

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

TRASPARENZA E ACCOUNTABILITY:

**Monitoraggio
dei Fondi Statali
Antiviolenza 2019**

Coordinamento ricerca: Isabella Orfano

Ricerca e redazione: Rossella Silvestre e Isabella Orfano

Contributi: Rossana Scaricabarozzi e Elisa Visconti

Supervisione: Rossana Scaricabarozzi

Editing: Alice Grecchi

Grafica: Tazio Malvezzi

Sign-off: Luca De Fraia

Si ringraziano per la collaborazione Arcangela Galluzzo e Giuseppina Cardarelli della Regione Lazio, Clara Sabatini e Barbara Frascetta della Regione Lombardia, Alessandra Staiano e Alberto Ferrone del Comune di Roma, Miriam Pasqui e Sabrina Ortelli del Comune di Milano, Stefania Krilic del Comune di Latina, Adelaide Caraci del Comune di Varese, Oria Gargano della Coop.Soc. BeFree, Francesca Innocenti e Daniela Truffo del Centro Donna Lilith, Manuela Ulivi, Cristina Carelli e Stefania Rossi della Casa di Accoglienza delle Donne Maltrattate (CADMI), Gabriella Sberviglieri di Essere Ovunque Soggetto (EOS).

Data di chiusura ricerca: 1 ottobre 2019

INDICE

INTRODUZIONE	3
METODOLOGIA	4
1 - IL MONITORAGGIO DEI FONDI STATALI ANTIVIOLENZA	6
1.1 I fondi statali antiviolenza 2015-2016: quante risorse ancora non liquidate?	6
1.2 I fondi statali antiviolenza 2017	7
1.3 I fondi statali antiviolenza 2018	9
1.4 I fondi statali antiviolenza 2019	10
1.5 Case rifugio e centri antiviolenza: numeri e criteri di ripartizione	10
1.6 L'indice di trasparenza 2019	14
2 - IL MONITORAGGIO LOCALE: I CASI DI LOMBARDIA E LAZIO	16
2.1 Il sistema antiviolenza del Lazio	18
2.2 Il sistema antiviolenza della Lombardia	20
2.3 Due territori a confronto	22
RACCOMANDAZIONI	26

INTRODUZIONE

La violenza contro le donne è un fenomeno strutturale, multiforme e pervasivo che colpisce quotidianamente donne di ogni origine, età e classe sociale nel nostro Paese. Va combattuta sul piano culturale e sociale attraverso politiche e interventi strutturati, implementati con regolarità e con risorse umane e finanziarie adeguate. Non si tratta di un mero auspicio ma di un obbligo di legge, anche per l'Italia, derivante in particolare dalla ratifica¹ della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011)². Con l'introduzione del Decreto-Legge 93/2013 convertito con modificazioni dalla Legge 119/2013, il nostro Paese ha introdotto l'obbligo di finanziamento annuale per le strutture di accoglienza su tutto il territorio nazionale attraverso le Regioni³ e l'adozione di un piano pluriennale contro la violenza di genere⁴. In entrambi i casi la ripartizione delle risorse stanziate è in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO).

Anche quest'anno⁵ ActionAid ha deciso di monitorare la filiera dei fondi statali antiviolenza, ovvero l'iter procedurale utilizzato per l'erogazione delle risorse destinate a istituire e potenziare le case rifugio e i centri antiviolenza su tutto il territorio nazionale, in ottemperanza alla Legge 119/2013. Obiettivo del monitoraggio è verificare l'effettivo impegno e il livello di trasparenza del Governo centrale e delle amministrazioni regionali e locali nel garantire protezione e assistenza alle donne che subiscono violenza e, quindi, assicurare il pieno rispetto dei loro diritti umani.

Dall'entrata in vigore della legge, il DPO ha ripartito tra le Regioni circa 67,2 milioni⁶ di euro per il potenziamento delle case rifugio e dei centri antiviolenza⁷, a cui vanno sommati 77,8 milioni per le attività di prevenzione e di protezione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, quest'ultimo risulta formalmente ancora non avviato a poco più di un anno dalla sua supposta conclusione⁸.

Nel periodo compreso tra il 2013 e il 2019 in Italia sono quindi stati stanziati circa 145 milioni di euro⁹ per la realizzazione di azioni di contrasto alla violenza contro le donne. Di questi, 112,2 milioni (il 77%)¹⁰ sono stati impegnati, cioè vincolati effettivamente alla realizzazione degli interventi previsti. È indubbio che la Legge 119/2013 abbia contribuito all'incremento dei fondi statali in questo settore. Altrettanto evidente dall'analisi condotta è il loro utilizzo frammentario e lento nonché l'inadeguatezza di molte amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi ad agire in maniera puntuale contro un fenomeno che richiede una chiara volontà politica e un impegno quotidiano 365 giorni all'anno.

Questo rapporto si articola in due capitoli principali, preceduti da una nota metodologica e seguiti dalle conclusioni e da una serie di raccomandazioni rivolte al Dipartimento per le Pari Opportunità, alle Regioni e agli Enti locali. Il primo capitolo presenta i risultati del monitoraggio dei fondi statali antiviolenza stanziati dal DPO alle Regioni per il periodo 2015-2019 e illustra il livello di trasparenza delle amministrazioni regionali rispetto agli atti di programmazione e di liquidazione delle risorse nazionali ripartite per l'anno 2017. Il secondo capitolo mette a confronto Lazio e Lombardia ricostruendo il sistema di gestione delle risorse nazionali a livello regionale, con un focus sui territori di Roma, Latina, Milano e Varese.

¹ Legge 27 giugno 2013, n. 77 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, in GU n. 152 del 1-7-2013.

² [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (2011), cfr. artt. 20, 22 e 23.

³ Si fa qui riferimento all'art. 5 bis del DL 93/2013 convertito con modificazioni con la legge 119/2013. Da qui in avanti ogni qualvolta si citeranno gli artt. 5 e 5 bis della L. 119/2013 si farà riferimento al DL 93/2013.

⁴ Art. 5, DL. 93/2013 convertito con L. 119/2013.

⁵ Il primo monitoraggio di ActionAid ha esaminato i fondi statali antiviolenza ripartiti per il biennio 2013-2014 con il DPCM del 24 luglio 2014, i risultati sono disponibili sulla piattaforma [donnechecontano.it](#). Il secondo monitoraggio, [Trasparenza e Accountability. Il monitoraggio dei fondi nazionali antiviolenza 2015-2017](#), ha analizzato le risorse stanziate per il biennio 2015-2016 con il DPCM del 25 novembre 2016.

⁶ L'importo non comprende la quota da ripartire per l'annualità 2019 che dovrebbe corrispondere, secondo quanto definito dall'art. 1, comma 217, della L. 232/2016, a 15 milioni di euro.

⁷ Il comma 1 dell'art. 5 bis prevedeva lo stanziamento di 10 milioni per il 2013, 7 milioni per il 2014 e 10 a decorrere dal 2015; è poi intervenuta la legge di bilancio del 2017 (L. 232/2016) che ha incrementato il fondo di ulteriori 5 milioni di euro per gli anni 2017-2018 e 2019.

⁸ Il Piano operativo, che traduce in attività specifiche i punti programmatici del Piano pubblicato nel novembre 2017 dettagliando il relativo budget triennale, è stato presentato con una conferenza stampa il 18 luglio 2019. Al 1° ottobre 2019, tuttavia, tale documento non è stato ufficialmente reso pubblico dal DPO. Una versione del Piano operativo, datata 23 luglio 2019, è consultabile sul sito dell'[Unione Province d'Italia](#). Non è chiaro se sia la versione definitiva adottata dalla Cabina di regia, ciò che è certo è che si tratta di un documento incompleto in quanto non sono specificati gli obiettivi, i risultati attesi e le fonti di finanziamento per ogni singola azione prevista.

⁹ Fondi stanziati nei bilanci della Presidenza del Consiglio dei Ministri degli anni 2014-2019.

¹⁰ Fonte: rielaborazione dati bilanci di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri degli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 e conti finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri degli anni 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

METODOLOGIA

Il presente monitoraggio prende in esame le risorse previste dall'art. 5 *bis* della Legge 119/2013 per finanziare i centri antiviolenza e le case rifugio su tutto il territorio italiano. Si tratta dei fondi ripartiti dal Dipartimento per le Pari Opportunità tra le Regioni per le annualità 2017¹¹ e 2018¹² nonché quelli stanziati per il 2015 e 2016¹³ che, alla data di chiusura del monitoraggio dello scorso anno, non risultavano ancora essere stati completamente liquidati. Inoltre, per questa nuova edizione è stata analizzata anche la dimensione locale della filiera dei fondi attraverso due studi di caso riguardanti Lazio e Lombardia. Non è stato possibile esaminare le risorse destinate al potenziamento delle strutture antiviolenza previste per il 2019 in quanto, alla data di chiusura della ricerca, il relativo decreto di ripartizione non era stato ancora emanato. Per lo stesso motivo il monitoraggio non prende in considerazione i fondi stanziati per l'implementazione del *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. A distanza di poco più di un anno dalla sua chiusura, infatti, non sono disponibili documenti che attestino né la sua adozione¹⁴ né l'avvio delle attività previste¹⁵.

Il monitoraggio si basa sull'analisi dei documenti di indirizzo (piani regionali antiviolenza, delibere delle giunte regionali e delle giunte comunali) e degli atti amministrativi disponibili online e/o forniti dalle amministrazioni pubbliche su richiesta riguardanti la programmazione, l'assegnazione, l'impegno e la liquidazione¹⁶ dei fondi statali antiviolenza relativi alle annualità esaminate¹⁷. Si fonda inoltre sui dati forniti dalle Regioni contattate e sulle informazioni raccolte attraverso interviste qualitative semistrutturate con 17 testimoni privilegiate di enti pubblici e del privato sociale operanti nei territori selezionati (dirigenti e funzionarie delle Regioni Lazio e Lombardia, dei Comuni di Roma, Latina, Milano e Varese¹⁸ e rappresentanti di 4 centri antiviolenza e case rifugio¹⁹).

L'analisi prende in considerazione principalmente tre dimensioni²⁰:

- » *procedurale*, relativa alle azioni amministrative poste in essere dalle Regioni e dagli Enti locali per identificare i soggetti attuatori degli interventi da implementare;
- » *finanziaria*, riguardante lo stato di avanzamento finanziario degli interventi misurato attraverso i dati sulla liquidazione delle risorse;
- » *relativa alla trasparenza*, ovvero il grado di trasparenza formale e contenutistica degli atti emanati dalle amministrazioni pubbliche, misurato attraverso 18 indicatori²¹.

¹¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 1° dicembre 2017.

¹² DPCM del 9 novembre 2018.

¹³ DPCM del 25 novembre 2016.

¹⁴ Gli unici atti pubblici disponibili sono quelli che attestano la trasmissione del testo del Piano da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità alla Conferenza Unificata, avvenuta il 17 novembre 2017, e il parere positivo emesso dalla Conferenza il 23 dicembre 2017 (Repertorio atti: 158/cu). Non è disponibile ad oggi il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui il Piano sarebbe dovuto essere adottato.

¹⁵ Si fa qui riferimento alle attività poste in essere dallo stesso Dipartimento per le Pari Opportunità secondo quanto definito dall'Allegato esecutivo (denominato "Piano operativo"), cfr. nota 8.

¹⁶ Al fine di tracciare le liquidazioni sono stati analizzati, oltre a determine e decreti, anche i dati pubblicati nella sezione *dati sui pagamenti* della pagina *Amministrazione Trasparente* dei siti della pubblica amministrazione e i bilanci gestionali regionali degli anni 2017, 2018 e 2019.

¹⁷ La ricerca non ha preso in esame le quote dei fondi 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.

¹⁸ Roma e Milano sono state selezionate in quanto capoluoghi regionali, Latina e Varese quali territori con una consolidata esperienza di gestione di fondi statali antiviolenza.

¹⁹ Per l'indagine qualitativa i centri antiviolenza sono stati identificati in base all'alto numero di donne assistite rispetto agli altri enti operanti sullo stesso territorio (Milano, Roma, Varese) o per essere l'unico centro presente nell'area presa in esame (Latina).

²⁰ Per un approfondimento sul sistema di monitoraggio degli interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza contro le donne, si veda: CNR-IRPPS, *Linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio delle politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne. Prima stesura*, Roma, 2019, p. 13.

²¹ Nel 2015 ActionAid ha elaborato un indice per valutare la trasparenza delle Regioni nella gestione dei fondi per prevenire e contrastare la violenza stanziati dalla Legge 119/2013. Tale indice è calcolato sommando il punteggio attribuito a ciascuna delle 18 variabili considerate; la valutazione massima è pari a 29 punti. Per maggiori dettagli, cfr. ActionAid, [La trasparenza delle Regioni nella programmazione e liquidazione delle risorse destinate al potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio](#), in [donnechecontano.it](#).

Le prime due dimensioni sono state mutate dal sistema di monitoraggio proposto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali (CNR-IRPPS) per valutare le politiche di contrasto alla violenza contro le donne implementate dal DPO²², mentre la terza si fonda sul principio contenuto nella normativa nazionale²³, utilizzato da ActionAid per elaborare l'indice di trasparenza.

I risultati del monitoraggio sono basati sulla documentazione accessibile al 1° ottobre 2019 e fotografano il livello di trasparenza della gestione delle risorse finanziarie a livello centrale e regionale. È possibile vi siano degli scostamenti nel calcolo finale dei fondi dovuti all'indisponibilità dei documenti di stanziamento delle risorse o, semplicemente, al ritardo di esecuzione delle attività programmate e, quindi, di spesa dei fondi previsti.

Per una disamina dettagliata dei risultati contenuti nel presente report, si rimanda alla piattaforma *donnechecontano*, realizzata da ActionAid per monitorare l'utilizzo dei fondi statali stanziati per finanziare strutture e interventi di assistenza alle donne che subiscono violenza. Attraverso strumenti interattivi e un catalogo di open data, la piattaforma rende fruibili i dati resi pubblici dalle amministrazioni centrali e regionali.

²² CNR-IRPPS, *Linee guida per l'implementazione di un sistema di monitoraggio per le politiche per prevenire e contrastare la violenza contro le donne. Seconda stesura*, 10 giugno 2019, pp. 15-16.

²³ Legge 241/1990, art. 22, comma 2; D.lgs. 33/2013; D.lgs. 97/2016.

1 - IL MONITORAGGIO DEI FONDI STATALI ANTIVIOLENZA

Il presente capitolo illustra i principali risultati del monitoraggio realizzato da ActionAid nel corso del 2019 sui fondi ripartiti dal DPO alle Regioni per finanziare i centri antiviolenza e le case rifugio per le annualità 2015-2016, 2017, 2018 e 2019 in base all'art. 5 bis della Legge 119/2013. Espone inoltre un'analisi sui criteri di ripartizione dei fondi e i risultati in merito al livello di trasparenza delle Regioni rispetto alla programmazione e liquidazione delle risorse ripartite dal DPO per l'anno 2017 per l'istituzione e il potenziamento di centri antiviolenza e di case rifugio nonché per il rafforzamento di attività regionali di prevenzione e di protezione già in corso.

1.1 I fondi statali antiviolenza 2015-2016: quante risorse ancora non liquidate?

Il monitoraggio realizzato da ActionAid nel 2018 ha preso in esame i fondi ripartiti dal DPO alle Regioni per l'istituzione e il potenziamento di case rifugio e centri antiviolenza per il biennio 2015-2016²⁴. Lo studio aveva rilevato come, al 31 ottobre dello scorso anno, le Regioni avessero liquidato solo il 25,9% delle risorse, corrispondenti a circa 4,5 milioni di euro dei 17,5 stanziati²⁵, nonostante l'obbligo di "utilizzare"²⁶ i fondi entro l'esercizio di bilancio del 2018, pena - secondo quanto stabilito dallo stesso Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) - la loro restituzione²⁷. In base ai dati aggiornati al 1° ottobre 2019, la percentuale di risorse liquidate dalle Regioni è salita al 63% (circa 11 milioni a fronte dei 17,5 previsti).

GRAFICO 1

La filiera dei fondi antiviolenza: Stato - Regioni - Enti gestori (annualità 2015-2016)



Fonte dati: monitoraggio ActionAid 2019

²⁴ Si fa qui riferimento alle risorse ripartite dal DPO con il DPCM del 25 novembre 2016.

²⁵ L'importo non comprende le quote assegnate alle Province autonome di Bolzano e Trento, cfr. nota 17.

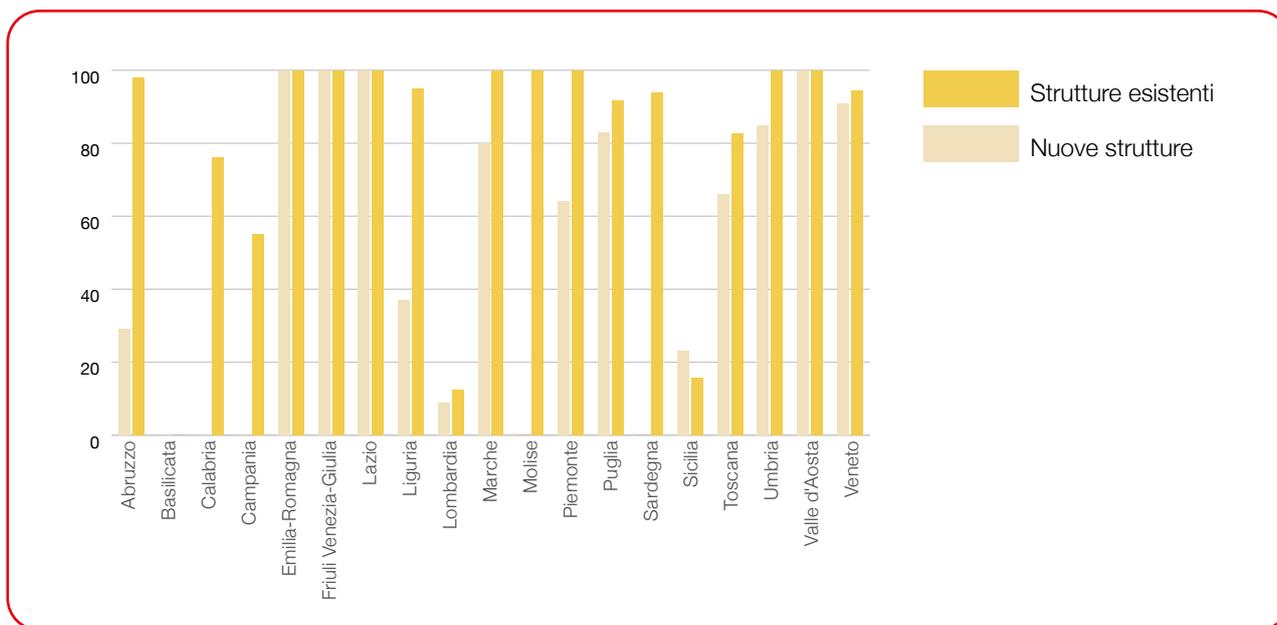
²⁶ Dato il contesto si presume che con il termine "utilizzare" si intenda l'impegno delle risorse.

²⁷ Cfr. art. 3, comma 14, DPCM del 25 novembre 2016.

Nonostante il significativo incremento dei fondi liquidati tra il 2018 e il 2019, le risorse stanziare per il biennio 2015-2016 continuano a giungere a destinazione con grave ritardo. La situazione risulta ancora più negativa se si considera che, **a distanza di tre anni dall'emanazione del Decreto per la ripartizione dei fondi** (25 novembre 2016), **solo quattro Regioni hanno liquidato totalmente le risorse**: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Valle d'Aosta (Grafico 2).

GRAFICO 2

Percentuale fondi liquidati dalle Regioni agli enti gestori (annualità 2015-2016)



Fonte dati: Monitoraggio ActionAid 2019 (atti amministrativi regionali)

Non sono state registrate novità invece per le Regioni Basilicata e Campania che nel monitoraggio dello scorso anno avevano evidenziato una situazione problematica. La prima non ha liquidato nessuna risorsa, mentre la seconda ha erogato solamente il 35,7% dei fondi. Questa fotografia, pur non riflettendo necessariamente le effettive liquidazioni effettuate dalle due Regioni, nella migliore delle ipotesi potrebbe semplicemente evidenziare la mancata trasparenza del processo amministrativo e, quindi, l'impossibilità di accedere agli atti di trasferimento dei fondi agli enti gestori delle strutture di accoglienza, così come la legge prevede.

1.2 I fondi statali anti violenza 2017

A partire dal 2017, la programmazione dei fondi anti violenza da biennale è diventata annuale. Contrariamente agli anni precedenti²⁸, infatti, il DPO ha iniziato a ripartire le risorse stanziare in bilancio per ogni singola annualità. Questa tempistica ha garantito un riallineamento con gli obblighi di legge²⁹, che prevedono la ripartizione annuale dei fondi, ma ha anche incrementato l'onere amministrativo di Regioni ed Enti locali nell'emanare atti di programmazione e assegnazione dei fondi a cadenza annuale, senza tuttavia essere in grado di assicurare continuità agli interventi realizzati sul territorio. Infatti, l'incertezza relativa ai tempi impiegati dalle risorse a giungere nelle casse regionali non permette alle Regioni di programmare con puntualità e continuità gli interventi di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza sulle donne.

Per il 2017 i fondi statali ripartiti tra le Regioni per il potenziamento e la nuova apertura di case rifugio e di centri anti violenza ammontano a 12,7 milioni di euro. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), firmato il 1° dicembre 2017, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (GU) sette mesi dopo, il 19 luglio 2018. Tuttavia questo non ha impedito alle Regioni di presentare la programmazione delle risorse al DPO prima della pubblicazione in GU del

²⁸ Le risorse stanziare per l'annualità 2013 sono state ripartite solo l'anno successivo insieme a quelle previste per l'annualità 2014. La stessa cosa è accaduta per le risorse stanziare per il 2015 ripartite tra le Regioni solo l'anno successivo insieme a quelle previste per il 2016.

²⁹ L. 119/2013, art. 5 bis, comma 2.

decreto contenente termini e riferimenti delle modalità di assegnazione dei fondi. Il DPO ha trasferito le risorse alle Regioni solamente tra ottobre e dicembre 2018, a circa un anno di distanza dall'emanazione dello stesso.

Nonostante il grave ritardo con cui le risorse statali sono giunte nelle casse regionali, alcune Regioni sono riuscite in tempi brevi a programmare, assegnare e liquidare il primo acconto agli enti attuatori degli interventi programmati. Ciò è stato possibile perché alcune Regioni hanno programmato le risorse prima di averle incassate velocizzando il conseguente processo di assegnazione, impegno e liquidazione dei fondi. È il caso di Liguria, Marche, Molise, Puglia e Umbria, che hanno quindi adottato una sorta di "strategia di riduzione del danno" a tutela dei centri antiviolenza e delle case rifugio e, quindi, delle donne che subiscono violenza.

Dall'accertamento delle risorse statali nelle casse regionali avvenuto nel secondo semestre del 2018, risultano essere 12 le Regioni che hanno impiegato mediamente quattro mesi ad assegnare e a pagare il primo acconto agli enti gestori delle strutture: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto. Le Regioni più efficienti sono state Molise e Umbria che, in meno di un mese, hanno liquidato l'intero importo seguite da Veneto, che ha erogato i primi acconti a distanza di circa un mese e mezzo; Friuli-Venezia Giulia, che in poco meno di due mesi ha trasferito il totale delle somme dovute; e Piemonte, che ha liquidato i primi acconti nel giro di tre mesi. A causa dell'incompletezza delle informazioni disponibili pubblicamente³⁰, non è stato possibile considerare in questo computo le Regioni Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta.

GRAFICO 3

La filiera dei fondi antiviolenza: Stato - Regioni - Enti gestori (annualità 2017)



Fonte dati: monitoraggio ActionAid 2019

A distanza di quasi due anni dall'emanazione del decreto di ripartizione dei fondi e a un anno circa dal loro trasferimento da parte del DPO, le Regioni hanno dunque liquidato solo il 34% delle risorse, ovvero circa 4 milioni di euro a fronte dei 12,4 stanziati³¹ (Grafico 3). Sebbene si tratti di una percentuale superiore a quella registrata lo scorso anno (25,9%)³², essa desta molta preoccupazione perché - ancora una volta - sottolinea l'inefficienza di molte amministrazioni regionali e la loro sottovalutazione delle inevitabili conseguenze che ne derivano (es. riduzione o interruzione attività, decurtazione posti letto, precariato strutturale del personale, chiusura centri). Solo il Friuli-Venezia Giulia e il Molise hanno liquidato il totale delle risorse assegnate. Emilia-Romagna, Sardegna e Umbria, invece, hanno erogato solo la quota destinata al potenziamento delle strutture esistenti (Grafico 4). Mancano all'appello ancora Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Sicilia e Valle d'Aosta di cui, al 1° ottobre 2019, non si hanno informazioni a causa dell'irreperibilità di atti pubblici attestanti l'avvenuta liquidazione delle risorse.

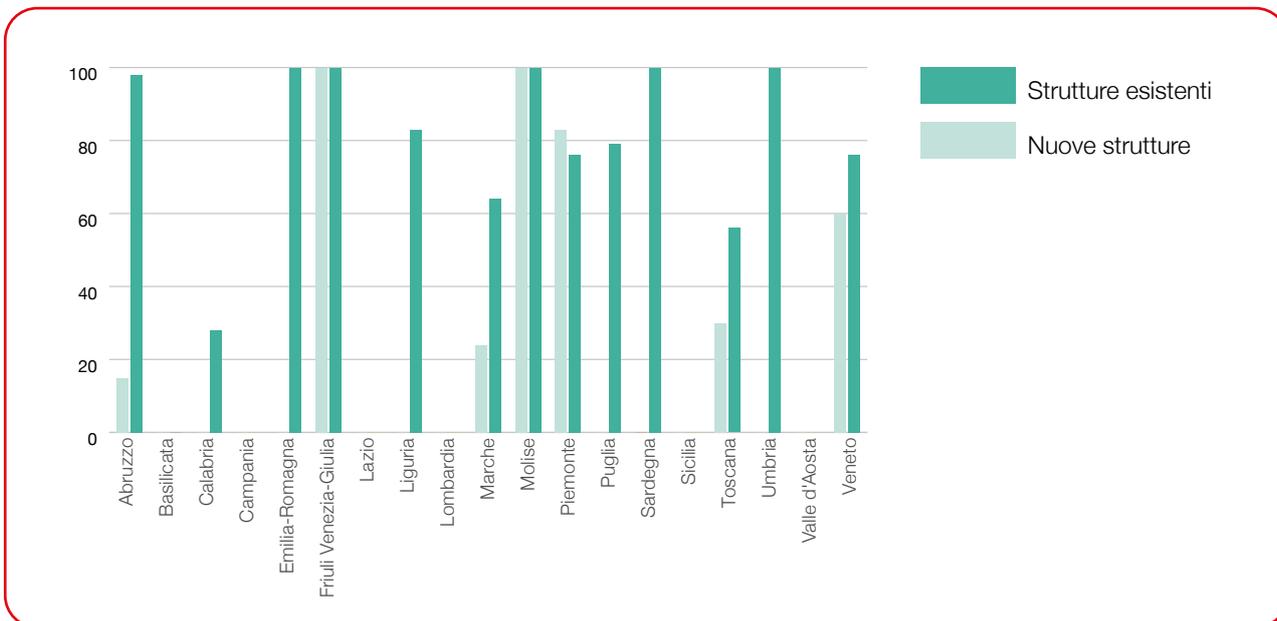
³⁰ Non tutte le Regioni infatti rendono pubblica la data di avvenuto trasferimento delle risorse statali nelle proprie casse.

³¹ L'importo non comprende le quote assegnate alle Province autonome di Bolzano e Trento, cfr. nota 17.

³² Secondo le evidenze emerse dal monitoraggio realizzato da ActionAid nel 2018, a due anni di distanza dall'emanazione del DPCM del 25.11.2016, le Regioni avevano liquidato solo il 25,9% delle risorse.

GRAFICO 4

Percentuale fondi liquidati dalle Regioni agli enti gestori (annualità 2017)



Fonte dati: Monitoraggio ActionAid 2018-2019 (atti amministrativi regionali)

Anche per il 2017, come per i fondi 2015-2016, sette Regioni su sedici³³ hanno scelto di destinare la quota di risorse, pari al 10%, riservata agli “interventi già operativi”³⁴ al potenziamento dei centri anti violenza e delle case rifugio esistenti (Marche, Molise, Lazio, Piemonte, Sardegna, Toscana e Umbria); quattro li hanno impiegati in progetti di comunicazione e sensibilizzazione (Calabria, Liguria, Puglia e Veneto); due hanno implementato interventi per uomini maltrattanti (Abruzzo ed Emilia-Romagna); le restanti hanno finanziato azioni di assistenza legale e counselling psicologico (Sicilia), di formazione (Calabria), attività ludiche per le figlie e i figli delle donne accolte nelle case rifugio (Friuli-Venezia Giulia) e interventi a supporto della *governance* delle reti territoriali (Lombardia).

1.3 I fondi statali anti violenza 2018

Per l'anno 2018 il Governo ha stanziato **20 milioni di euro** per l'apertura e il potenziamento delle case rifugio e dei centri anti violenza³⁵, **7,3 milioni** in più rispetto all'anno precedente. Si tratta certamente di una scelta politica positiva a cui, tuttavia, non è seguito un miglioramento sul piano burocratico-organizzativo nella gestione del trasferimento delle risorse. Anche per l'annualità 2018, infatti, si sono registrati ritardi significativi. Innanzitutto, il decreto di ripartizione dei fondi è stato emanato il 9 novembre 2018, a distanza di cinque mesi dalla sua approvazione in Conferenza Stato-Regioni³⁶ e l'effettivo trasferimento delle risorse da parte del DPO alle Regioni è avvenuto solo a partire dal luglio 2019, sette mesi dopo l'emanazione del decreto.

Sul versante delle Regioni, al 1° ottobre 2019, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto avevano programmato l'utilizzo delle risorse ricevute dal DPO e solo il Molise ne aveva autorizzato la liquidazione. A chiusura del monitoraggio, quindi, la **percentuale delle liquidazioni dei fondi anti violenza 2018 a carico delle Regioni a favore delle case rifugio e dei centri anti violenza è pari a 0,39%**.

Se è doveroso ricordare che in tale arco temporale vi sono state le elezioni politiche (marzo 2018), l'insediamento di un nuovo governo e la relativa attribuzione delle deleghe, inclusa quella alle pari opportunità (giugno 2018), è altrettanto d'obbligo chiedersi se è giustificabile che tale processo politico debba influenzare l'iter amministrativo di fondi già previsti dalla legge, ripartiti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Considerando la tutela

³³ Non è disponibile il dettaglio della programmazione delle Regioni Basilicata, Campania e Valle d'Aosta.

³⁴ La ripartizione delle risorse statali previste dall'art. 5 bis del DL 93/2013 convertito con Legge 119/2013 prevede la possibilità di riservare una quota pari al 10% dell'importo assegnate a ciascuna Regione per il potenziamento dei centri e delle case esistenti agli interventi per contrastare il fenomeno della violenza già programmati dalla Regione.

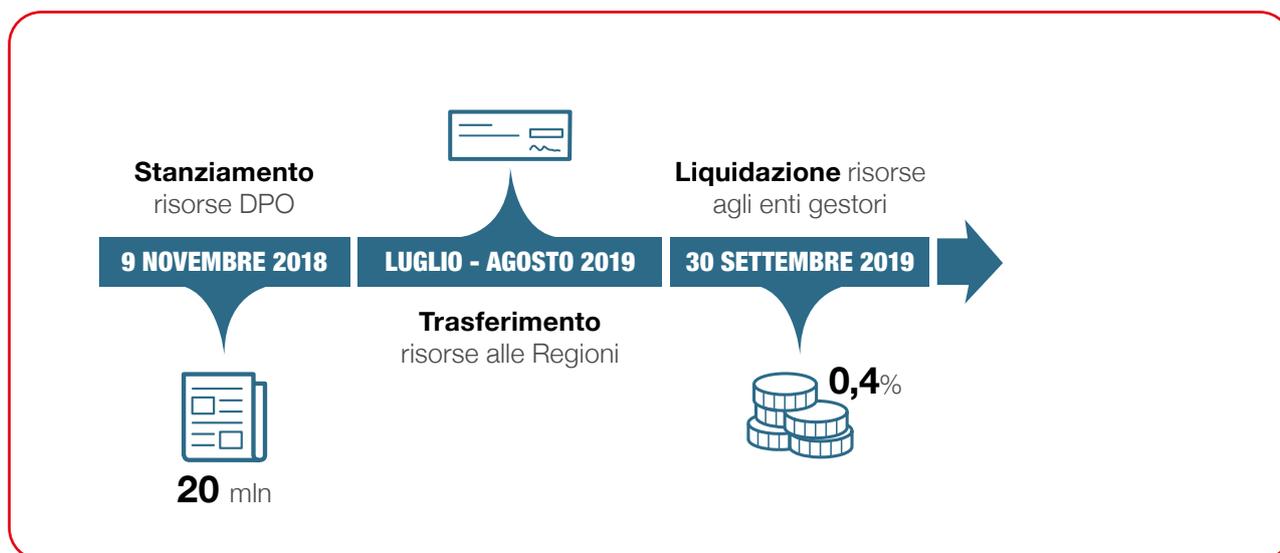
³⁵ DPCM del 9 novembre 2018.

³⁶ L'intesa è stata sancita durante la [seduta del 10 maggio 2018](#).

dei diritti umani delle donne sancita dalle leggi italiane e gli impegni assunti dalle istituzioni nazionali e regionali contro la violenza sulle donne, la risposta è univoca: **non è giustificabile bloccare l'iter amministrativo di fondi destinati all'assistenza e al supporto di donne che subiscono violenza maschile, un fenomeno che non segue i tempi della politica** e che richiede l'implementazione puntuale di attività senza sosta alcuna.

GRAFICO 5

La filiera dei fondi antiviolenza: Stato - Regioni - Enti gestori (annualità 2018)



Fonte dati: monitoraggio ActionAid 2019

1.4 I fondi statali antiviolenza 2019

Alla data di chiusura del presente monitoraggio **non risulta ancora emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la ripartizione dei fondi antiviolenza 2019** per il potenziamento di case rifugio e centri antiviolenza. Secondo la versione del Piano operativo antiviolenza³⁷ del 23 luglio 2019, i fondi per il 2019 dovrebbero ammontare a 30 milioni di euro, tuttavia, ad oggi non sono disponibili atti amministrativi che confermano tale previsione. Quindi, a tre mesi dalla fine dell'anno, gli enti gestori ancora non conoscono l'entità delle risorse di cui potrebbero disporre per coprire i costi delle attività già realizzate nel 2019 per garantire protezione e supporto alle donne. Ciononostante, continuano a lavorare senza interruzione, tra le molte difficoltà economiche.

1.5 Case rifugio e centri antiviolenza: numeri e criteri di ripartizione

I fondi antiviolenza ripartiti dal DPO alle Regioni per gli anni 2013-2018 hanno contribuito all'aumento delle strutture di accoglienza presenti in Italia. È quanto emerge con chiara evidenza dall'analisi dei dati raccolti (Tabella 1).

Dai 183 centri antiviolenza considerati nella ripartizione dei fondi per il biennio 2013-2014 si è passati ai 280 del 2018 mentre, nello stesso periodo, le case rifugio da 208 sono diventate 222. Tale incremento ha interessato in particolare la Lombardia (da 21 CAV e 11 CR è passata a 49 CAV e 37 CR)³⁸ e il Veneto (da 10 CAV e 7 CR è passato a 22 CAV e 21 CR). Il trend positivo non riguarda tutte le regioni, in alcune infatti è stata registrata una diminuzione delle strutture attive sul territorio: è il caso del Piemonte che, dal 2013 ad oggi, ha progressivamente ridotto il numero dei centri

³⁷ Cfr. nota 8.

³⁸ Secondo i dati forniti dalla Lombardia a luglio 2019 sul proprio territorio sono presenti attualmente 50 CAV e 70 CR.

TABELLA 1

Centri antiviolenza e Case rifugio finanziati con i fondi statali antiviolenza (2013-2018)

Regioni	CENTRI ANTIVIOLENZA				CASE RIFUGIO			
	2013-2014	2015-2016	2017	2018	2013-2014	2015-2016	2017	2018
Abruzzo	6	10	9	12	1	1	2	2
Basilicata	3	1	3	3	3	1	3	3
Calabria	9	9	8	10	3	2	2	4
Campania	9	40	48	39	5	5	12	13
Emilia Romagna	14	24	19	19	22	45	35	37
Friuli Venezia Giulia	5	6	6	6	7	10	10	10
Lazio	7	8	7	13	8	6	7	10
Liguria	7	7	7	8	7	7	6	6
Lombardia	21	28	50	49	11	31	46	37
Marche	5	5	5	5	2	5	8	9
Molise	3	1	1	2	0	1	1	1
Piemonte	20	17	14	15	7	7	9	9
Puglia	19	24	25	26	6	10	10	11
Sardegna	13	8	8	8	5	5	5	5
Sicilia	15	24	24	15	52	15	52	22
Toscana	20	23	24	24	10	17	20	20
Umbria	1	3	3	3	1	2	2	2
Valle d'Aosta	1	1	1	1	1	1	1	1
Veneto	10	21	22	22	7	9	21	21
TOTALE	183	260	284	280	208	180	252	222

Fonte dati: Tab. 2 dei DPCM del 24 luglio 2014, 25 novembre 2016, 1 dicembre 2017 e 9 novembre 2018.

antiviolenza (da 20 a 15); della Sardegna (da 13 a 8); della Campania e della Sicilia che, dopo un incremento nel periodo 2013-2017 (rispettivamente da 9 a 48 e da 10 a 24), hanno registrato una diminuzione di ben 9 CAV ciascuna in un solo anno.

Particolare il caso della Sicilia dove le 52 strutture di ospitalità del 2013 sono scese a 22 nel 2018. Le cause possono essere varie, tra cui, la difficoltà delle strutture di adeguarsi ai requisiti minimi strutturali e organizzativi richiesti dall'Intesa adottata dalla Conferenza Unificata il 27 novembre 2014³⁹ e l'impossibilità degli enti gestori di far fronte alle criticità causate dalla discontinuità della liquidazione dei finanziamenti statali da parte delle Regioni.

³⁹ Intesa relativa ai requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio prevista dall'art. 3, comma 4, del DPCM del 24 luglio 2014.

È possibile tuttavia che tale dato rifletta anche le chiusure che in passato hanno interessato centri antiviolenza e case rifugio gestiti da enti non qualificati e non in possesso dell'esperienza richiesta in materia.

Se da un lato i fondi antiviolenza previsti dalla Legge 119/2013 hanno permesso di incrementare il numero di presidi antiviolenza sul territorio, dall'altro, il ritardo cronico di erogazione delle risorse mette quotidianamente a dura prova la sopravvivenza di tali strutture. Non è sufficiente quindi che vengano stanziati i finanziamenti per potenziare e istituire nuovi centri antiviolenza e case rifugio, ma è necessario che il loro utilizzo venga programmato su base pluriennale e trasferito regolarmente agli enti gestori per garantire continuità agli interventi già attivi sul territorio. Allo stesso modo è fondamentale assicurare che le strutture siano specializzate e dotate di personale qualificato a fornire assistenza alle donne che subiscono violenza.

Secondo le raccomandazioni contenute nei documenti internazionali⁴⁰ - e riprese nel 2018 dal CNR-IRPPS per la rielaborazione dei requisiti minimi dei servizi specializzati a livello nazionale⁴¹ - dovrebbe essere presente un centro antiviolenza ogni 50.000 donne residenti e una casa rifugio ogni 10.000. A dicembre 2018 era attivo in media un centro antiviolenza ogni 100.000 donne di età maggiore ai 14 anni residenti sul territorio e una casa rifugio ogni 145.000⁴². Le uniche regioni con un numero di centri antiviolenza superiore al valore sopraindicato erano Abruzzo (1 ogni 50.000 donne), Campania (1 ogni 67.000), Molise e Puglia (1 ogni 70.000 donne). Per quanto riguarda le case rifugio, la maggiore copertura è stata registrata in Emilia-Romagna (1 ogni 55.000 donne) e in Friuli-Venezia Giulia (1 ogni 56.000 donne). Tra i territori ancora sprovvisti di un numero sufficiente di case rifugio (Grafico 6) vi erano Abruzzo (1 ogni 300.000 donne), Calabria (1 ogni 218.000 donne), Lazio (1 ogni 270.000 donne) e Piemonte (1 ogni 222.000 donne).

Tali dati assumono maggiore rilievo se ci si sofferma sui criteri di riparto dei fondi⁴³ contenuti nei DPCM per le annualità 2015-2016, 2017 e 2018. Le risorse per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio esistenti⁴⁴ sono state suddivise in base alla popolazione residente e al numero delle strutture presenti per regione, mentre le risorse per l'istituzione di nuove strutture⁴⁵ sono state distribuite utilizzando i criteri di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)⁴⁶. Si tratta di una assegnazione di risorse piuttosto rigida che non risponde a quanto stabilito dalla Legge⁴⁷, vale a dire di tenere conto anche della programmazione regionale e *“della necessità di riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case-rifugio in ogni regione”*⁴⁸. Ad esempio, la ripartizione dei fondi per le annualità 2015-2016, 2017 e 2018 ha penalizzato le regioni che, pur essendo popolose, non hanno un numero adeguato di centri antiviolenza e case rifugio. Si pensi al caso della Regione Lazio che, nonostante sia la seconda regione più popolata d'Italia, ha ricevuto meno fondi di Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sicilia, Toscana e Veneto. La Regione Lazio, infatti, avendo meno strutture degli altri territori, è stata assegnataria di una quota minore di risorse per il potenziamento di centri e case esistenti senza essere compensata per tale carenza con l'attribuzione di una quota maggiore di fondi per l'istituzione di nuove case rifugio e di centri antiviolenza.

⁴⁰ 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.

⁴¹ CNR-IRPPS, *Servizi specializzati e generali: uno studio sugli standard*, dicembre 2018.

⁴² Fonte dati: rielaborazione di ActionAid di dati ISTAT relativi alla popolazione residente al 31 dicembre 2018 e dati DPCM del 9 novembre 2018. Il dato riguardante le strutture non comprende quindi i centri antiviolenza e le case rifugio che non rispettano i requisiti definiti dall'Intesa del 2014.

⁴³ Cfr. art. 5 bis della legge 119/2013.

⁴⁴ Cfr. Tab. 2 dei DPCM menzionati.

⁴⁵ Cfr. Tab. 1 dei DPCM menzionati.

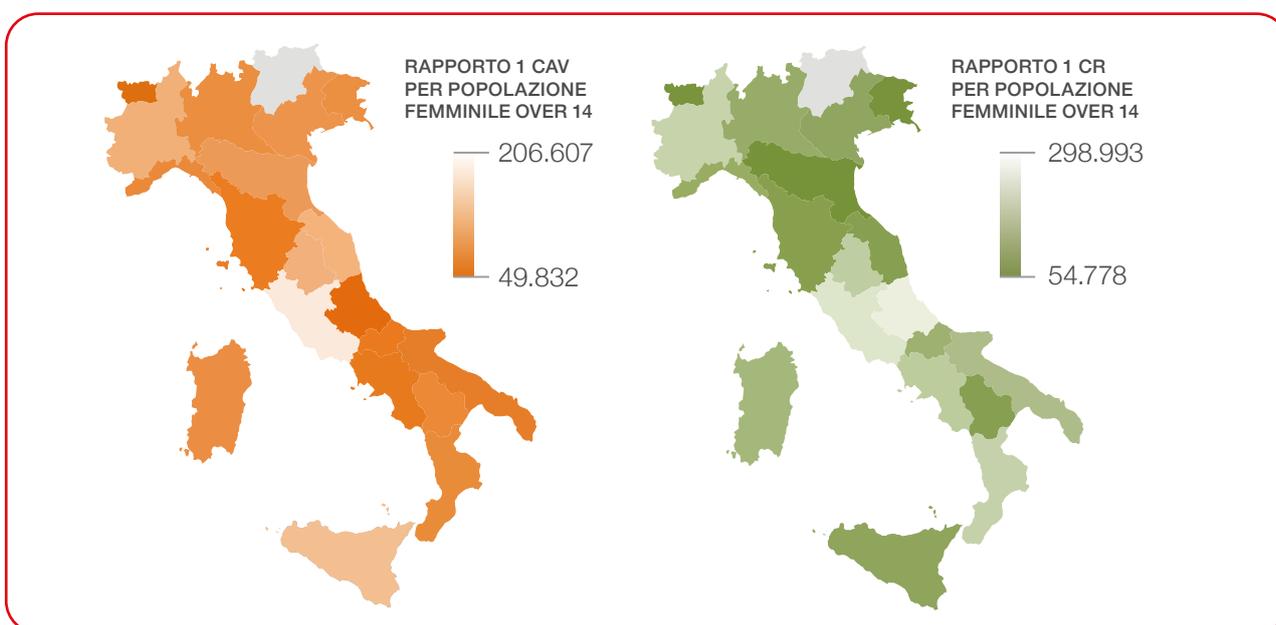
⁴⁶ La quota del FNPS destinata alle Regioni è ripartita in base alla popolazione residente e ai criteri previsti dalle singole leggi di settore, per quanto concerne le risorse da queste disposte, cfr. Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'8 febbraio 2002 n. 115 pubblicato in GU n. 107 del 9 maggio 2002, *Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluenti il Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002*.

⁴⁷ L. 119/2013, art. 5 bis, comma 2.

⁴⁸ L. 119/2013, art. 5 bis, comma 2, lettera d).

GRAFICO 6

Presenza di centri antiviolenza (CAV) e case rifugio (CR) in rapporto alla popolazione femminile over 14



Fonte dati: Rielaborazione ActionAid dati DPCM del 09.11.2019 e dati ISTAT sulla popolazione femminile over 14 residente sui territori regionali al 31 dicembre 2018.

L'analisi dei dati raccolti ha inoltre messo in evidenza come le Regioni abbiano mediamente maggiori difficoltà a spendere il 33% delle risorse destinate all'istituzione di nuove strutture⁴⁹, preferendo finanziare quelle già esistenti (cfr. Grafici 2 e 4). La percentuale di liquidazione dei fondi destinati all'istituzione di nuove strutture è infatti minore rispetto a quella riguardante i restanti fondi, 47% per le risorse stanziati nel biennio 2015-2016, 17% per quelle del 2017, 0% per il 2018. Individuare ogni anno nuovi spazi e relativi enti gestori attraverso procedure burocratico-amministrative richiede tempi tecnici che mal si conciliano con quelli definiti dalla norma, senza contare che alcuni territori non riescono a trovare enti gestori qualificati e altri ancora paiono non necessitare di nuove strutture sul proprio territorio. Si vedano, ad esempio, il caso della Regione Liguria, a cui è pervenuta una sola istanza in risposta all'avviso pubblico emanato per istituire nuove strutture, e il caso della Regione Sicilia che, in 9 mesi, ha dovuto emanare 4 avvisi pubblici per assegnare le risorse per l'apertura di nuovi centri antiviolenza e case rifugio⁵⁰.

Le Regioni hanno più volte criticato la rigidità normativa per l'assegnazione dei fondi, parzialmente superata con l'introduzione della Legge 69/2019⁵¹, più nota come "Codice rosso", che ha abrogato l'obbligatorietà di destinare il 33% dei fondi statali annuali all'istituzione di nuove strutture di accoglienza. Va rilevato tuttavia che è necessario intervenire anche sulla ridefinizione dei criteri di ripartizione per rispondere ai bisogni ricettivi reali delle singole regioni che non possono essere meramente calcolati incrociando il numero delle strutture di accoglienza esistenti con il numero delle persone residenti. Questo eviterebbe il perpetuarsi di situazioni come quella sopra descritta riguardante il Lazio.

⁴⁹ I criteri utilizzati per il riparto delle risorse delle annualità 2013-2014, 2015-2016, 2017 e 2018, definiti all'interno dei DPCM, prevedono infatti che il 33% dell'importo stanziato sia destinato all'istituzione di nuove strutture, mentre la restante quota (67%) sia suddivisa come segue: 45% al potenziamento delle case rifugio esistenti, 45% al potenziamento dei centri antiviolenza e il restante 10% per il finanziamento degli interventi regionali già operativi volti ad attuare azioni di assistenza e di sostegno alle donne che fuoriescono da percorsi di violenza e alle loro figlie e/o figli.

⁵⁰ Si fa qui riferimento ai fondi stanziati per il biennio 2015-2016.

⁵¹ Cfr. art. 18 della 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.

1.6 L'indice di trasparenza 2019

La trasparenza “[...] concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche [...] essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio dei cittadini”.⁵²

ActionAid si è ispirata a tale norma per elaborare l'indice di valutazione del livello di trasparenza delle Regioni nella programmazione e liquidazione delle risorse ripartite dal DPO, ai sensi della Legge 119/2013, per la nuova istituzione e il potenziamento di centri antiviolenza e di case rifugio nonché per il rafforzamento di attività regionali di prevenzione e di protezione già in essere. L'indice prende in considerazione gli atti di programmazione e di liquidazione poiché i primi permettono di avere il dettaglio degli interventi che le Regioni intendono implementare e i secondi consentono di misurare il tempo intercorso tra la pianificazione dei fondi e il loro effettivo trasferimento agli enti attuatori degli interventi.

Nello specifico, l'indice di ActionAid valuta la *trasparenza formale* delle delibere e dei decreti di programmazione e liquidazione, cioè il loro livello di reperibilità pubblica, e la *trasparenza nei contenuti*, ovvero il grado di dettaglio delle informazioni riguardanti come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse. L'indice non entra nel merito degli atti o della loro tipologia ma si limita a valutare quanto essi permettono di ricostruire la filiera dei fondi nazionali antiviolenza e, quindi, a verificare se lo Stato italiano, nella sua articolazione centrale e periferica, rispetta l'impegno di garantire alle donne il diritto a una vita senza violenza.

Il presente monitoraggio ha valutato la trasparenza degli atti delle Regioni riguardanti la programmazione e la liquidazione dei fondi ricevuti dal DPO per il 2017⁵³. Non è stato possibile procedere alla stessa analisi per l'anno 2018 in quanto le risorse sono state trasferite dal DPO alle Regioni solo a luglio 2019, mentre i fondi per l'anno in corso non sono ancora stati ripartiti. Rispetto allo scorso anno, si è registrato complessivamente un lieve miglioramento del livello di trasparenza delle Regioni, controbilanciato dal peggioramento di ben otto Regioni causato, in alcuni casi, dalla mancata pubblicazione degli atti di liquidazione delle risorse. Diverse Regioni⁵⁴, infatti, si sono limitate a rendere accessibili dati scarsamente dettagliati o in forma aggregata (cioè sommati a risorse aventi altra fonte normativa) nella sezione *Dati sui pagamenti* di Amministrazione Trasparente⁵⁵, attenendosi agli obblighi minimi previsti dalla legge in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni⁵⁶, che però non garantiscono l'accesso a informazioni sufficienti per risalire all'origine delle risorse e, soprattutto, alla tipologia di intervento finanziato.

Anche quest'anno la Regione Marche è risultata essere la più trasparente con 27 punti su 29, seguita da Veneto con 25 e Umbria con 23. Rispetto al 2018, la Sicilia e il Molise hanno migliorato il loro grado di trasparenza, passando rispettivamente da 10 a 12 e da 8 a 16 punti. Da segnalare la maggiore trasparenza, seppur contenuta, della Basilicata passata da 0 a 7 punti.

BOX 1

L'INDICE DI TRASPARENZA DI ACTIONAID

Elaborato da ActionAid nel 2015 e aggiornato nel 2018, l'indice misura la trasparenza formale e contenutistica degli atti regionali di programmazione e liquidazione dei fondi statali per prevenire e contrastare la violenza sulle donne previsti dalla Legge 119/2013. L'indice è costituito da 18 variabili ed è calcolato sommando il punteggio attribuito a ciascuna di esse. Ad ogni variabile è stato assegnato un valore minimo e massimo. Il punteggio di trasparenza massima ottenibile è pari a 29 punti.

Per maggiori dettagli sui 18 indicatori cliccare su una delle regioni italiane della mappa consultabile sul post *La trasparenza delle Regioni nella gestione dei fondi antiviolenza 2017* in donnechecontano.it

⁵² Art. 1, comma 2, D.lgs. 33/2013 - *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

⁵³ DPCM del 1° dicembre 2017.

⁵⁴ È il caso delle Regioni Liguria e Lombardia, a cui si aggiungono le Regioni Toscana e Veneto la cui pubblicazione dei decreti di liquidazione è parziale.

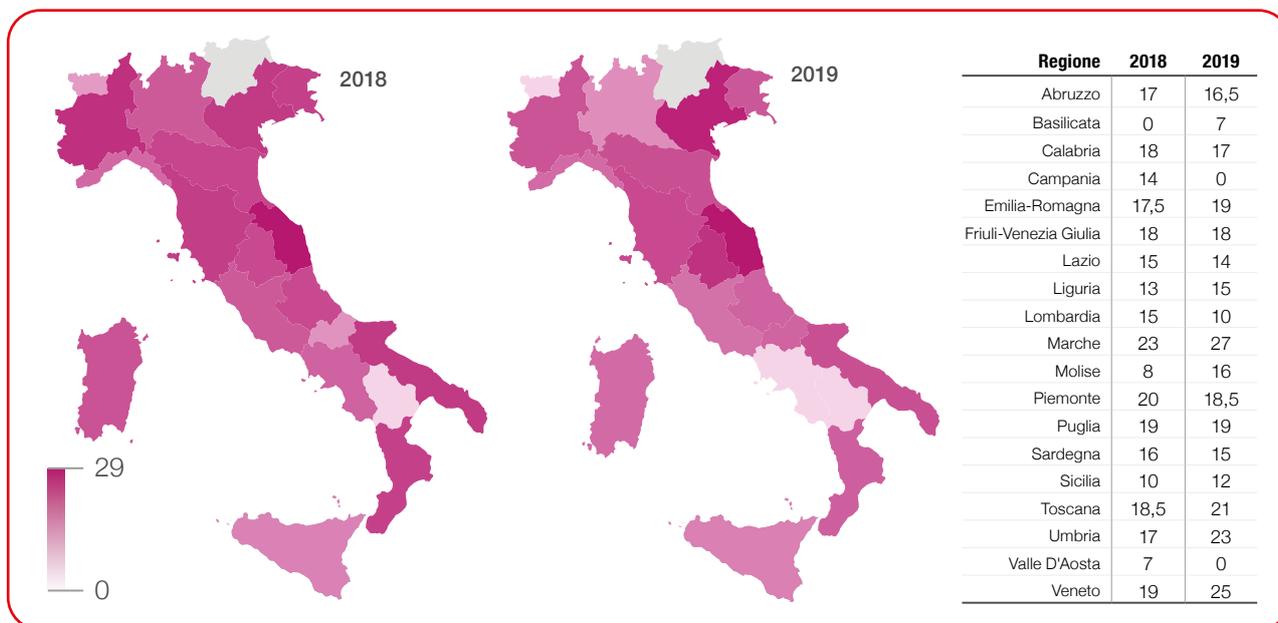
⁵⁵ Il D.lgs. 33/2013 “*Riordino della disciplina riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni*” ha previsto l'introduzione di un'apposita sezione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, denominata “*Amministrazione trasparente*”, contenente documenti, informazioni e dati organizzati secondo lo schema indicato dal Decreto stesso per consentire l'accesso immediato agli atti della pubblica amministrazione.

⁵⁶ L'art. 4 bis, comma 2, D.lgs. 33/2013 obbliga ciascuna amministrazione a pubblicare sul proprio sito istituzionale i dati sui propri pagamenti riguardanti la tipologia di spesa sostenuta, l'ambito temporale di riferimento e i beneficiari.

L'indice 2019 ha registrato sensibili passi indietro da parte di alcune Regioni: la Campania ha ottenuto 0 punti rispetto ai 14 del 2018 a causa dell'irreperibilità degli atti di programmazione e di liquidazione dei fondi; stessa sorte per la Valle d'Aosta, che dai 7 punti dello scorso anno è passata a 0. La Lombardia ha perso 5 punti, totalizzandone 10, per la mancata diffusione dei dati riguardanti le liquidazioni.

GRAFICO 7

La trasparenza delle Regioni: Indice 2018 e Indice 2019 a confronto



Fonte dati: monitoraggio ActionAid 2019

Infine, va evidenziato che, in continuità con quanto rilevato lo scorso anno, nessuna Regione ha ottenuto il punteggio massimo di 29 punti. Tale risultato conferma che nessuna Regione ha un livello di trasparenza tale da consentire un completo accesso alle informazioni sull'utilizzo dei fondi antiviolenza statali destinati alle strutture di accoglienza dislocate sui territori.

2 - IL MONITORAGGIO LOCALE: I CASI DI LOMBARDIA E LAZIO

Il presente monitoraggio ha preso in esame anche la dimensione locale della filiera dei fondi statali antiviolenza. Rispetto al passato, attraverso degli studi di caso, si è deciso di includere nell'analisi anche gli Enti locali e del terzo settore destinatari delle risorse. Le precedenti edizioni, infatti, avevano evidenziato la necessità di ricostruire non solo l'iter burocratico-amministrativo, ma anche il sistema di gestione delle risorse implementato sui territori, per identificarne i punti di forza e di debolezza ed elaborare conseguentemente delle raccomandazioni per migliorare il funzionamento complessivo della filiera. Ciò ha significato tracciare il percorso dei fondi dall'emanazione del decreto di ripartizione del Presidente del Consiglio dei Ministri al trasferimento delle risorse da parte del DPO alle Regioni, fino alla liquidazione agli Enti locali e del privato sociale responsabili della gestione delle strutture di supporto e accoglienza.

Il monitoraggio locale ha quindi concentrato la propria attenzione su due aree specifiche del Paese, utilizzandole come studi di caso. Si tratta di Lazio e Lombardia, selezionate innanzitutto perché accomunate dalla stessa modalità di gestione dei fondi statali antiviolenza. Entrambe, infatti, trasferiscono le risorse ai Comuni che, a loro volta, attraverso l'emanazione di procedure pubbliche, le assegnano alle organizzazioni del terzo settore che gestiscono i centri antiviolenza e le case rifugio. Gli altri criteri che hanno determinato la scelta dei due territori sono stati:

- » il basso livello di trasparenza e accessibilità agli atti regionali di programmazione e liquidazione dei fondi statali antiviolenza (Indice ActionAid 2018 = 0 < a 15): entrambe le Regioni hanno totalizzato 15 punti;
- » l'alta percentuale di risorse assegnate dal DPO alle Regioni (> 1,2 milioni di euro): la somma totale dei fondi assegnati a Lazio e Lombardia corrisponde a circa un quarto del totale delle risorse ripartite annualmente dal DPO. Ciò ha quindi reso possibile tracciare una quota significativa delle risorse ripartite sul territorio italiano;
- » la limitata presenza di case rifugio e centri antiviolenza in base ai dati contenuti nel DPCM di ripartizione dei fondi del 9 dicembre 2018: criterio valido in particolare per il Lazio (10 case rifugio e 13 centri antiviolenza⁵⁷);
- » l'alta percentuale di popolazione femminile residente con età superiore ai 14 anni: la Lombardia è la regione italiana con il numero più alto di questo segmento di popolazione, seguita dal Lazio⁵⁸.

BOX 2

LA DISOMOGENEITÀ DELLE REGIONI NELLA GESTIONE DEI FONDI ANTIVIOLENZA STATALI

La gestione dei fondi antiviolenza statali da parte delle Regioni è caratterizzata da una forte disomogeneità nelle modalità di programmazione e assegnazione delle risorse alle strutture che offrono supporto alle donne che subiscono violenza. Tre Regioni (Calabria, Puglia e Sicilia) assegnano le risorse direttamente agli enti gestori delle CR e dei CAV; otto (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche e Molise) le trasferiscono a Enti locali (Comuni o Ambiti territoriali sociali) che, a loro volta, le programmano e assegnano territorialmente; e sette (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto) assegnano i fondi sia agli Enti locali sia al privato sociale. L'analisi comparata dei dati non ha permesso l'identificazione di una specifica modalità di assegnazione dei fondi preferibile rispetto alle altre in uso. Il tempo impiegato dalle risorse a giungere nelle casse dei centri antiviolenza e delle case rifugio non dipende infatti dalla modalità gestionale utilizzata ma dall'impegno delle singole amministrazioni (regionali o comunali) a far funzionare in tempi rapidi l'iter burocratico. Il "fattore umano" quindi pare essere più determinante delle procedure amministrative adottate. L'unica evidenza certa è che l'assegnazione esclusiva agli Enti locali se, da un lato, favorisce una programmazione locale che risponde ai bisogni del territorio, dall'altro, comporta un maggiore onere in termini di risorse umane ed economiche a carico delle amministrazioni pubbliche.

⁵⁷ Fonte dati: DPCM del 9 novembre 2018.

⁵⁸ Dati Istat al 31 dicembre 2018.

Il monitoraggio locale ha quindi preso in esame i territori di Roma, Latina, Milano e Varese, selezionati tenendo conto dell'alta popolosità, del totale delle risorse assegnate dalle Regioni (> di 150.000 euro) e del punteggio dell'indice di trasparenza ActionAid 2019 (< 15). Esaminare Lazio e Lombardia ha quindi permesso, non solo di analizzare la variante più complessa della gestione della filiera regionale dei fondi (Box 2), ma anche di raccogliere informazioni comparabili.

GRAFICO 8

Lazio e Lombardia in breve



LAZIO

Indice di trasparenza ActionAid 2019: 14/29

Popolazione femminile over 14: circa 2,6 mln

Copertura territoriale: 1 CAV ogni 117.000 donne di età superiore ai 14 residenti sul territorio e 1 CR ogni 298.000

N. strutture presenti sul territorio: 23 CAV e 9 CR

Reti interistituzionali antiviolenza: 1

Risorse statali assegnate (l. 119/2013): € 3.457.222,06

Gestione fondi statali: le risorse nazionali sono programmate a livello regionale (in seguito ad un confronto informale con i territori) e gestite dagli enti capofila degli ambiti sovra distrettuali.

Fondi regionali stanziati annualmente: circa 1 mln di euro l'anno.



LOMBARDIA

Indice di trasparenza AA 2019: 10/29

Popolazione femminile over 14: circa 4,5 mln

Copertura territoriale: 1 CAV ogni 90.000 donne di età superiore ai 14 residenti sul territorio e 1 CR ogni 61.000

N. strutture presenti sul territorio: 50 CAV e 74 CR.

Reti interistituzionali antiviolenza: 27

Risorse statali assegnate (l. 119/2013): € 7.786.272,97

Gestione fondi statali: le risorse nazionali sono gestite dai Comuni capofila delle 27 reti territoriali interistituzionali antiviolenza. Il dettaglio della programmazione è sviluppato a livello territoriale.

Fondi regionali stanziati annualmente: circa 750 mila euro l'anno.

Il monitoraggio locale si basa sull'analisi degli atti amministrativi (avvisi pubblici, decreti di assegnazione, impegno e liquidazione) pubblicati nelle sezioni *Amministrazione Trasparente* dei portali delle Regioni e degli Enti locali presi in esame o condivisi su richiesta dal personale contattato; sui documenti regionali e locali di indirizzo (piani regionali antiviolenza, delibere di programmazione delle giunte regionali e delle giunte comunali) e di *governance* dei sistemi regionali e locali (protocolli di intesa, linee guida, convenzioni). Sono state inoltre raccolte informazioni attraverso 17 interviste semi-strutturate a responsabili della programmazione e della liquidazione dei fondi delle Regioni Lazio e Lombardia, dei Comuni di Roma, Latina, Milano e Varese e a rappresentanti di case rifugio e centri antiviolenza assegnatari delle risorse nelle aree geografiche di interesse.

2.1 Il sistema antiviolenza del Lazio

La Regione Lazio vanta un'esperienza più che ventennale in materia di prevenzione, protezione e contrasto alla violenza contro le donne. È stata infatti una delle prime Regioni a dotarsi di una normativa, aggiornata nel corso degli anni⁵⁹, e di fondi annuali per il sostegno di case rifugio e centri antiviolenza.

Solo con l'introduzione della Legge 4/2014 il Lazio ha stabilito una *governance* per il coordinamento degli interventi regionali, di cui è responsabile la Cabina di regia per la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne⁶⁰; ha inoltre introdotto il Piano regionale antiviolenza triennale⁶¹ e istituito l'Osservatorio regionale sulle pari opportunità e la violenza sulle donne⁶², con funzioni di analisi e monitoraggio. In questo sistema di *governance* multi-livello non è previsto un tavolo regionale o un forum antiviolenza composto dagli attori istituzionali e del terzo settore impegnati a vario titolo nella prevenzione e nel contrasto alla violenza nonché nella protezione delle donne che la subiscono.

Secondo quanto emerso dall'analisi degli atti e dalle interviste realizzate, fino al 2015 la Regione destinava i fondi antiviolenza statali e regionali principalmente alle Province che, a loro volta, le programmavano e assegnavano agli enti gestori delle case rifugio e dei centri antiviolenza. Con l'entrata in vigore della cd. Legge Delrio⁶³, a causa dello svuotamento di competenze e di risorse umane degli uffici provinciali⁶⁴, si è verificato un grave stallo delle procedure amministrative inerenti l'assegnazione e la liquidazione dei fondi antiviolenza statali per il biennio 2013-2014⁶⁵. Per superare tale impasse, la Regione ha deciso di riprogrammare i fondi e di individuare nei Comuni capofila degli ambiti sovra-distrettuali⁶⁶ i principali attori della filiera a cui destinare le risorse nazionali e regionali⁶⁷.

La mancanza per molti anni di una *governance* stabile e di un sistema di monitoraggio degli interventi ha influito sulla capacità della Regione di raggiungere l'obiettivo stabilito dalla legge regionale 64/1993 di istituire almeno un centro antiviolenza per ogni provincia⁶⁸; ancora più distanti gli obiettivi europei⁶⁹ che prevedono una casa rifugio ogni 10.000 abitanti e un centro antiviolenza ogni 50.000. Secondo i dati forniti dalla Regione Lazio (luglio 2019), sul territorio sono infatti presenti in media un centro antiviolenza ogni 117.000 donne residenti di età superiore ai 14 anni e una casa rifugio ogni 298.000.

Tale calcolo, basato sui dati ufficiali forniti dalla Regione⁷⁰ (23 centri e 9 case rifugio nel 2019), è aggiornato rispetto a quello contenuto nel decreto di ripartizione dei fondi statali per l'anno 2018⁷¹ (13 centri antiviolenza e 10 case rifugio). Questi numeri in realtà non comprendono tutte le strutture indicate dalle referenti comunali e dalle rappresentanti degli enti gestori incontrate né coincidono con quelli raccolti dal CNR-IRPPS in collaborazione con l'ISTAT per la mappatura commissionata dal DPO⁷². Ad esempio, mancano in questo computo tre case di accoglienza per la semiautonomia (due a Latina e una a Roma), ma anche strutture di accoglienza e sportelli antiviolenza che non

⁵⁹ La LR 64/1993 - *Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio* riconosceva la necessità di istituire i centri antiviolenza per contrastare il fenomeno e aiutare le donne e prevedeva l'istituzione di almeno un centro antiviolenza per capoluogo provinciale, eccetto che per territori con più di 100.000 abitanti, come nel caso di Roma, per cui erano previste più strutture. La legge fu abrogata dalla LR 19/2009, che aveva l'obiettivo di ampliare l'ambito di intervento per contrastare la violenza contro le donne; tale legge è stata a sua volta abrogata dalla LR 4/2014 - *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 e donna*.

⁶⁰ La cabina di regia è stata istituita con DGR n. 923 del 30 dicembre 2014, mentre la sua composizione con il Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00046 del 23 marzo 2015. L'attuale composizione della cabina è stata definita con il DPR n. T00169 del 9 aprile 2019. Oltre alle funzioni di coordinamento la Cabina si occupa di formulare proposte in ordine alla predisposizione del Piano triennale e alla promozione di una rete regionale antiviolenza.

⁶¹ Il primo Piano triennale attuativo degli interventi e delle misure per contrastare la violenza sulle donne è stato approvato con DGR 845 del 12 dicembre 2017.

⁶² L'Osservatorio è stato istituito con DGR n. 416 del 18 luglio 2017.

⁶³ Legge 56/2014.

⁶⁴ Tale situazione costrinse la Regione a intervenire affidando al Direttore della Direzione regionale salute e politiche sociali il compito di emanare un avviso pubblico per l'istituzione di nuove strutture rivolto però ai Comuni del Lazio, superando quindi il sistema che prevedeva l'assegnazione dei fondi alle Province.

⁶⁵ DPCM del 24 luglio 2014.

⁶⁶ In dettaglio con la DGR 660 del 17 ottobre 2017 la Regione individua gli ambiti territoriali di gestione associata degli interventi e dei servizi socio-sanitari, fatta salva la speciale prerogativa di Roma Capitale; e un secondo livello territoriale denominato "sovrambito" per la programmazione territoriale di alcuni servizi socio-assistenziali e socio-sanitari destinati a un bacino di utenza più ampio di quello distrettuale.

⁶⁷ La descrizione della nuova *governance* regionale finalizzata a programmare e gestire i fondi antiviolenza è contenuta nella DGR 846 del 12 dicembre 2017 con cui la Regione ha programmato le risorse per il biennio 2015-2016.

⁶⁸ In base alle informazioni fornite dalla Regione Lazio rimane scoperta Viterbo.

⁶⁹ EU-Expert Meeting, Conference of Experts, Police Combating Violence Against Women, Jyväskylä, 1999.

⁷⁰ Delibera regionale n. del 30 luglio 2019, *Decreto legge 14 agosto 2013, n. 93 - art. 5 bis "Azioni per i Centri antiviolenza e le Case rifugio"*. L.R. 19 marzo 2014, n. 4. *Programmazione delle risorse provenienti dal "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" assegnate alla Regione Lazio con DPCM 1 dicembre 2017*.

⁷¹ DPCM del 9 novembre 2018.

⁷² CNR-IRPPS, *I servizi specializzati antiviolenza. Quadro di sintesi dei risultati di rilevazione*, Roma, 2018.

beneficiano di fondi statali. Tale discordanza numerica mette in chiara evidenza la difficoltà delle istituzioni di raccogliere dati esaustivi e quindi avere una conoscenza dettagliata del proprio territorio; sottolinea il bisogno di adottare strumenti di rilevazione condivisi; e rimarca la necessità di strutturare modalità formalizzate di confronto tra gli attori impegnati nella realizzazione di interventi di protezione rivolti a donne che subiscono violenza.

Contrariamente al livello regionale, una rete interistituzionale anti violenza è presente localmente: è il caso di Latina. Formalmente sancita da protocolli firmati dalle principali istituzioni locali, la rete esiste fin dal 2009⁷³ e si fonda principalmente sulla stretta collaborazione tra l'Ufficio inclusione sociale del Comune e il Centro Donna Lilith. Questi ultimi, oltre a essere i principali attori impegnati in attività di prevenzione e protezione, rappresentano il nodo centrale della filiera dei fondi statali assegnati dalla Regione al sovra ambito guidato dal Comune di Latina. Il Centro Donna Lilith è l'unico ente gestore delle due strutture presenti sul territorio (un centro di accoglienza e una casa rifugio) finanziate con i fondi statali, a cui si sommano due case di accoglienza in semi-autonomia istituite all'interno di spazi forniti dal Comune e supportate dal Centro Donna Lilith con risorse proprie e comunali. Secondo tutte le testimonianze privilegiate intervistate, la rete favorisce una programmazione coordinata degli interventi territoriali volti a prevenire e contrastare il fenomeno della violenza sulle donne.

A Roma sono presenti quattro case rifugio (due comunali e due di competenza regionale), una casa di semiautonomia (di competenza comunale) e 11 centri anti violenza (cinque comunali istituiti con le risorse statali assegnate al Comune per gli anni 2017 e 2018⁷⁴, due di competenza regionale e quattro gestiti in autonomia da organizzazioni del privato sociale⁷⁵⁷⁶). Solo le sette strutture comunali sono beneficiarie dei fondi statali anti violenza, poiché quelle di competenza regionale sono finanziate con risorse del bilancio della Regione Lazio, la casa di semiautonomia con risorse comunali e le restanti con finanziamenti privati. Contrariamente a Latina, a Roma la *governance* degli interventi locali non è mai stata istituita. Ad oggi, la mancanza di un coordinamento formalizzato tra gli attori impegnati in attività di prevenzione e protezione non ha permesso l'adozione di una programmazione rispondente ai bisogni effettivi del territorio né l'impiego di prassi operative condivise. Segnali di miglioramento sono stati tuttavia registrati durante le interviste effettuate. Infatti, il Comune di Roma (in particolare l'Ufficio sviluppo progetti per la tutela dei diritti di pari opportunità che si occupa della materia) ha dichiarato di essere impegnato da circa un anno nella costituzione di una rete locale interistituzionale e nell'elaborazione delle *Linee guida per la presa in carico integrata delle donne vittime di violenza* basate sull'adozione di un linguaggio comune e procedure operative standard condivise.

Pur essendo realtà molto diverse, le interviste effettuate hanno evidenziato che Latina e Roma sono accomunate da criticità gestionali e operative simili. In particolare, sia le funzionarie comunali sia le operatrici dei centri anti violenza hanno sottolineato l'onerosità delle procedure amministrative per l'assegnazione e la liquidazione dei fondi, l'inadeguatezza delle risorse economiche allocate nonostante l'incremento degli ultimi anni, la carenza strutturale di posti letto e la mancanza di strutture di emergenza.

BOX 3

ROMA: IL CASO DI LUCHA Y SIESTA

A Roma non tutti i centri anti violenza e le case rifugio che offrono supporto e accoglienza alle donne beneficiano dei fondi statali anti violenza sebbene il loro ruolo sia fondamentale per rispondere ai bisogni del territorio. L'esperienza di Lucha y Siesta Casa delle donne è esemplificativa in tal senso. Nata nel 2008 dal recupero e dalla valorizzazione di uno stabile abbandonato di proprietà dell'Atac, negli anni è diventata uno spazio materiale e simbolico di autodeterminazione delle donne, che offre accoglienza abitativa e sociale, facilita l'empowerment e l'inserimento nel lavoro, garantisce consulenza psicologica e legale alle donne che subiscono violenza. Dal 2008 ad oggi Lucha y Siesta ha accolto 142 donne con 62 minori e ne ha sostenute 1.200, rispondendo quindi a un numero significativo di richieste di accoglienza a cui il Comune di Roma non è in grado di far fronte attraverso le strutture che finanzia mediante i fondi statali anti violenza. Lucha y Siesta infatti rappresenta la risposta alle situazioni di emergenza a cui spesso fa ricorso la rete comunale dei centri. Ciononostante, è sotto sfratto e rischia di essere chiusa. L'Atac infatti ha deciso di mettere in vendita lo stabile per fare cassa, senza tenere conto del ruolo determinante che Lucha y Siesta svolge a Roma per le donne che subiscono violenza e non solo. Per questo nel settembre 2019 è nato il Comitato "Lucha alla Città", quale risposta della cittadinanza al rischio di chiusura e del restringimento degli spazi dedicati alle donne.

⁷³ La rete venne istituita nell'ambito del progetto Arianna promosso dal DPO.

⁷⁴ Si fa qui riferimento alle risorse statali ripartite dal DPO con il DPCM del 24 luglio 2014 e del 25 novembre 2016.

⁷⁵ A questi si devono sommare due sportelli anti violenza.

⁷⁶ Fonte: rielaborazione ActionAid dei dati mappati dall'ISTAT in collaborazione con il CNR-IRPPS e forniti dalla Regione Lazio e il Comune di Roma.

2.2 Il sistema antiviolenza della Lombardia

La Regione Lombardia è stata una delle ultime Regioni a dotarsi di una normativa in tema di prevenzione, contrasto e sostegno alle donne che subiscono violenza⁷⁷. Nonostante questo è riuscita a costruire una *governance* stabile e strutturata che, in base ai dati raccolti, ha garantito una programmazione e un'assegnazione dei fondi nazionali antiviolenza abbastanza regolare.

Il sistema di *governance* regionale⁷⁸ individua nelle reti territoriali interistituzionali antiviolenza⁷⁹ i principali attori con funzioni di programmazione e coordinamento degli interventi per supportare le donne che subiscono violenza. Ad oggi, le reti sono 27⁸⁰ e sono regolate da appositi protocolli e accordi di collaborazione stipulati con la Regione. Le attività degli enti gestori delle strutture antiviolenza appartenenti alla rete sono disciplinate da specifiche convenzioni, annuali o pluriennali, firmate con l'ente capofila. I rappresentanti delle reti sono parte della più ampia Rete regionale antiviolenza⁸¹ e siedono al Tavolo permanente per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne⁸² avente compiti di consultazione e confronto sulla programmazione e la pianificazione degli interventi in materia⁸³. Il sistema regionale si compone inoltre di un organismo tecnico multidisciplinare⁸⁴, a cui è affidata la responsabilità di analizzare il funzionamento delle reti, validare scientificamente i percorsi di accesso, accoglienza e presa in carico delle donne e individuare sperimentazioni e buone prassi da tradurre in nuovi modelli gestionali. Infine, parte di questo meccanismo è l'Osservatorio Regionale Antiviolenza O.R.A.⁸⁵ (Box 4) preposto alla raccolta e al monitoraggio dei dati aggregati riguardanti le donne che entrano in contatto con i centri antiviolenza⁸⁶.

La scelta di riconoscere nelle reti territoriali il fulcro del sistema di *governance* deriva, da un lato, dalla necessità di armonizzare azioni e interventi per rendere omogeneo il sistema integrato di accesso, accoglienza, valutazione e presa in carico delle donne, rispettando le peculiarità territoriali e, dall'altro, dall'esperienza maturata dalla Regione Lombardia con le reti territoriali di conciliazione vita-lavoro. I fondi antiviolenza statali e regionali⁸⁷ vengono così assegnati direttamente alle reti territoriali esistenti che, a loro volta, per poterne beneficiare devono presentare una scheda programmatica dettagliata alla Regione. Un sistema che però, ad oggi, non è possibile valutare a causa della irreperibilità dei relativi atti della Regione e degli enti capofila delle reti.

⁷⁷ LR del 3 luglio 2012, n. 11.

⁷⁸ Cfr. art. 3 della LR 11/2012 e *Piano regionale 2015-2018*.

⁷⁹ La composizione delle reti è definita al punto 3.2 del Piano che prevede la partecipazione di almeno un Comune (in qualità di coordinatore della Rete), uno o più centri antiviolenza; uno o più case rifugio; enti del sistema sanitario e socio-sanitario; e rappresentanti delle forze dell'ordine.

⁸⁰ Le prime 18 sono state costituite in seguito con il supporto delle risorse statali ripartite per le annualità 2013-2014 (DGR 5858), ulteriori otto con i fondi antiviolenza delle annualità 2015-2016 (DGR 6714) e l'ultima nel corso del 2018, probabilmente con le risorse programmate dalla Regione per l'annualità 2017.

⁸¹ Prevista dall'art. 3 della LR 11/2012.

⁸² Previsto dall'art. 5 della LR 11/2012.

⁸³ Il tavolo in precedenza costituito da 24 partecipanti, ne conta attualmente 78.

⁸⁴ Previsto dal Piano regionale (punto 2.2.2.2) e istituito con decreto 5086 del 3 giugno 2016.

⁸⁵ Istituito, in attuazione dell'art.9 della LR 11/2012, con DGR 2795 del 5 dicembre 2014 e modificato con DGR 6008 del 19 dicembre 2016.

⁸⁶ L'ultimo [rapporto disponibile](#) dell'Osservatorio fa riferimento all'annualità 2017.

⁸⁷ Con "fondi regionali" da qui in avanti si fa riferimento alle risorse stanziolate dalle singole Regioni in ottemperanza alle leggi regionali emanate per disciplinare la materia.

BOX 4

IL CONTROVERSO OSSERVATORIO REGIONALE ANTIVIOLENZA O.R.A.

Attivo dal 2014, l'Osservatorio Regionale Antiviolenza è una banca dati informatizzata contenente dati anonimizzati delle donne prese in carico, visualizzabili solo in forma aggregata da personale autorizzato della Regione Lombardia ai fini dell'analisi statistica⁸⁸. Solamente i centri antiviolenza e le case rifugio operanti all'interno delle reti interistituzionali antiviolenza hanno l'autorizzazione a inserire i dati e ad avere il completo accesso al sistema. Oggetto di importanti controversie è la richiesta di inserire il codice fiscale delle donne assistite, motivata - secondo la Regione Lombardia - dalla necessità di evitare doppi o tripli inserimenti riferiti alla stessa donna, falsando di conseguenza i dati raccolti. Secondo gli enti gestori dei CAV tale richiesta non può essere soddisfatta a causa della necessità di garantire il completo anonimato alle donne assistite. La Regione richiede inoltre alle strutture di accoglienza di archiviare la scheda di intervento individuale per le donne che non beneficiano più dell'assistenza per evitare doppi inserimenti e per favorire l'eventuale condivisione di informazioni con altri CAV a cui la donna potrebbe rivolgersi. Secondo gli enti gestori anche questa richiesta è problematica perché riflette l'approccio prestazionale promosso dalla Regione, in quanto equipara gli interventi dei centri antiviolenza a mere prestazioni socio-sanitarie non tenendo conto della complessità dei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, che richiedono più incontri e non si esauriscono in tempi brevi. Alla luce di tali criticità, alcuni centri antiviolenza hanno deciso di non aderire al sistema entrando in conflitto con la Regione, che non pare disponibile a un superamento concertato delle problematiche rilevate. Tale contrapposizione si è inasprita allorché la Regione Lombardia ha vincolato l'erogazione del saldo del 10% delle risorse regionali e statali all'inserimento dei dati nel sistema O.R.A.; la situazione si è ulteriormente deteriorata quando le singole reti antiviolenza hanno iniziato a revocare le convenzioni agli enti gestori che si rifiutano di inserire i dati riguardanti le donne assistite.

Anche i territori lombardi presi in esame - Milano e Varese - si contraddistinguono per la loro difformità.

La rete territoriale di Milano si è costituita nel 2006 con la firma di un protocollo interistituzionale. Guidata dall'Area emergenze sociali, diritti ed inclusione del Comune di Milano, si distingue dalle altre reti per la funzione più di carattere programmatico che operativo⁸⁹. Il territorio coperto conta nove centri antiviolenza, 13 strutture in grado di offrire accoglienza in emergenza e 21 case rifugio. Le strutture sono finanziate da fondi statali, regionali e comunali⁹⁰. Infatti, il Comune di Milano stanziava annualmente circa 600 mila euro, parte dei quali sono utilizzati per finanziare le strutture che, non aderendo al sistema O.R.A.⁹¹, sono impossibilitate ad accedere ai fondi statali e regionali.

La rete territoriale di Varese, coordinata dall'Ufficio promozione iniziative educative del Comune di Varese, si è costituita nel 2013 con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra vari soggetti che ancora oggi sono parte della rete; il protocollo è stato rinnovato e ampliato nel 2017. La rete conta tra i suoi partner quattro centri antiviolenza e una casa rifugio; sul territorio sono inoltre attive altre tre strutture non ancora partner della rete. A Varese non sono presenti case per la semi-autonomia in quanto, secondo l'amministrazione locale, allo stato attuale tale bisogno non è stato rilevato. Le strutture sono finanziate per il 50% con risorse statali e regionali e per il restante 50% con altre fonti. La rete antiviolenza di Varese è caratterizzata dall'utilizzo di un approccio di tipo prestazionale e, in linea con l'orientamento regionale, non finanzia gli enti gestori che non aderiscono al sistema O.R.A. non permettendogli quindi di beneficiare dei finanziamenti statali e regionali.

Il monitoraggio locale ha fatto emergere alcune problematiche sulle modalità gestionali dei fondi da parte delle due reti territoriali. Le criticità della rete di Milano riguardano soprattutto le procedure amministrative che rallentano la filiera dell'erogazione dei fondi antiviolenza e la necessità di rispondere in maniera adeguata e coordinata ai bisogni multidimensionali delle donne assistite (derivanti, ad esempio, da patologie specifiche, dipendenze, etc.). Le problematiche di Varese, invece, derivano soprattutto dall'assetto gestionale della rete, in particolare dalla difficoltà di coordinare le attività di una compagine di Comuni molto numerosa (115). Ad accomunare le due reti invece è l'eccessiva rigidità della programmazione dei fondi proposta dalla Regione e dagli Enti locali che non permette di rispondere ai bisogni effettivi dei territori coinvolti e quindi delle donne assistite.

⁸⁸ Annualmente viene pubblicata una relazione delle attività, secondo l'ultimo rapporto riguardante i dati del 2017 i centri che hanno aderito al sistema sono 36 su 50.

⁸⁹ Il tavolo rappresentativo della rete che riunisce gli enti gestori delle strutture si suddivide a sua volta in sei sottogruppi di lavoro focalizzati sulle seguenti tematiche: comunicazione; donne disabili; donne migranti; lavoro; case rifugio; e monitoraggio.

⁹⁰ Con "fondi comunali" da qui in avanti si fa riferimento a risorse proprie stanziati dai Comuni.

⁹¹ Si veda Box 4.

2.3 Due territori a confronto

I differenti assetti organizzativi e di coordinamento e le diverse modalità gestionali dei due sistemi regionali incidono sui tempi di assegnazione e liquidazione della filiera laziale e lombarda dei fondi statali antiviolenza.

La *governance* della Lombardia, strutturata in reti interistituzionali diffuse, se da un lato, come evidenziato dalle intervistate delle amministrazioni comunali, promuove una cooperazione efficace tra gli attori coinvolti nell'implementazione di interventi a favore delle donne che subiscono violenza, dall'altro però comporta un onere amministrativo maggiore per gli Enti locali, obbligati quindi a istruire una serie di procedimenti amministrativi per la programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi che richiedono un maggiore sforzo in termini di risorse umane ed economiche. Sul versante laziale, invece, la criticità maggiormente evidenziata è l'assenza di un tavolo istituzionale di consultazione che non permette di disegnare una programmazione concertata dei fondi pienamente rispondente ai bisogni dei territori. Secondo quanto emerso dalle interviste, la Regione Lazio sta cercando di superare tale criticità attraverso contatti periodici con le rappresentanti dei Comuni responsabili della gestione dei fondi.

Una programmazione congiunta in grado di rispondere ai bisogni reali delle donne e dei territori necessita di una sede di consultazione e confronto allargato agli attori che a vario titolo sono coinvolti nella rete di assistenza e protezione locale.

La non rispondenza tra la programmazione regionale dei fondi e i bisogni dei territori è una problematica segnalata anche dalle operatrici intervistate dei CAV lombardi, che hanno sottolineato come la rigida programmazione, stabilita dagli enti capofila delle reti territoriali, non consente agli enti gestori alcun margine di manovra nell'utilizzo delle risorse in risposta alle esigenze che emergono sul territorio. Il sistema regionale prevede infatti che le risorse da assegnare ai CAV vengano calcolate in base al costo orario delle consulenze specialistiche (psicologiche, legali, mediazione linguistica, valutazione del rischio, etc.)⁹² e alle spese vive dei centri, senza tenere adeguatamente in considerazione il costo del lavoro delle operatrici impegnate nelle azioni di supporto e accoglienza "non specialistiche". In diversi casi, come evidenziato dalle rappresentanti degli enti pubblici e del terzo settore intervistate, questo determina il ricorso al supporto di personale volontario⁹³ - quindi a titolo gratuito - per lo svolgimento di una parte significativa delle attività implementate. Secondo l'ente regionale ciò è giustificato dal fatto che i CAV sono in genere associazioni di volontariato. Tale situazione non risulta tuttavia essere in linea con i principi sanciti dalla Convenzione di Istanbul, che prevede l'obbligo di garantire con misure adeguate protezione alle donne che subiscono violenza garantendo risorse finanziarie adeguate ai centri antiviolenza e alle case rifugio⁹⁴. Una ulteriore criticità concernente la programmazione delle risorse sul territorio lombardo, sollevata dalle operatrici intervistate e confermata dall'analisi degli atti amministrativi, riguarda la quota di risorse (11%) che gli enti capofila delle reti territoriali destinano alle spese di *governance*, formazione e comunicazione, con l'autorizzazione della Regione⁹⁵. Dall'analisi delle schede programmatiche presentate dalle singole reti alla Regione Lombardia⁹⁶ è emerso infatti che ogni rete - a eccezione di quella di Milano - riserva tra i 18 e i 22 mila euro alle spese di gestione. Considerando che le reti attualmente operanti in Lombardia sono 27, si tratta di una quota complessiva di fondi rilevante e che solleva qualche interrogativo sul perché parte di questi fondi non venga utilizzata per interventi diretti a favore delle donne.

La programmazione dei fondi e le procedure amministrative riguardanti l'assegnazione e la liquidazione delle risorse devono riflettere appieno l'approccio di genere e in particolare, non discriminare e tutelare il diritto alla sicurezza e alla privacy delle donne assistite. È fondamentale che nell'assegnazione dei fondi statali antiviolenza non vengano operate discriminazioni, ma che si prediliga nella scelta degli enti gestori la loro esperienza e la qualità degli interventi offerti piuttosto che la loro economicità.

⁹² Fonte: schede di programmazione delle reti antiviolenza della Regione Lombardia.

⁹³ Per un approfondimento cfr. CNR-IRPPS, *I servizi specializzati antiviolenza. Quadro di sintesi della rilevazione*, 2018, pp. 22-26; D.i.Re, *I dati dei Centri Antiviolenza di D.i.Re. Rilevazione dati 2017*, 15 novembre 2018, p. 13.

⁹⁴ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul 11 maggio 2011, artt. 18,20, 22, 23.

⁹⁵ Cfr. Dduo 6318/2019.

⁹⁶ Per il biennio 2015-2016.

Il monitoraggio locale ha permesso di stimare i tempi intercorsi tra l’emanazione del decreto di ripartizione dei fondi del DPO e la prima liquidazione delle Regioni Lombardia e Lazio agli enti gestori delle strutture antiviolenza. In media le risorse hanno impiegato due anni a giungere a destinazione: 12 mesi tra l’emanazione e l’erogazione dei fondi da parte del DPO alle Regioni e 12 mesi per la programmazione regionale delle risorse, il loro trasferimento dalle Regioni ai Comuni e dai Comuni agli enti gestori delle strutture di accoglienza.⁹⁷ È tuttavia doveroso evidenziare che, anche laddove le Regioni hanno assegnato e liquidato le risorse in minor tempo (es. il Lazio⁹⁸ per il biennio 2015-2016), si sono registrati gravi ritardi nella gestione dei fondi da parte di singoli Comuni che hanno impiegato dai tre ai nove mesi a pubblicare il primo atto di procedura negoziata o avviso pubblico e dai sei agli otto mesi per l’assegnazione e la relativa stipula di convenzioni con gli enti gestori delle strutture. Dalle interviste effettuate è emerso che il forte ritardo nell’assegnazione delle risorse è dovuto principalmente alla complessità delle procedure burocratiche e alla carenza di personale. Si tratta di fattori che non possono comunque giustificare il lasso temporale di due anni intercorso per la liquidazione dei fondi agli enti gestori, che conseguentemente rischiano di non potere garantire la continuità delle attività offerte.

Su entrambi i territori regionali, le operatrici intervistate hanno segnalato criticità derivanti dal sistema di erogazione dei fondi in uso. Nello specifico, gli Enti locali tendono a erogare le risorse ai centri antiviolenza e alle case rifugio solo dietro presentazione della rendicontazione delle spese sostenute, generano un ulteriore ritardo nella liquidazione delle risorse statali che costringe le associazioni, le operatrici e le stesse donne assistite a una condizione di precariato. Come sottolineato dalle intervistate, tale situazione impatta soprattutto sulle associazioni di piccole dimensioni che non riescono a finanziare le attività con altre risorse e sono costrette a servirsi del volontariato “forzato”, ovvero di personale che lavora per lunghi periodi senza ricevere regolare stipendio. Dalle informazioni raccolte è inoltre emerso che nei territori dei capoluoghi le associazioni tendono a ricevere regolarmente il pagamento, spesso anticipato con risorse comunali, mentre nel caso dei piccoli Comuni questo non accade, costringendo le associazioni a ridurre le attività o a pagare le proprie dipendenti con mesi di ritardo.

Il sistema di erogazione dei fondi dovrebbe prevedere il pagamento anticipato di almeno una parte significativa delle risorse per coprire le spese sostenute da centri antiviolenza e case rifugio al fine di non costringere gli enti gestori delle strutture, le operatrici e le stesse donne assistite a condizioni di vita e di lavoro precarie.

L’eccessiva burocratizzazione della filiera dei fondi è un altro ostacolo registrato sia nel Lazio che in Lombardia. Diverse le proposte formulate per snellire le procedure amministrative, tra cui, l’introduzione di una programmazione pluriennale dei fondi, avanzata dalle rappresentanti delle amministrazioni regionali e comunali incontrate; l’allineamento della programmazione regionale alle esigenze di spesa degli Enti locali, richiesta soprattutto dalle funzionarie comunali; e l’adozione di un sistema di gestione dei fondi sul modello in uso per il Programma anti-tratta che prevede l’accreditamento degli enti gestori a livello nazionale attraverso un apposito registro e la liquidazione delle risorse stanziati dal DPO in tranches prestabilite (30% a progetto approvato, 40% a metà della sua implementazione e 30% a conclusione e approvazione delle spese di rendicontazione)⁹⁹, una proposta avanzata sia dalle rappresentanti del Comune di Roma che del Comune di Milano.

Infine, tutte le persone intervistate hanno evidenziato come la carenza di risorse umane negli uffici statali, regionali e comunali responsabili della *governance* del sistema antiviolenza influisca negativamente sulla filiera dei fondi, in particolare sulla tempistica della programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse ai vari livelli, così come sottolineata anche in un recente studio del Consiglio Nazionale delle Ricerche¹⁰⁰

⁹⁷ La stima riguarda le risorse relative al biennio 2015-2016 (DPCM del 25.11.2016) e si basa sui dati reperiti online e/o forniti, su richiesta, dalle singole amministrazioni. Non è stato possibile tracciare l’intera filiera dei fondi per l’annualità 2017 (DPCM del 01.12.2017) poiché, all’1 ottobre 2019, il Lazio risultava non avere ancora assegnato le risorse.

⁹⁸ Non è possibile effettuare lo stesso calcolo per la Regione Lombardia in quanto al 1° ottobre 2019 i dati relativi alle liquidazioni non erano disponibili.

⁹⁹ Ci si riferisce al Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell’art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

¹⁰⁰ CNR-IRPPS, [Rapporto di valutazione ex-ante del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#), Roma, 2019, pp. 12-14.

SINTESI E CONCLUSIONI

Il monitoraggio dei fondi statali, realizzato da ActionAid nel corso del 2019, ha permesso di delineare lo stato dell'arte rispetto alla programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi antiviolenza, prendendo in considerazione il livello nazionale (Dipartimento per le Pari Opportunità) e quello regionale, approfondendo gli aspetti di tale filiera su due territori specifici (Lazio e Lombardia). Di seguito vengono presentate le principali conclusioni dell'analisi condotta.

Sebbene vi sia stato un incremento progressivo dei fondi allocati per il potenziamento delle case rifugio e dei centri antiviolenza dall'entrata in vigore della Legge 119/2013 (solo tra il 2017 e il 2018 i fondi sono aumentati da 12,7 a 20 milioni di euro¹⁰¹), **nessun miglioramento è stato registrato rispetto alla riduzione dei tempi di assegnazione e di stanziamento delle risorse** da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità alle Regioni. Il significativo ritardo con cui i decreti di ripartizione dei fondi per gli anni 2017 e 2018 sono stati emanati, e il conseguente slittamento dei tempi di trasferimento delle risorse alle Regioni, indicano una insufficiente volontà politica di migliorare il meccanismo di ripartizione attraverso, tra le altre misure, la pubblicazione dei decreti a inizio anno, la riduzione dei tempi amministrativi e l'assegnazione di personale sufficiente per una gestione puntuale delle risorse. Il tempo medio di un anno trascorso tra l'emanazione del decreto di ripartizione e il trasferimento dei fondi nelle casse regionali impatta negativamente sulla gestione delle risorse a livello territoriale, gravando soprattutto sulla sostenibilità delle case rifugio e dei centri antiviolenza. In alcuni territori, infatti, tali **ritardi rischiano di far chiudere le strutture di supporto e accoglienza**, togliendo alle donne che subiscono violenza la possibilità di essere assistite e costringendo le operatrici a una costante precarietà professionale e personale.

Va detto che stanziare delle risorse e liquidarle in tempi rapidi non è di per sé un'azione sufficiente. L'esperienza quotidiana delle case rifugio e dei centri antiviolenza dimostra ampiamente che i fondi previsti dalla Legge 119/2013, seppur incrementati nel corso degli anni, non sono affatto sufficienti per coprire i costi realmente sostenuti dalle strutture e, in molti casi, non rispondono ai bisogni specifici dei territori. Il monitoraggio ha infatti messo chiaramente in evidenza la necessità di aprire un confronto tra il DPO, le amministrazioni regionali e gli Enti locali, che coinvolga anche gli enti gestori, per **rilevare i bisogni reali e calcolare i costi effettivi** dei centri antiviolenza e delle case rifugio; tale confronto consentirebbe di mettere a bilancio risorse congrue per garantire la piena sostenibilità del sistema di assistenza e supporto. In questa logica, fondamentale è l'istituzione di un **sistema di monitoraggio e di valutazione periodica** di impatto. Tale meccanismo contribuirebbe a ottimizzare l'uso delle risorse, a evitare il rischio di sovrapposizione degli interventi e a mettere a regime le nuove sperimentazioni (si pensi ad esempio ai programmi per il trattamento di uomini maltrattanti o alle attività di supporto all'autonomia abitativa e lavorativa delle donne¹⁰²).

Un primo passo in questa direzione lo si è fatto con il *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020* che, tuttavia, propone ancora una volta lo stanziamento di fondi sulla base di bandi e progetti di durata limitata invece che su una programmazione di interventi strutturata e di lungo periodo. Va qui ricordato che tale piano - a poco più di un anno dalla sua supposta conclusione - non è stato formalmente adottato¹⁰³ né sono disponibili documenti che attestino l'avvio delle attività previste¹⁰⁴, sebbene si siano tenuti alcuni incontri della Cabina di regia e del Comitato tecnico.

Per quanto riguarda le Regioni, il monitoraggio ha evidenziato segnali di miglioramento rispetto allo scorso anno, ma la situazione generale permane critica. I dati mostrano infatti un lieve incremento della percentuale di liquidazione dei fondi per il biennio 2015-2016 e per il 2017 per l'attivazione e il potenziamento delle case rifugio e dei centri antiviolenza in Italia. Un maggiore numero di Regioni, infatti, è riuscito a programmare, assegnare e liquidare i fondi per il 2017 in tempi minori rispetto alle annualità precedenti e, a meno di un anno di distanza dal loro trasferimento

¹⁰¹ L'aumento delle risorse destinate al potenziamento di case rifugio e centri antiviolenza verificatosi per le annualità 2017 e 2018 è stato favorito anche dalla previsione contenuta nella legge di bilancio del 2017 (l. 232/2016, art. 1, comma 356) che stabiliva un incremento del *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità* di ulteriori 5 mln di euro per gli anni 2017-2018 e 2019.

¹⁰² Attività fino ad oggi finanziate attraverso avvisi pubblici frammentari, inseriti all'interno del più ampio contesto dei piani nazionali antiviolenza ma incapaci di fornire un supporto continuativo alle donne e agli uomini interessati. Una modalità di finanziamento che inoltre non consente di intervenire omogeneamente sull'intero territorio nazionale.

¹⁰³ Al 1° ottobre 2019 non è disponibile alcun documento che attesti la formale adozione del Piano da parte della Presidenza del Consiglio, cfr. nota 14.

¹⁰⁴ Cfr. nota 8.

dalle casse statali a quelle regionali, a liquidarne il **34%**. Lo scorso anno la percentuale di liquidazione registrata è stata del 25,9% per i fondi del biennio 2015-2016 che, allo stato attuale, risultano essere stati erogati per circa il 63%. Grave è lo stato dell'arte per le risorse relative al 2018 e al 2019. Dai dati reperibili risulta che per l'annualità 2018 **solo la Regione Molise ha liquidato una quota** dei fondi assegnategli, mentre le restanti Regioni non hanno ancora trasferito alcuna risorsa statale agli Enti locali e del privato sociale che gestiscono le strutture di accoglienza. **Per l'annualità 2019, il DPO non ha ancora emanato il decreto di ripartizione dei fondi** a tre mesi dalla fine dell'anno. Tale situazione mette seriamente a rischio la gestione delle case rifugio e dei centri antiviolenza.

Rispetto al livello di trasparenza vi è stato un incremento - seppur molto basso - del punteggio medio: dai 15 punti dello scorso anno ai 15,3 attuali, molto distanti dai 29 che indicano la massima trasparenza delle Regioni rispetto alla reperibilità e alla chiarezza contenutistica degli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione dei fondi statali. In particolare, sono otto le Regioni che hanno guadagnato da 1,5 a 8 punti, altrettante invece hanno perso fino a un massimo di 14 punti.

Il monitoraggio ha preso in esame anche un'ulteriore dimensione della filiera dei fondi antiviolenza nazionali, ricostruendo l'iter burocratico-amministrativo e il sistema di gestione regionale e locale di Lazio e Lombardia, con un focus sui territori di Roma, Latina, Milano e Varese. Le informazioni emerse hanno permesso di approfondire i punti di forza e di criticità nella gestione territoriale dei fondi, sostanziando l'analisi nazionale e sottolineando la trasversalità delle problematiche rilevate. Sono state inoltre raccolte una serie di proposte formulate dalle rappresentanti delle amministrazioni regionali, degli Enti locali e del terzo settore che gestiscono le case rifugio e i centri antiviolenza. Innanzitutto, è stata espressa da tutte le testimoni privilegiate intervistate l'urgenza di **attivare politiche nazionali, regionali e locali fondate su un'analisi strutturata dei bisogni e sulla valutazione dei costi effettivi** degli interventi, la cui stima non è mai stata calcolata in modo esaustivo. Sul piano burocratico, unanime è stata la richiesta di prevedere un finanziamento pluriennale e di semplificare i procedimenti amministrativi tra DPO e Regioni, tra Regioni ed Enti locali e tra Enti locali ed enti gestori. Questi ultimi hanno ribadito le necessità di adottare criteri di assegnazione dei fondi che privilegino competenza e qualità degli interventi piuttosto che criteri di economicità. Inoltre, essi hanno sottolineato che considerare le misure a supporto delle donne che subiscono violenza in ottica prestazionale, al pari di servizi socio-sanitari, rischia seriamente di minare il buon esito dei percorsi di supporto e protezione delle donne prese in carico. In questo quadro, è stato ribadito, valorizzare saperi e pratiche femministe diventa garanzia per il rispetto dei diritti umani fondamentali, tra cui i diritti alla non discriminazione, alla sicurezza e alla privacy.

RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati emersi dal presente monitoraggio, ActionAid raccomanda al Dipartimento per le Pari Opportunità, alle Regioni e agli Enti locali una serie di azioni al fine di assicurare una gestione più efficace e trasparente delle risorse stanziata in ottemperanza all'art. 5 *bis* della Legge 119/2013 e così permettere l'implementazione puntuale di interventi di prevenzione e protezione delle donne che subiscono violenza su tutto il territorio nazionale. È necessario quindi che tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nella gestione dei fondi antiviolenza si impegnino a programmare, assegnare e liquidare tempestivamente i fondi agli enti beneficiari, garantendo un livello di trasparenza che assicuri la loro piena tracciabilità.

In particolare ActionAid raccomanda:

al **Dipartimento per le Pari Opportunità:**

- » di procedere tempestivamente con l'emanazione del decreto di ripartizione delle risorse previste per l'annualità 2019;
- » 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 la loro tempestiva liquidazione alle Regioni e il loro successivo trasferimento ai centri antiviolenza e alle case rifugio;
- » di promuovere la modifica della Legge 119/2013 nella disposizione riguardante l'obbligo di ripartire le risorse su base annuale (DL 93/2013, art. 5 *bis*, comma 2), prevedendo l'adozione di una programmazione e ripartizione dei fondi su base pluriennale al fine di assicurare continuità agli interventi implementati sul territorio e favorire uno snellimento dei procedimenti amministrativi;
- » di modificare i criteri di ripartizione delle risorse al fine di assicurare una assegnazione dei fondi che tenga conto anche *“della necessità di riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case-rifugio in ogni regione”* così come previsto dalla norma (DL 93/2013, art. 5 *bis*, comma 2), a partire dal rapporto tra il numero di strutture presenti sul territorio e la popolazione femminile di età superiore ai 14 anni residente;
- » di liquidare i fondi antiviolenza alle Regioni entro 45 giorni dalla presa d'atto da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità del ricevimento delle schede programmatiche regionali, così come previsto dai decreti di ripartizione, per garantire il potenziamento e il regolare funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
- » 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'allocazione di risorse congrue; tale analisi - da pubblicare sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità - dovrebbe tenere conto delle valutazioni degli attori istituzionali e del privato sociale che, a vario titolo, fanno parte del sistema locale di assistenza e di protezione delle donne assistite e dovrebbe effettuarsi con cadenza triennale, al fine di informare i piani d'azione nazionali che auspicabilmente dovrebbero rinnovarsi con la stessa tempistica;
- » 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 le informazioni relative ai fondi antiviolenza sul sito, prevedendo una sezione dedicata regolarmente aggiornata e lo sviluppo di appositi opendata, e di incrementare il livello di trasparenza contenutistica adottando un linguaggio chiaro e omogeneo per favorire la pronta riconoscibilità della finalità degli atti inserendo informazioni dettagliate per tracciare come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse.

alle **Regioni**:

- » di programmare ed erogare tempestivamente le risorse ripartite con il decreto dell'11 novembre 2018;
- » 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 programmare le risorse su base pluriennale, anche attraverso l'utilizzo di piani antiviolenza regionali, al fine di definire una strategia di intervento e finanziaria organica, garantire una continuità nei finanziamenti ai centri antiviolenza e alle case rifugio, favorire uno snellimento delle procedure amministrative e un'erogazione puntuale e tempestiva dei fondi antiviolenza;
- » di istituire una sede di consultazione e confronto allargato agli attori che a vario titolo sono coinvolti nella rete di assistenza e protezione locale al fine di stabilire congiuntamente la programmazione delle risorse affinché essa risponda ai bisogni reali delle donne prese in carico e dei territori;
- » di assicurare che la programmazione dei fondi, così come tutte le procedure amministrative riguardanti l'assegnazione e la liquidazione delle risorse, riflettano appieno l'approccio di genere, in particolare tutelando i diritti alla non discriminazione, alla sicurezza e alla privacy delle donne assistite;
- » di assegnare i fondi direttamente agli enti attuatori degli interventi programmati evitando di apportare un maggiore onere in termini di risorse umane ed economiche a carico delle amministrazioni pubbliche e procedure amministrative e rendicontuali che permettano una liquidazione semplificata e tempestiva delle risorse ai centri antiviolenza e alle case rifugio;
- » 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;

agli **Enti locali**:

- » di programmare e liquidare entro un mese dal trasferimento delle risorse statali nelle casse comunali i fondi nazionali antiviolenza per garantire il potenziamento e il regolare funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
- » di garantire che il sistema di erogazione dei fondi preveda il pagamento anticipato di una parte o della totalità delle risorse utili a coprire le spese sostenute da centri antiviolenza e case rifugio, al fine di non costringere gli enti gestori delle strutture, le operatrici e le stesse donne assistite in condizioni di vita e di lavoro precarie;
- » di assicurare che la programmazione dei fondi così come tutte le procedure amministrative riguardanti l'assegnazione e la liquidazione delle risorse riflettano appieno l'approccio di genere, in particolare, tutelando i diritti alla non discriminazione, alla sicurezza e alla privacy delle donne assistite;
- » di utilizzare, nelle gare d'appalto e/o procedure negoziate per l'affidamento della gestione delle strutture antiviolenza, criteri di valutazione per l'assegnazione dei fondi che privilegino competenza e qualità degli interventi piuttosto che criteri di economicità;
- » 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 contenente tutta la documentazione del caso e sviluppando appositi opendata, e 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.





act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

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

Via Tevere, 20
00198 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@ActionAid.org

www.ActionAid.it