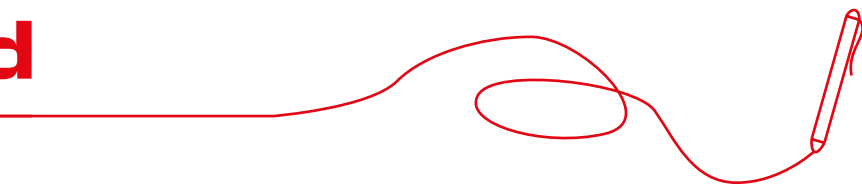


**act:onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



**TRASPARENZA  
E ACCOUNTABILITY:  
I FONDI NAZIONALI  
ANTIVIOLENZA  
2015-2017**

Rapporto a cura di: **Isabella Orfano**

Ricerca e redazione: **Isabella Orfano e Rossella Silvestre**

Contributi: **Rossana Scaricabarozzi**

Supervisione: **Elisa Visconti**

Impaginazione: **Tadzio Malvezzi**

**act!onaid**

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

# SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>04</b>
<b>1 - I FONDI NAZIONALI CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE</b>	<b>05</b>
<b>2 - LA TRASPARENZA NELLA PROGRAMMAZIONE, ASSEGNAZIONE E LIQUIDAZIONE DEI FONDI PER LE CASE RIFUGIO E I CENTRI ANTIVIOLENZA</b>	<b>08</b>
<b>3 - INDICE 2015 E INDICE 2018 A CONFRONTO: COS'È CAMBIATO</b>	<b>09</b>
<b>4 - QUANTE RISORSE SONO STATE EFFETTIVAMENTE LIQUIDATE DALLE REGIONI?</b>	<b>10</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>11</b>
<b>RACCOMANDAZIONI</b>	<b>13</b>

# INTRODUZIONE

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)<sup>1</sup> riconosce la violenza sulle donne come una grave discriminazione e violazione dei diritti umani. La Convenzione stabilisce un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i generi e l'eliminazione della violenza sulle donne ed invita gli Stati parte a dotarsi di politiche e piani d'azione globali e coordinati. Prevenire la violenza e fornire assistenza e protezione alle donne che la subiscono, garantendo loro servizi e misure che "dispongano di risorse adeguate e di figure professionali adeguatamente formate per fornire assistenza" (art. 20) sono obblighi fondamentali che gli Stati contraenti si assumono ratificando la Convenzione. Ne consegue che gli Stati firmatari, Italia inclusa, sono ritenuti responsabili di una grave violazione dei diritti umani, se non assicurano risposte appropriate contro la violenza.

Monitorare le risorse istituzionali messe in campo da un Paese significa pertanto verificarne l'impegno concreto nella lotta contro un fenomeno multiforme, pervasivo e strutturale che continua a colpire moltissime ragazze e donne quotidianamente, nella maggior parte dei casi dentro le mura domestiche. Quali sono dunque i finanziamenti messi in campo dall'Italia? Per quali tipologie di interventi, a quali enti e su quali territori? Qual è il livello di trasparenza delle Regioni rispetto alla programmazione e alla liquidazione delle risorse erogate dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) e destinate al potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio?

Per rispondere a queste domande ActionAid Italia ha condotto il secondo monitoraggio dei fondi antiviolenza nazionali ripartiti tra le Regioni per le annualità 2015-2016 e per il *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*. Il presente monitoraggio non ha preso in esame il *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*.<sup>2</sup> I dati qui presentati sono stati raccolti tra giugno ed ottobre 2018, analizzando gli atti pubblici disponibili on-line e forniti direttamente su richiesta dalle singole Regioni e dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO). Gli atti esaminati sono avvisi pubblici emanati dal DPO, i relativi decreti di approvazione delle graduatorie, schede di monitoraggio, atti regionali di programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse ripartite con i Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 25 novembre 2016. I risultati del monitoraggio sono quindi strettamente basati sulla documentazione accessibile 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. Solo per i fondi direttamente versati alle Regioni per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (attraverso i vari DPCM) si sono potute verificare le somme effettivamente destinate attraverso i riparti pubblicati in Gazzetta Ufficiale e l'analisi delle delibere regionali disponibili. Per approfondire i risultati qui di seguito riportati, si rimanda al blog [www.donnechecontano.it](http://www.donnechecontano.it).

<sup>1</sup> [www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home](http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home)

<sup>2</sup> Approvato il 23 novembre 2017 in Conferenza unificata Stato-Regioni, il Piano non è ancora attivo. Tuttavia, risultano essere stati stanziati circa 35,4 milioni di euro nella legge di bilancio 2018, sul cap. 496 *Somme da destinare al Piano contro la violenza sulle donne*.

# 1 - I FONDI NAZIONALI CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE

Comunemente conosciuta come la legge sul femminicidio, la l. 119/2013 ha introdotto una serie di modifiche al codice di procedura penale volte a garantire la prevenzione e la repressione della violenza sulle donne nonché, all'art. 5, ha previsto l'adozione di un *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*. La legge prevede due linee di finanziamento: una per dare attuazione al Piano (art. 5) e l'altra per il potenziamento delle misure di assistenza a favore delle donne che subiscono violenza e dei loro figli (art. 5 bis). Con la seconda linea il legislatore ha inteso assicurare risorse specifiche per potenziare la rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e delle misure di assistenza dedicate alle donne<sup>3</sup>. In particolare, la legge ha previsto, per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, uno stanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, 7 milioni per il 2014 e 10 milioni annui a decorrere dal 2015, da ripartire tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano<sup>4</sup>. La responsabilità della programmazione, dell'erogazione nonché del monitoraggio dei fondi antiviolenza stanziati attraverso la l. 119/2013 è in capo al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*<sup>5</sup> è stato ufficialmente adottato il 7 luglio 2015 e operativamente avviato l'8 marzo 2016. Secondo i suoi estensori, il piano rappresenta il primo strumento di cui si è dotata l'Italia per mettere a sistema

le azioni a favore delle donne che subiscono violenza maschile, adottando un approccio olistico e multilivello<sup>6</sup>, visione non condivisa dai centri antiviolenza, dalle associazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza maschile e dalla società civile in generale<sup>7</sup>.

Il Piano ha previsto l'attuazione di una serie di linee d'azione che hanno riguardato in particolare le seguenti attività:

- » Banca dati sulla violenza di genere per rafforzare la conoscenza del fenomeno attraverso lo sviluppo e l'implementazione di un sistema informativo statistico, a cura dell'Istat (2.000.000 euro)<sup>8</sup>;
- » Potenziamento dei centri antiviolenza e dei servizi destinati alle donne vittime di violenza (11.994.993 euro)<sup>9</sup>;
- » Interventi di formazione, inserimento socio-lavorativo, autonomia abitativa e sistemi informativi regionali (12.998.700 euro)<sup>10</sup>;
- » Interventi di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, supporto alle donne detenute che hanno subito violenza, trattamento uomini autori di violenza (19.889.037 euro)<sup>11</sup>;

<sup>3</sup> L'art 5 bis, comma 2, lettera d), della l.119/2013 prevede infatti che un terzo dei fondi disponibili siano destinati all'istituzione di nuovi centri antiviolenza e nuove case rifugio al fine di riequilibrare la presenza di questi ultimi secondo le indicazioni contenute nella raccomandazione UE - Expert Meeting sulla violenza contro le donne, Finlandia, 8-10 novembre 1999 (un centro antiviolenza ogni 10.000 persone e un centro d'emergenza ogni 50.000 abitanti).

<sup>4</sup> Si tratta dei fondi ripartiti tra le Regioni, ad oggi, con il DPCM del 24 luglio 2014 per le annualità 2013/2014, con il DPCM del 25 novembre 2016 per gli anni 2015/2016 e con il DPCM del 1° dicembre 2017 per l'annualità 2017. Secondo le informazioni fornite dal Dipartimento per le Pari Opportunità, il DPCM riguardante i fondi dell'annualità 2018 dovrebbe essere pubblicato entro il 2018.

<sup>5</sup> [www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Piano-violenza-2015-2017.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Piano-violenza-2015-2017.pdf)

<sup>6</sup> *Piano*, p. 5.

<sup>7</sup> [www.direcontrolaviolenza.it/piano-straordinario-contro-la-violenza-sessuale-e-di-genere-persa-unocasionestorica/](http://www.direcontrolaviolenza.it/piano-straordinario-contro-la-violenza-sessuale-e-di-genere-persa-unocasionestorica/); [www.zeroviolenza.it/temi/violenzadonne/item/70921-violenza-di-genere-arriva-il-piano-d%E2%80%99azione-la-rabbia-delle-associazioni-%C3%A8-inutile](http://www.zeroviolenza.it/temi/violenzadonne/item/70921-violenza-di-genere-arriva-il-piano-d%E2%80%99azione-la-rabbia-delle-associazioni-%C3%A8-inutile); [www.internazionale.it/opinione/leamelandri/2015/06/12/piano-violenza-sessuale](http://www.internazionale.it/opinione/leamelandri/2015/06/12/piano-violenza-sessuale)

<sup>8</sup> [www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/protocollo-intesa-con-istat.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/protocollo-intesa-con-istat.pdf)

<sup>9</sup> [www.pariopportunita.gov.it/bandi\\_avvisi/avviso-pubblico-per-il-potenziamento-dei-centri-antiviolenza-e-dei-servizi-di-assistenza/](http://www.pariopportunita.gov.it/bandi_avvisi/avviso-pubblico-per-il-potenziamento-dei-centri-antiviolenza-e-dei-servizi-di-assistenza/)

<sup>10</sup> DPCM "Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, di cui all'articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, per essere ripartite tra le regioni e le province autonome per la realizzazione delle quattro linee d'azione ivi previste, destinando le risorse nazionali in modo complementare rispetto all'impiego di risorse proprie" del 25 novembre 2016, in [www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-01-25&atto.codiceRedazionale=17A00489&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-01-25&atto.codiceRedazionale=17A00489&elenco30giorni=false)

<sup>11</sup> [www.pariopportunita.gov.it/bandi\\_avvisi/violenza-di-genere-bando-per-il-finanziamento-di-progetti-per-la-prevenzione-e-il-contrasto-del-fenomeno/](http://www.pariopportunita.gov.it/bandi_avvisi/violenza-di-genere-bando-per-il-finanziamento-di-progetti-per-la-prevenzione-e-il-contrasto-del-fenomeno/)

- » Numero pubblico gratuito antiviolenza 1522 (1.230.000 euro)<sup>12</sup>;
- » Azioni di formazione per operatrici del 1522 e personale DPO; sensibilizzazione nelle scuole; analisi fenomeni inerenti alla violenza di genere, in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri (200.000 euro più 60.000 euro di cofinanziamento da parte dell'Arma);
- » Azioni di formazione multidisciplinare; valorizzazione delle metodiche di valutazione del rischio; interventi procedurali e strutturali per istituire *setting* adeguati di ascolto per le vittime di violenza di genere, in collaborazione con la Polizia di Stato (200.000 euro più 60.000 euro di cofinanziamento da parte del Ministero dell'Interno)<sup>13</sup>;
- » Iniziative di sensibilizzazione in ambito scolastico (5.000.000 euro)<sup>14</sup>;
- » Mappatura quali-quantitativa dei servizi di protezione; monitoraggio e valutazione Piano straordinario 2015-2017; supporto per orientamenti strategici, valutazione Piano 2017-2020, a cura del Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali (CNR-IRPPS)<sup>15</sup> (1 milione di euro più 300 mila euro di cofinanziamento da parte del CNR).

Per l'implementazione di tali attività, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha destinato circa **54,5 milioni di euro**<sup>16</sup>, a cui vanno sommati circa **30,8 milioni di euro** ripartiti tra le Regioni con i Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 25 novembre 2016 e del 1 dicembre 2017, destinati specificatamente al potenziamento o alla realizzazione ex novo di centri antiviolenza e case rifugio per le annualità 2015-2016 e 2017. Dunque lo stanziamento complessivo dei fondi è pari a **85.354.736 euro**, a cui devono essere aggiunte le quote di **cofinanziamento** che alcuni enti ed istituzioni hanno messo a disposizione per realizzare le azioni in cui erano direttamente coinvolte. In totale, quindi, **i fondi antiviolenza per il triennio 2015-2017 del DPO e dei soggetti partner ammontano a 85.774.736 euro**. Di tale importo, in base alla documentazione consultata disponibile **al 31 ottobre 2018, risultano essere stati erogati 30.842.006 euro**, corrispondenti al **35,9% del totale**.

Raggruppando le varie tipologie di azioni finanziate in tre macro-aree ("Protezione", "Prevenzione" ed "Azioni sistematiche") e analizzando le ripartizioni dei fondi, si evincono con chiarezza le scelte effettuate dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dalle Regioni per prevenire la violenza di genere e fornire supporto alle donne che la subiscono.

All'area "**Prevenzione**", sono stati destinati **21.515.051,71 euro**, corrispondenti al **25,2%** delle **risorse totali**. La quota più significativa è stata stanziata per attività di **comunicazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica (13,7%)**; in misura minore sono stati invece finanziati **progetti educativi nelle scuole (5,9%)**, corsi di **formazione per figure professionali** che entrano in contatto con le donne che subiscono violenza (4,1%) e, infine, a **programmi rivolti agli autori di violenza (1,5%)**.

Per l'area "**Protezione**", sono stati stanziati **59,1 milioni di euro**, il **69,2%** delle **risorse complessive** (85.354.736 euro). Di questi fondi, la **quota più importante**, ovvero il **50,2%**, è stata destinata al **potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio**: 32.659.140 euro (pari al **38,3%**) per i centri antiviolenza e case rifugio **già esistenti** e 10.177.861 euro (pari a circa il **12%**) per l'istituzione di **nuovi** centri antiviolenza e nuove case rifugio. Nei 59,1 milioni di euro sono ricomprese le risorse destinate alle Regioni per gli interventi regionali già operativi. È qui interessante evidenziare che ben 10 Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia<sup>17</sup>, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria) hanno scelto di utilizzare tali fondi per sostenere varie tipologie di accoglienza e sportelli di ascolto, piuttosto che rafforzare le attività di formazione, sensibilizzazione o di raccolta dati già in essere. Ciò sembra indicare un bisogno diffuso di contare su maggiori finanziamenti statali per sostenere interventi di protezione per le donne che subiscono violenza. Nell'ambito delle attività di protezione, sono stati finanziati anche **percorsi di empowerment socio-economico (10,6%** dei fondi); attività per favorire l'**autonomia abitativa (4,1%)**; **interventi diretti a donne migranti e rifugiate** che subiscono violenza (**2,6%**); il numero gratuito antiviolenza **1522 (1,4%)**; e **programmi a supporto delle donne che subiscono anche violenza economica (0,3%)**.

Per l'area "**Azioni sistemiche**", sono stati stanziati **3.963.434 euro**, circa il **4,6%** dei **fondi totali**. Nello specifico, sono stati assegnati **2,9 milioni di euro** per la creazione di una **banca-dati** sul fenomeno della violenza contro le donne a cura dell'**ISTAT** e per il supporto dei

<sup>12</sup> Si tratta dell'importo stanziato per la copertura del servizio per le annualità 2016 e 2017.

<sup>13</sup> [www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/protocollo-intesa-con-interno.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/protocollo-intesa-con-interno.pdf)

<sup>14</sup> [www.pariopportunita.gov.it/bandi\\_avvisi/avviso-per-la-realizzazione-di-iniziative-educative-in-ambito-scolastico-per-lattuazione-del-punto-5-2-educazione-del-piano-dazione-straordinario-contro-la/](http://www.pariopportunita.gov.it/bandi_avvisi/avviso-per-la-realizzazione-di-iniziative-educative-in-ambito-scolastico-per-lattuazione-del-punto-5-2-educazione-del-piano-dazione-straordinario-contro-la/)

<sup>15</sup> [www.irpps.cnr.it/en/poges/8135/](http://www.irpps.cnr.it/en/poges/8135/)

<sup>16</sup> Il dato comprende le risorse destinate al numero antiviolenza per gli anni 2016 e 2017 (pari a circa 1.2 milioni di euro) e l'importo di 9.969.037 euro (a valere sul cap. 496 del bilancio della Presidenza del Consiglio del 2018), impegnato per finanziare un maggior numero di progetti presentati in risposta all'Avviso pubblico di luglio 2017 che, a sua volta, stanziava 10 milioni di euro per la realizzazione di sei linee di intervento.

<sup>17</sup> Nel caso della Regione Lombardia non è stato possibile reperire informazioni circa la destinazione ultima delle risorse, la Regione ha infatti assegnato i fondi alle 18 reti territoriali per il supporto e l'ampliamento dei servizi offerti da queste ultime.

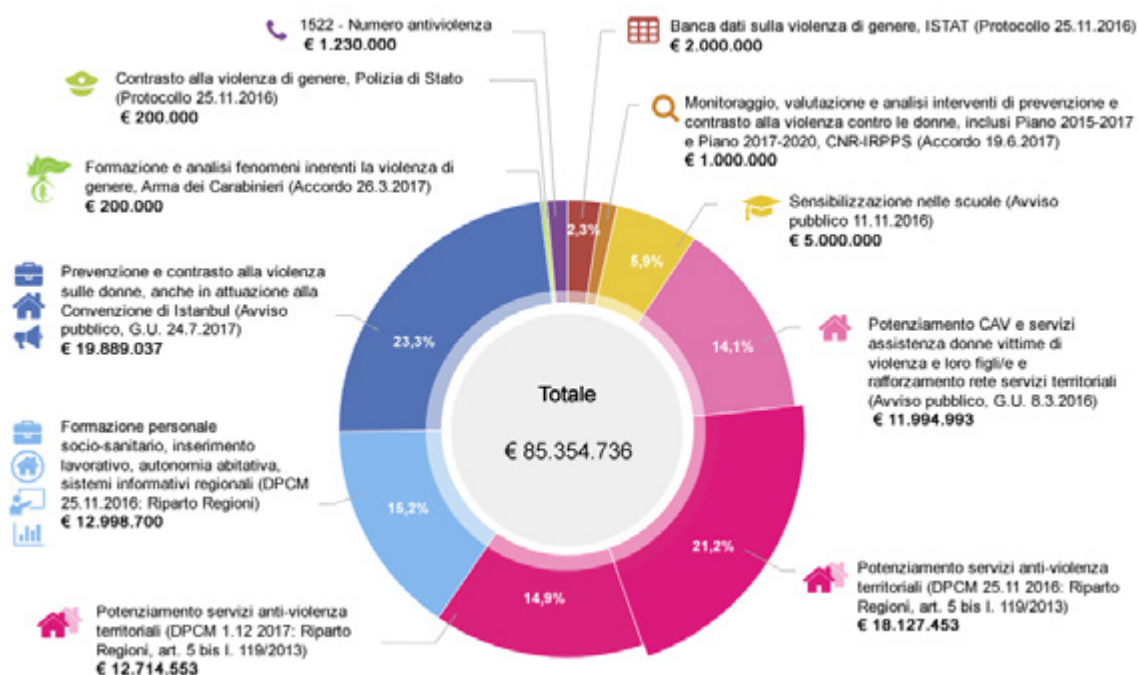
**sistemi di raccolta dati regionali.** Inoltre, è stato destinato **1 milione di euro** al Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (**CNR-IRPPS**) per il **monitoraggio** e la **valutazione** delle politiche attuate per contrastare la violenza contro le donne.

Non è stato possibile reperire **informazioni** certe riguardanti l'**1%** delle risorse complessive stanziato, dal DPO per il triennio 2015-2017<sup>18</sup>, a causa della programmazione incompleta di alcune Regioni e dell'impossibilità di rintracciare la riallocazione dei fondi

inizialmente ripartiti ma mai liquidati, in ottemperanza all'Accordo di Milano<sup>19</sup>, alle Province Autonome di Trento e Bolzano per il potenziamento dei centri anti-violenza e le case rifugio<sup>20</sup>.

Nell'ambito del Piano straordinario 2015-2017, attraverso la ripartizione di fondi alle Regioni e una serie di avvisi pubblici, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha finanziato diverse linee di intervento e tipologie di azioni differenziate, di cui si dà conto dettagliatamente nel blog **donnechecontano.it**.

## GRAF. 1 Risorse complessive stanziato per il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017



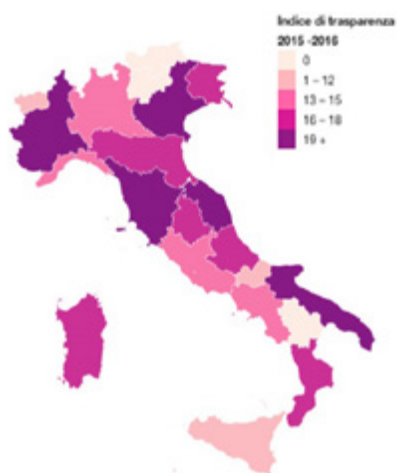
<sup>18</sup> Si fa qui riferimento all'importo complessivo pari a 85.354.736 euro che comprende sia con risorse stanziato per la realizzazione delle attività previste dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, che a quelle previste dall'art.5 bis della l. 119/2013 per il potenziamento dei centri anti-violenza e delle case rifugio.

<sup>19</sup> Tale Accordo, siglato il 30 novembre 2009 interviene sull'autonomia finanziaria delle Province Autonome. Andando, difatti, a ridurre notevolmente i trasferimenti statali a quota variabile, tra cui rientrano le assegnazioni provenienti da leggi di settore, l'Accordo favorisce lo sviluppo di un legame sempre più solido con la capacità fiscale del territorio e quindi con l'andamento dell'economia locale.

<sup>20</sup> Secondo quanto affermato all'art. 2 comma 6 del DPCM 25 novembre 2016, la quota destinata alle Province autonome è, infatti, versata dal DPO all'entrata del bilancio dello Stato, al capo X, capitolo 2368, art. 6. E poiché tali risorse non vengono ridistribuite alle Regioni nell'ambito dello stesso riparto, non è chiaro se esse vengano utilizzate dal DPO o da un'altra istituzione per finanziare attività contro la violenza di genere.

## 2 - LA TRASPARENZA NELLA PROGRAMMAZIONE, ASSEGNAZIONE E LIQUIDAZIONE DEI FONDI PER LE CASE RIFUGIO E I CENTRI ANTIVIOLENZA

GRAF. 2 Indice di trasparenza delle Regioni



Nell'aprile 2015, ActionAid ha elaborato un indice per valutare il livello di trasparenza delle Regioni nella programmazione delle risorse loro destinate dal Dipartimento per le Pari Opportunità per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio per le annualità 2013 e 2014. Nel 2018, l'indice è stato rivisto per includere nell'analisi anche il livello di trasparenza rispetto alla liquidazione delle risorse. Attraverso l'indice, che ha un valore da 0 a 29, è stata valutata la "trasparenza formale" delle delibere e dei decreti di programmazione e liquidazione, cioè la possibilità di reperire gli atti online e il loro formato; e la "trasparenza nei contenuti" degli stessi atti, cioè il grado di dettaglio delle informazioni contenute nelle delibere che permette di tracciare come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse. I dati che seguono sono riferiti specificatamente ai fondi ripartiti con

il DPCM del 25 novembre 2016<sup>21</sup> e aggiornati al 31 ottobre 2018.

Dall'analisi dei documenti raccolti tra giugno ed ottobre 2018 emerge che, nel complesso, la **Regione con il più alto livello di trasparenza** è la **Regione Marche** (23 punti), seguita da Piemonte (20 punti), Puglia (19 punti), Veneto (19 punti) e Toscana (18,5 punti). **Nessuna Regione, tuttavia, ha raggiunto il punteggio massimo** (29 punti). **Maglia nera** invece per la **Regione Basilicata**, a cui è stato attribuito un valore di 0 punti poiché non è stato possibile reperire alcun documento riguardante i fondi stanziati dal DPO per le annualità 2015-2016.

Se si prendono in esame i singoli indicatori di trasparenza, emergono delle differenze significative tra le Regioni. Ad

<sup>21</sup> Si fa qui riferimento al DPCM "Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» 2015-2016, di cui all'articolo 5 bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito nella legge 15 ottobre 2013, n. 119."



esempio, rispetto alle delibere di programmazione delle risorse, la Regione Marche (16) rimane la più trasparente seguita dal Lazio (15), Piemonte, Sardegna e Toscana (12). La situazione si ribalta se invece si analizzano i decreti di liquidazione. Le Regioni più trasparenti sono Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Puglia e Veneto con ben 8 punti su 11, seguite da Marche (7) e Toscana (6,5); il Lazio, al secondo posto nella classifica riguardante le delibere di programmazione, è in questo caso all'ultimo posto con 0 punti, insieme a Basilicata, Molise e Sicilia<sup>22</sup>.

La varietà dei punteggi è dovuta alle molteplici variabili usate per determinare l'indice di trasparenza. Da notare che i valori assegnati agli indicatori riguardanti la trasparenza formale non sempre coincidono con quelli relativi alla trasparenza nei contenuti. Di conseguenza, è possibile che Regioni virtuose dal punto di vista formale poi non lo siano

parimenti nel fornire i dettagli sulle scelte di spesa, come nel caso dell'Abruzzo, della Calabria, delle Marche o della Toscana. Viceversa, alcune Regioni, per cui è stato difficile reperire la delibera online, su richiesta, hanno fornito molte informazioni sulla destinazione dei fondi, come ad esempio il Friuli-Venezia Giulia. Caso a parte la Valle d'Aosta per cui non è stato possibile ricostruire con chiarezza la filiera dell'utilizzo dei fondi, nonostante la pronta disponibilità a condividere gli atti ufficiali.

Non avendo registrato il punteggio massimo di 29 punti, è possibile affermare che nessuna Regione italiana ha un livello di trasparenza ottimale da consentire alle cittadine e ai cittadini di fruire in modo completo e chiaro delle informazioni riguardanti l'utilizzo dei fondi statali per il potenziamento dei servizi antiviolenza da parte delle istituzioni.

<sup>22</sup> Nel caso del Molise non è stato possibile reperire atti regionali di liquidazione, tuttavia, sono state raccolte informazioni circa le liquidazioni delle risorse destinate ai centri antiviolenza e alle case rifugio già esistenti grazie ad alcuni decreti di liquidazione emanati dall'ATS di Campobasso. Nel caso della Basilicata non è stato recuperato alcun atto che facesse riferimento ai fondi in questione.

## 3 - INDICE 2015 E INDICE 2018 A CONFRONTO: COS'È CAMBIATO

Confrontando i risultati del monitoraggio del 2015 e quelli del 2018<sup>23</sup>, è evidente il generale miglioramento di *performance* delle Regioni rispetto alla trasparenza formale e contenutistica degli atti. Nel 2015 è stato possibile raccogliere informazioni sui provvedimenti di programmazione di 15 Regioni su 19, mentre con il presente monitoraggio, non solo si è avuto accesso agli atti di programmazione delle risorse di 18 Regioni su 19, ma è stato possibile reperire anche i provvedimenti di assegnazione e di liquidazione di ben 15 Regioni<sup>24</sup>.

Da un'analisi comparata dei due monitoraggi, emergono anche alcune evidenze negative. Ad esempio, la Regione

Basilicata è passata da un livello di trasparenza di 9 punti a 0, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Sardegna da 11 a 9 punti, la Toscana da 13 a 9 punti. Sono complessivamente 6 le Regioni<sup>25</sup> che hanno perso almeno 1 punto di trasparenza (Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta), mentre le Regioni che si erano dimostrate meno o per nulla trasparenti nel primo monitoraggio, oggi vantano un livello di trasparenza più alto (Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Umbria)<sup>26</sup>. Da rilevare poi che solo due Regioni (Marche e Toscana) pubblicano opendata riguardanti le risorse antiviolenza qui prese in esame, le stesse che avevano reso disponibili i dataset già tre anni fa.

<sup>23</sup> Per garantire la comparabilità dei risultati, i dati del 2013-2014 e quelli riguardanti il 2015-2016 sono stati messi a confronto utilizzando l'indice di trasparenza sviluppato da ActionAid nel 2015.

<sup>24</sup> Eccetto Basilicata, Lazio, Molise e Valle d'Aosta.

<sup>25</sup> La Regione Basilicata è passata da 9 a 0, l'Emilia-Romagna da 11 a 9, la Lombardia da 7 a 6, la Sardegna da 11 a 9, la Toscana da 13 a 9 e la Valle d'Aosta da 8 a 5.

<sup>26</sup> La Calabria che è passata da 0 a 8, il Friuli-Venezia Giulia da 0 a 9, a Sicilia da 0 a 8 l'Umbria da 6 a 8.

## 4 - QUANTE RISORSE SONO STATE EFFETTIVAMENTE LIQUIDATE DALLE REGIONI?

L'analisi degli atti regionali disponibili ha messo in luce una situazione piuttosto diversificata e spesso negativa rispetto alla liquidazione dei fondi per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio per le annualità 2015-2016 (DPCM 25 novembre 2016). Al 31 ottobre 2018, a circa due anni di distanza dalla pubblicazione del DPCM, le **Regioni hanno liquidato solo il 25,9 % delle risorse.** Nello specifico, è stato erogato il 30,6% dei fondi destinati al potenziamento dei centri antiviolenza, delle case rifugio esistenti e degli interventi regionali già operativi, e il 17% dei fondi per l'istituzione di nuove strutture. Rispetto al passato, tuttavia, si è registrato un leggero miglioramento. Nel settembre 2016, infatti, due anni dopo

l'emanazione del DPCM del 24 luglio 2014, la Corte dei Conti<sup>27</sup> evidenziava che solo 6 Regioni su 19 avevano comunicato l'avvenuta liquidazione di parte dei fondi statali, circa il 14,5% dell'importo complessivo. Nel caso invece delle risorse in oggetto, a due anni di distanza dalla pubblicazione del DPCM, sono 15 le Regioni che hanno liquidato il 25,9% dell'importo totale. Si tratta ancora di un risultato mediocre che, sebbene indichi un miglioramento, sottolinea la necessità di individuare rapidamente soluzioni che garantiscano il puntuale finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio e, quindi, l'effettivo supporto e la pronta protezione alle donne che subiscono violenza.

<sup>27</sup> Con delibera n. 9/2016/G del 5 settembre 2016.

# CONCLUSIONI

È indubbio che la Legge 119/2013 abbia contribuito all'incremento dei fondi per la prevenzione della violenza e la protezione delle donne che la subiscono. Le risorse stanziare per il triennio 2015-2017 dal DPO e dai soggetti partner sono significativamente superiori rispetto a quanto mai erogato in precedenza. Anche la diversificazione degli interventi finanziati è aumentata così come il numero dei territori e degli attori coinvolti. La mancanza di un monitoraggio e di una valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* dei fondi antiviolenza non permette di avere dati approfonditi per stabilire la congruità delle risorse stanziare per ciascuna linea di intervento finanziata attraverso il Piano 2015-2017. Tuttavia, dalle ricerche effettuate dalle Ong attive da tempo nel settore e dall'analisi della Corte dei conti<sup>28</sup>, emerge una sostanziale difficoltà a far fronte alle numerose richieste di aiuto delle donne che subiscono violenza e a coprire i costi di gestione dei servizi e dei programmi specializzati con i fondi antiviolenza erogati<sup>29</sup>. Inoltre, il presente monitoraggio ha messo in luce con molta chiarezza che l'erogazione dei fondi continua ad essere un elemento molto critico perché procede a rilento impattando negativamente sul raggiungimento degli obiettivi del Piano e mettendo a rischio la continuità e la qualità dei servizi e dei programmi e l'effettiva capacità di fornire supporto e protezione alle donne che subiscono violenza ai loro figli in Italia.

Tra le principali problematiche riscontrate, si segnalano in particolare le seguenti:

## Il tempo è prezioso

È stato registrato un ritardo generale, in alcuni casi anche grave, in tutte le fasi di programmazione, stanziamento ed erogazione delle risorse per l'implementazione delle azioni previste. Sebbene il Piano dovesse concludersi nel luglio 2017, vi sono attività ancora in corso, altre in procinto di partire. Tutti i DPCM di ripartizione dei fondi per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio e tutti gli Avvisi pubblici per l'implementazione delle attività del Piano sono stati caratterizzati da tempi molto lunghi di lavorazione. Dal momento della loro pubblicazione a quello dell'effettiva erogazione dei fondi, trascorrono molti mesi. Esemplificativa in tal senso la tempistica relativa proprio all'avvio del Piano. Adottato, dopo l'intesa della Conferenza Unificata, con il DPCM del 7 luglio 2015, il Piano è stato attivato con il primo Avviso pubblicato in

G.U. l'8 marzo 2016, con scadenza per la presentazione delle proposte progettuali il 22 aprile 2016<sup>30</sup>; la graduatoria ufficiale di assegnazione delle risorse<sup>31</sup> è stata pubblicata il 21 novembre 2016, 16 mesi dopo l'adozione del Piano, a cui si devono aggiungere ulteriori mesi per il trasferimento dei fondi e l'avvio effettivo delle attività. Situazioni simili sono state riscontrate anche per i tempi di programmazione, stanziamento e liquidazione dei fondi da parte delle Regioni agli enti locali e/o alle associazioni del terzo settore. Il ritardo nell'erogazione delle risorse è un fatto particolarmente grave perché impatta in maniera sostanziale sulla sostenibilità dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei vari enti attuatori degli interventi finanziati nonché sul personale impiegato ma, soprattutto, mette a rischio la possibilità delle donne di accedere a servizi di supporto per fuoriuscire da situazioni di violenza. Il legame quindi tra la liquidazione delle risorse e il rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione è molto stretto. Non si tratta di mera burocrazia ma di assicurare risposte appropriate e puntuali contro la violenza per garantire i diritti umani delle donne che si rivolgono ai centri per chiedere supporto.

## Trasparenza è democrazia

Rispetto ai risultati dell'indice di trasparenza calcolato nel 2015, le Regioni hanno mediamente migliorato la loro accessibilità agli atti di programmazione e di liquidazione delle risorse ripartite dal DPO per il potenziamento dei centri antiviolenza e le case rifugio. Tuttavia non è stata raggiunta una piena trasparenza formale e contenutistica da parte di nessuna Regione italiana. Il punteggio massimo è stato ottenuto dalla Regione Marche che ha totalizzato 23 punti sui 29 disponibili. Ciò significa che maggiore impegno deve essere garantito dalle Regioni per rendere pienamente accessibili le delibere e la relativa documentazione, che dovrebbero contenere informazioni dettagliate e comprensibili sulla destinazione delle risorse e le loro modalità di utilizzo. Ciò vale anche per il DPO, il cui livello di trasparenza formale e contenutistica degli atti riguardanti i fondi antiviolenza ha larghi margini di miglioramento per permetterne una fruibilità effettiva. Se da un lato, il DPO ha reso disponibili molti documenti utili sul proprio sito, dall'altro non sempre la loro identificazione è immediata e il livello di dettaglio delle informazioni condivise, in molti casi, è insufficiente. Il linguaggio utilizzato sia nei documenti regionali che in quelli nazionali

<sup>28</sup> Corte dei conti, *op. cit.*

<sup>29</sup> E. Biaggioni, M. Pirrone, *L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne*, ottobre 2018.

<sup>30</sup> [www.pariopportunita.gov.it/bandi\\_avvisi/avviso-pubblico-per-il-potenziamento-dei-centri-antiviolenza-e-dei-servizi-di-assistenza/](http://www.pariopportunita.gov.it/bandi_avvisi/avviso-pubblico-per-il-potenziamento-dei-centri-antiviolenza-e-dei-servizi-di-assistenza/)

<sup>31</sup> [www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/decreto-approvazione-graduatoria\\_-\\_avviso-2016.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/decreto-approvazione-graduatoria_-_avviso-2016.pdf)

impatta in maniera significativa sull'indice di trasparenza. Gli avvisi pubblici, le delibere e gli atti di programmazione, assegnazione e liquidazione delle risorse sono connotati da un linguaggio burocratico alquanto ostico e a tratti "ostile" che, nella maggior parte dei casi, non permette una chiara riconoscibilità della finalità degli stessi atti e, conseguentemente, una loro facile tracciabilità. Identificare dal titolo dei documenti lo specifico ambito di intervento e le relative linee di azioni da finanziare non è sempre stato facile. Una chiara denominazione degli atti non solo agevola il loro reperimento, ma favorisce anche la loro trasparenza formale. Nonostante sia possibile affermare che mediamente l'indice di trasparenza è migliorato rispetto al passato, è necessario che le Regioni e il DPO continuino ad incrementare il livello di accessibilità e fruibilità dei loro documenti per permettere alle cittadine e ai cittadini di accedere in modo chiaro e diretto alle informazioni riguardanti l'effettivo utilizzo dei fondi statali e regionali destinati al potenziamento dei servizi antiviolenza e delle misure a supporto.

## **Molteplicità delle forme di distribuzione delle risorse**

Le risorse per la realizzazione delle attività previste dalla Legge 119/213 e dal Piano sono state distribuite con modalità diverse da parte del DPO: ripartizione diretta alle Regioni attraverso DPCM, avvisi pubblici rivolti a tipologie diversificate di enti, accordi diretti con istituzioni nazionali. A loro volta le Regioni hanno assegnato i fondi mediante assegnazione diretta agli enti locali o bandi. Il monitoraggio ha messo in evidenza che tale varietà di strumenti per la distribuzione delle risorse ha conseguenze dirette sui tempi di erogazione, sulla tracciabilità delle risorse e sull'omogeneità della loro gestione. Più la filiera della distribuzione dei finanziamenti si allunga e più tempo è necessario per la loro programmazione, assegnazione e liquidazione. Ancora una volta a subire le conseguenze di tempistiche dilatate sono le donne in situazioni di violenza e i centri che le supportano nei percorsi di fuoriuscita e di autodeterminazione.

# RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati emersi dal presente monitoraggio, **ActionAid raccomanda al Dipartimento per le Pari Opportunità e alle Regioni di assicurare una gestione trasparente delle risorse previste dalla Legge 119/2013**, attraverso un sistema di raccolta e messa online dei dati che permetta di ricostruire l'intero iter dei fondi – dall'erogazione da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità fino alla realizzazione delle attività da parte degli enti attuatori. Si raccomanda altresì di assicurare che le risorse vengano liquidate tempestivamente e nel rispetto delle scadenze previste dalla Legge 119/2013, al fine di garantire azioni puntuali di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne su tutto il territorio nazionale.

In particolare raccomandiamo:

## al Dipartimento per le Pari Opportunità:

- » di assicurare che entro il 30 giugno 2019 il Sottosegretario Spadafora – in quanto delegato alle Pari Opportunità – presenti alle Camere una relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziata a favore dei centri anti violenza e delle case rifugio (art. 5 bis della L. 119/2013) e sullo stato di attuazione e di spesa del Piano Nazionale anti violenza 2015-2017 e del nuovo Piano 2017-2020 (art. 5 della L. 119/2013). Tali relazioni sono infatti previste dalla Legge 119/2013 e da considerarsi strumenti fondamentali di una gestione trasparente delle risorse pubbliche;
- » di pubblicare sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità la relazione annuale da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno, in concomitanza con la presentazione stessa. Tale scadenza prevista dalla Legge 119/2013 deve essere rispettata a partire dal 30 giugno 2019;
- » di rendere disponibili e consultabili sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità entro e non oltre il 30 aprile 2019 le relazioni ricevute dalle Regioni sulle iniziative implementate nel 2018 con le risorse stanziata dalla Legge 119/2013, poiché tale Legge prevede che le Regioni entro il 30 marzo di ogni anno inviino al Dipartimento per le Pari Opportunità una relazione sulle attività attuate;
- » di programmare e liquidare con puntualità i fondi anti violenza alle Regioni per garantire il potenziamento e il regolare funzionamento dei centri anti violenza e delle case rifugio, così come

i fondi del Piano destinati agli enti locali e alle associazioni del terzo settore per la realizzazione delle attività previste;

- » di migliorare il livello di trasparenza formale rendendo accessibili i documenti e gli atti relativi ai fondi anti violenza sul proprio sito, prevedendo una sezione dedicata contenente tutta la documentazione del caso e sviluppando appositi opendata; nonché di incrementare il livello di trasparenza contenutistica adottando un linguaggio chiaro ed omogeneo per favorire la pronta riconoscibilità della finalità degli atti e inserendo informazioni dettagliate per tracciare come, quando e a chi sono state assegnate e liquidate le risorse;
- » di aumentare il livello di trasparenza sullo stadio di implementazione delle attività concordate con altre istituzioni attraverso i protocolli di intesa siglati, pubblicando relazioni e la documentazione prodotta ad intervalli regolari;
- » di riassegnare le risorse delle Province Autonome di Trento e Bolzano previste dalla legge 119/2013 ad attività di prevenzione e protezione gestite dallo stesso Dipartimento per le Pari Opportunità;
- » di rendere disponibili semestralmente i risultati del monitoraggio e della valutazione delle attività realizzate attraverso i fondi anti violenza erogati, creando al contempo una banca dati trasparente ed accessibile degli interventi, degli strumenti e delle metodologie utilizzate. I dati raccolti permetteranno di evidenziare l'impatto e le risorse effettivamente necessarie per la sostenibilità degli interventi e, quindi, di allocare fondi congrui per la gestione continuativa dei servizi specializzati su tutto il territorio italiano.

## alle Regioni:

- » di inviare entro e non oltre il 30 marzo 2019 al Dipartimento per le Pari Opportunità una relazione sulle attività implementate nel 2018 con le risorse stanziata dalla Legge 119/2013, come da scadenza prevista dalla Legge stessa. Si raccomanda inoltre di pubblicare tale relazione online entro e non oltre il 30 aprile 2019;
- » di programmare e liquidare con puntualità i fondi nazionali anti violenza per garantire il potenziamento e il regolare funzionamento dei centri anti violenza e delle 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 contenente tutta la documentazione del caso e sviluppando 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;
- » laddove possibile, di assegnare i fondi direttamente agli enti gestori dei progetti e delle attività di protezione a favore delle donne che subiscono violenza, riducendo così i tempi di assegnazione dei finanziamenti e garantendo una maggiore continuità dei servizi offerti dal territorio.





# 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](mailto:informazioni@ActionAid.org)**

**[www.ActionAid.it](http://www.ActionAid.it)**

