sup>76</sup> *Risoluzione n. 1 (6-00131)*, sen. Valente ed altri, approvata dal Senato della Repubblica l'8.09.2020.

<sup>77</sup> 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.



**congruo e regolare dei Piani antiviolenza** e degli interventi da essi programmati e, dall'altro, un **aumento delle risorse per il funzionamento delle strutture antiviolenza**, il cui trasferimento alle Regioni a CAV e CR deve essere reso obbligatorio entro il primo semestre dell'anno. Il ruolo del Parlamento può essere cruciale nella realizzazione di questo cambiamento, è tempo che anche le e i parlamentari si attivino per rafforzare il sistema antiviolenza e garantire finanziamenti strutturali, intervenendo a livello legislativo e **modificando quindi il DL 93/2013**.

## Vanno colmati i divari territoriali

L'efficacia di un sistema antiviolenza non dipende però solo da un finanziamento strutturale, ma anche dalla **pianificazione coordinata e integrata degli interventi a livello nazionale e territoriale**. Ad esempio, azioni di prevenzione, di supporto all'autonomia abitativa delle donne o di inserimento lavorativo devono essere garantite in ciascun territorio, così come case rifugio e centri antiviolenza devono essere accessibili a tutte le donne al di là del luogo in cui risiedono. La **pianificazione delle risorse** da stanziare per la loro realizzazione deve quindi risultare da una rilevazione e **analisi dei bisogni esistenti a livello territoriale** e non da una mera ripartizione basata su criteri demografici. È necessario quindi prevedere, nell'ambito delle modifiche normative da apportare al DL 93/2013, un meccanismo che permetta di realizzare un'analisi dei bisogni periodica che possa informare la programmazione degli interventi di prevenzione e protezione e l'allocatione delle risorse necessarie alla loro realizzazione.

## Le parole non bastano più, serve un cambio culturale subito

La pianificazione dei fondi ripartiti tra le Regioni per l'attuazione del Piano antiviolenza negli anni 2020 e 2021 ha evidenziato che ancora

una volta gran parte delle risorse stanziata per contrastare la violenza è stata destinata ad attività riconducibili all'asse Protezione. L'approccio emergenziale adottato dalle istituzioni ha quindi contraddetto nuovamente quanto dichiarato dalla politica nell'ultimo anno. Nonostante la violenza contro le donne sia stata riconosciuta dalle istituzioni come un fenomeno strutturale da arginare in primo luogo attuando un **cambiamento culturale**, non sono state realizzate azioni concrete in questa direzione. Non sono state infatti stanziare risorse per interventi di prevenzione primaria, né è stata inclusa alcuna attività di sensibilizzazione nella Strategia per la parità di genere o nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

## La trasparenza è un obbligo di legge, non un optional

Il monitoraggio del 2021 conferma, da un lato, il **significativo miglioramento della trasparenza delle amministrazioni regionali** nella gestione dei fondi antiviolenza e, dall'altro, la **scarsa trasparenza dei processi politici e del sistema antiviolenza da parte del DPO**. Il processo di apertura che la Ministra Bonetti ha dichiarato di avviare<sup>78</sup> nei confronti di associazioni e centri antiviolenza, in occasione della Conferenza tenutasi il 26 novembre 2020, si è tradotto nel corso del primo semestre del 2021 in una serie di consultazioni per la redazione del Piano antiviolenza 2021-2023 e della Strategia per la parità di genere 2021-2026. Non è noto però quali siano stati i criteri che hanno orientato la scelta delle associazioni e delle organizzazioni da ascoltare, così come non sono stati resi pubblici i contenuti delle consultazioni. Un reale processo di consultazione dovrebbe essere caratterizzato da una piena trasparenza, puntuale pubblicità dei processi organizzativi e decisionali e da una maggiore partecipazione da parte della società civile. Da rilevare, inoltre, che le informazioni relative allo stato di avanzamento rispetto alla redazione del nuovo Piano o l'attuazione degli interventi antiviolenza in generale sono rinvenibili

<sup>78</sup> Dipartimento per le pari opportunità, [25 novembre, Ministra Bonetti: Cammino contro violenza trovi nuovo slancio nella coscienza del Paese, comunicato stampa](#), 26 novembre 2020.

---

solo dalla lettura di comunicati stampa o di dichiarazioni stampa rilasciate dalla Ministra per le pari opportunità o da partecipanti alla Cabina di Regia. La relazione sull'utilizzo dei fondi antiviolenza è reperibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, ma non è stata caricata nella rispettiva sezione del sito del DPO, così come nemmeno i DPCM di riparto delle risorse delle annualità 2019-2020 pubblicati in Gazzetta Ufficiale sono reperibili sul sito del DPO.

La **trasparenza dei processi politici e dell'uso delle risorse pubbliche** è un dovere delle istituzioni così come è un diritto della cittadinanza. Inoltre, la condivisione trasparente e puntuale di informazioni con chi quotidianamente si

occupa di contrasto alla violenza può contribuire significativamente anche a migliorare il sistema antiviolenza. Il dialogo strutturato e continuo tra la politica, l'amministrazione e i territori non può che rendere le politiche antiviolenza più efficaci e più rispondenti ai bisogni territoriali. È necessario quindi che, nella **ristrutturazione della governance** del sistema nazionale antiviolenza a cui il Parlamento attraverso una modifica normativa del DL 93/2013 dovrebbe dare atto, si tenga conto di questa ricchezza, formalizzando la partecipazione continua ai processi politici e strategici anche di associazioni e organizzazioni della società civile, stabilendo criteri rappresentativi chiari e condivisi pubblicamente.



# 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

Via San Biagio dei Librai, 39

80138 - Napoli

Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale

09686720153



[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)

[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)