

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



DIRITTI IN BILICO

Reddito, casa e lavoro per l'indipendenza
delle donne in fuoriuscita dalla violenza

Coordinamento della ricerca: Isabella Orfano

Ricerca: Rossella Silvestre

Redazione: Rossella Silvestre e Isabella Orfano

Contributi: Elisa Virgili, Lucia Romagnoli e Rosita Altobelli

Supervisione: Sabrina Liberalato

Grafica: Tazio Malvezzi

Si ringraziano per la disponibilità e la collaborazione (in ordine alfabetico): Emanuela Bonini e Federica Chierici di Non Una di Meno Milano, Donatella Galloni di SVSeD (Milano), Erminia De Giglio del centro anti violenza Azalea (Taranto), Giovanni Deiana, Teresa Mulas e Micol Raimondi della Regione Sardegna, Mariagrazia Giorgianni dell'Associazione Pink Project (Capo d'Orlando), Licia Guastella e Maria Madonia della Regione Siciliana, Federica Festagallo, Ilaria Malancona, Marta Mearini, Danila Romagnolo e Cristina Viola di BeFree cooperativa sociale (Roma), Luisanna Porcu del centro anti violenza Onda Rosa (Nuoro), Emanuele Pepe e Giulia Sannolla della Regione Puglia, Palma Ricci della Regione Veneto, Clara Sabatini e Francesca Cerati della Regione Lombardia, Maria Sciarrino dell'Inps, Maddalena Vianello della Regione Lazio, Mariangela Zanni di Rel.Azioni Positive (Padova). Un grazie sentito anche a Maurizio Motta e Beatrice Busi.

Infine, un ringraziamento particolare a Barbara Leda Kenny e Marcella Corsi di inGenere per la loro generosa condivisione di riflessioni e spunti che hanno nutrito la ricerca.

Data di chiusura della ricerca: 15 ottobre 2022

INDICE

ACRONIMI	3
SINTESI	4
INTRODUZIONE	6
METODOLOGIA	8
1- INDIPENDENZA SOCIOECONOMICA PER DONNE IN FUORIUSCITA DALLA VIOLENZA	10
1.1 Dall'accesso ai diritti socioeconomici al processo di empowerment	10
1.2 Tra diritti, priorità e ostacoli da superare	12
2- SUPPORTO AL REDDITO	14
2.1 Norme e strumenti in vigore	14
2.1.1 Il Reddito di libertà della Regione Sardegna	15
2.1.2 Il Contributo di libertà della Regione Lazio	18
2.1.3 L'uso di strumenti regionali di contrasto alla povertà: il Reddito di dignità della Regione Puglia	20
2.1.4 Il reddito di libertà nazionale	23
2.2 Risorse economiche nazionali e regionali	26
2.3 Quali opzioni per il futuro	27
3- RE/INSERIMENTO LAVORATIVO E MANTENIMENTO DELL'OCCUPAZIONE	29
3.1 Norme e strumenti in vigore	30
3.1.1 Formazione, tirocini e borse lavoro nei programmi anti violenza	30
3.1.2 L'autoimprenditorialità	33
3.1.3 Gli incentivi alle imprese	35
3.1.4 Il congedo indennizzato per donne vittime di violenza di genere	38
3.1.5 La ricollocazione delle dipendenti della Pubblica Amministrazione	40
3.2 Risorse economiche nazionali e regionali	40
3.3 Quali opzioni per il futuro	44

4- AUTONOMIA ABITATIVA	47
4.1 Norme e strumenti in vigore	48
4.1.1 Le soluzioni alloggiative nei programmi anti violenza	49
4.1.2 Le case semi-autonomia	50
4.1.3 L'edilizia residenziale pubblica	50
4.2 Risorse economiche nazionali e regionali	52
4.3 Quali opzioni per il futuro	55
CONCLUSIONI	57
RACCOMANDAZIONI	61
APPENDICE - Reddito di Libertà: il primo anno di implementazione	65

ACRONIMI

Abi	Associazione Bancaria Italiana	Fsc	Fondo per lo sviluppo e la coesione
Anci	Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia	Fse	Fondo sociale europeo
Ater	Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale	Fesr	Fondo europeo di sviluppo regionale
Cav	Centro anti violenza	Inps	Istituto nazionale di previdenza sociale
CdL	Contributo di libertà – Regione Lazio	Isee	Indicatore della situazione economica equivalente
Cnr-Irpps	Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali	Istat	Istituto nazionale di statistica
Cpi	Centro per l'impiego	Map	Moduli abitativi provvisori
Cr	Casa rifugio	Mlps	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Dcr	Deliberazione del consiglio regionale	PdCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dd	Determinazione dirigenziale	PdL	Progetto di legge
Ddl	Disegno di legge	Pnrr	Piano nazionale di ripresa e resilienza
Dgr	Delibera di Giunta Regionale	Por	Programmazione operativa regionale
DL	Decreto-legge	Rai	<i>Renta Activa de Inserción</i>
D.lgs	Decreto legislativo	ReD	Reddito di dignità
DPCM	Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri	Rei	Reddito di inclusione
Dpo	Dipartimento per le Pari Opportunità	Ria	Reddito di inclusione attiva
Dpr	Decreto del presidente della repubblica	RdC	Reddito di cittadinanza
Dsu	Dichiarazione sostitutiva unica	RdL	Reddito di libertà
Eige	<i>European Institute for Gender Equality</i>	RdLS	Reddito di libertà Sardegna
Enm	Ente nazionale per il microcredito	Sae	Soluzioni alloggiative di emergenza
		Sia	Sostegno per l'inclusione attiva

SINTESI

- » L'esercizio regolare dei **diritti fondamentali**, in particolare di quelli economici e sociali, è cruciale per consentire alle donne di fuoriuscire da situazioni di violenza e conseguire con successo un percorso di empowerment. Assicurare un **reddito sufficiente**, un **alloggio sicuro e sostenibile**, un **lavoro dignitoso** e l'**accesso a servizi pubblici** ben funzionanti deve quindi essere l'obiettivo principale delle politiche pubbliche italiane per garantire alle donne il diritto di vivere una vita senza violenza.
- » Il sistema antiviolenza italiano non è dotato di **politiche e interventi strutturali, integrati e adeguatamente finanziati** in grado di sostenere a 360 gradi le donne che subiscono violenza nel loro percorso verso la piena indipendenza economica.
- » **Dal 2015 al 2022**, l'Italia ha speso complessivamente **157 mln** di euro per supportare le donne nel percorso di fuoriuscita dalla violenza, di cui: circa **20 mln** di euro per misure di **sostegno al reddito**, **124 mln** di euro per interventi di **re/inserimento lavorativo** e **12 mln** di euro per favorire l'**autonomia abitativa**.
- » La **Sardegna** è stata la prima Regione ad adottare nel **2018** una **misura di sostegno al reddito specificatamente rivolta a donne in fuoriuscita dalla violenza**, denominata "**Reddito di libertà**", prevedendo un sussidio mensile di 780 euro per massimo 3 anni. Nello stesso anno, il **Lazio** ha istituito il "**Contributo di libertà**", destinando alle beneficiarie massimo 5.000 euro *una tantum*.
- » Nel 2020, il Parlamento italiano ha istituito il "**Reddito di libertà nazionale**" per cui, ad oggi, ha allocato una quota complessiva di **12 mln** di euro, permettendo a massimo **2.500 donne** di beneficiarne. Da rilevare che, solo nel 2020, l'Inps ha registrato **3.283 richieste di contributo**. Tuttavia, secondo l'Istat, sarebbero circa **21 mila all'anno le donne** inserite in **percorsi di fuoriuscita dalla violenza che potrebbero beneficiare di misure di supporto al reddito**.
- » Alcune **amministrazioni regionali** hanno previsto percorsi specifici per supportare economicamente le donne in fuoriuscita nell'ambito delle **misure di contrasto alla povertà assoluta** in vigore. È il caso, ad esempio, della **Regione Puglia** con il "Reddito di dignità".
- » Per promuovere la **partecipazione delle donne che hanno subito violenza al mercato del lavoro**, nel periodo 2015-2022, l'Italia ha stanziato complessivamente circa **124 mln** di euro: il **72%** (89,2 mln) per interventi di **mantenimento dell'occupazione** e il restante **28%** (35,6 mln) per quelli di **re/inserimento lavorativo**, sebbene la percentuale di donne occupate e quella di donne non occupate accolte dalle strutture antiviolenza nel 2020 fossero uguali (50%).
- » Per favorire il **re/inserimento lavorativo** sono stati finanziati tirocini, borse lavoro, corsi di formazione, attività di orientamento e tutoraggio; introdotti in via sperimentale **sgriavi contributivi** per l'assunzione di donne impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza; e istituiti **fondi per il microcredito** per favorirne l'**autoimprenditorialità**. Nessuno di questi interventi è stato finanziato in modo strutturale.
- » Nel 2015, per il **mantenimento dell'occupazione**, sono stati attivati due strumenti strutturali: il **congedo indennizzato per vittime di violenza**, per cui sono allocati in media circa **12 mln annui**, e il **ricollocaamento per le dipendenti della Pubblica Amministrazione senza nuovi oneri** per la finanza pubblica. Nel caso del congedo, dalla sua introduzione

ad oggi, è stato registrato **un aumento delle domande presentate del 2.662%** (da 50 nel 2016 a 1.331 nel 2021), a cui non è seguita una crescita delle domande accolte. Nel 2021, infatti, **solo il 32% delle domande** presentate è stato accolto (432 a fronte delle 1.331).

- » Le politiche e gli interventi per favorire la ricerca o il mantenimento dell'occupazione spesso non rispondono **ai bisogni specifici e intersezionali delle donne** che hanno subito violenza e non tengono conto delle **molteplici barriere** che incontrano nell'accesso al mercato del lavoro (es. carichi di cura, mobilità geografica, etc.).
 - » La **qualità dell'occupazione** e le **condizioni lavorative** sono **elementi imprescindibili** per garantire l'autonomia economica delle donne che fuoriescono dalla violenza. L'utilizzo di forme e modalità di impiego inadeguate (es. salario basso, lavoro precario, part-time forzato, etc.) e/o la difficoltà di rimanere e crescere nel mercato del lavoro influenzano negativamente il percorso di empowerment socioeconomico, impattando anche sulla situazione reddituale della donna.
 - » Le **donne vittime di violenza** hanno una **probabilità quattro volte superiore**
- rispetto alle donne in generale di vivere situazioni di disagio abitativo.** Le difficoltà che incontrano si aggravano in quei territori già provati da forme di marginalizzazione, esclusione, e fragilità socioeconomica e ambientale (es. aree interne, territori colpiti dal sisma).
- » Gli **investimenti** nazionali e regionali per promuovere l'**autonomia abitativa di donne in fuoriuscita dalla violenza** sono **scarsi** e gli interventi **frammentari** e spesso **delegati ai centri antiviolenza**.
 - » L'assenza di una normativa nazionale con chiare indicazioni sugli **interventi minimi da garantire a livello regionale** in materia di sostegno al reddito, re/inserimento lavorativo e autonomia abitativa determina forti squilibri in termini di opportunità offerte alle donne e rischia di **ampliare i divari territoriali** già esistenti o di crearne di nuovi.
 - » La **scarsa trasparenza delle Regioni** non ha permesso di identificare tutte le risorse impiegate per il sostegno economico, lavorativo e abitativo delle donne in fuoriuscita dalla violenza, né ha consentito di tracciarne appieno l'utilizzo effettuato.

INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo anno, sono state introdotte alcune novità di rilievo nel sistema antiviolenza italiano. Quella più significativa riguarda **l'inserimento strutturale nell'ordinamento giuridico di un piano antiviolenza nazionale con cadenza triennale** e in linea con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. Attraverso le modifiche apportate dalla legge di bilancio 2022, infatti, l'Italia si è dotata di una strategia antiviolenza con un **finanziamento continuo e regolare pari a 5 milioni di euro annui**. Seppure esigue, si tratta di risorse stabilite – finalmente – da legge e quindi non più dipendenti dalla volontà politica del momento. Tale miglioria, però, è stata accompagnata dalla **soppressione dell'obbligo¹, da parte della Ministra per le pari opportunità, di trasmettere annualmente alle Camere una relazione sull'attuazione del piano**. Si tratta di una decisione che inciderà negativamente sul livello di trasparenza e *accountability* dell'amministrazione pubblica, rendendo ancora più opachi i processi politici e amministrativi riguardanti l'implementazione delle politiche antiviolenza in Italia. Negli ultimi mesi, poi, è stato attivato l'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica ed è stata raggiunta l'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sui requisiti minimi dei Centri per uomini autori di violenza, nonché sulla revisione dei requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio. Il Dipartimento per le pari opportunità ha inoltre attivato un sistema di monitoraggio interno sullo stato dell'erogazione dei fondi antiviolenza da parte

delle Regioni che, sebbene non risulti essere ancora pubblico, rappresenta un passo in avanti. È tuttavia doveroso sottolineare che, a distanza di quasi un anno dal lancio del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, il **relativo documento operativo che dettaglia chi fa cosa, come, quando e con quali risorse non è ancora disponibile**.

Sul versante del Parlamento, le novità riguardano – oltre alla modifica introdotta con la legge di bilancio sopraindicata – l'approvazione della legge n. 53/2022 sulle “Disposizioni in materia di statistiche di genere” e l'adozione dei primi decreti attuativi² della riforma del processo civile³ che includono il pieno riconoscimento della violenza maschile contro le donne nel procedimento⁴. È infine importante ricordare la pubblicazione della relazione finale sulle attività svolte nel corso della XVIII legislatura dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, comprendente gli indirizzi normativi e politici raccomandati per migliorare il sistema italiano di prevenzione e contrasto della violenza maschile, nonché di protezione delle donne che la subiscono.

Il quadro finora descritto dà certamente conto di un impegno istituzionale rafforzatosi nel tempo, sebbene principalmente per effetto della perseveranza e ostinazione di alcune – poche – rappresentanti politiche. Il tema della violenza maschile contro le donne, infatti, continua ad essere largamente marginale nelle aule parlamentari o negli uffici ministeriali, così come inadeguati e frammentari seguitano ad

¹ Decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 - Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province, convertito con modificazioni dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119.

² Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 - Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata; Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151 - Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134.

³ Legge delega 26 novembre 2021, n. 206 - Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

⁴ Per ulteriori approfondimenti, cfr. Commissione d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza contro le donne, *Relazione su riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere*, approvata il 6 settembre 2022.

essere gli interventi, gli strumenti e i finanziamenti antiviolenza posti in essere. Basta volgere lo sguardo al numero pressoché costante dei femminicidi in Italia o ai molteplici ostacoli che le donne che fuoriescono da situazioni di violenza incontrano quotidianamente nel loro percorso di autonomia per capire che il lavoro da fare è ancora tanto, tantissimo. Rendere organiche e strutturali le norme, le politiche e le misure esistenti è un obiettivo chiaramente non ricompreso nell'agenda politica italiana. **L'approccio frammentario e pressoché emergenziale che caratterizza la normativa antiviolenza è ancora più evidente se si prendono in considerazione gli interventi per promuovere l'indipendenza economica e sociale delle donne.**

Alla luce di tale quadro, ActionAid ha deciso di dedicare il presente rapporto all'analisi delle politiche e degli strumenti nazionali e regionali a sostegno delle donne nel raggiungimento della loro piena emancipazione quale mezzo fondamentale per allontanarsi definitivamente da compagni violenti. **Reddito, lavoro e casa** sono i temi qui presi in esame. Questi, infatti, sono stati identificati come **prerequisiti essenziali per conseguire l'empowerment socioeconomico** da parte delle donne e delle e dei rappresentanti di strutture di accoglienza, servizi territoriali ed enti pubblici intervistate/i. Nello specifico, il

rapporto contiene la disamina delle norme e degli strumenti in vigore, delle risorse economiche allocate e delle possibili opzioni migliorative relativamente al supporto al reddito (Capitolo 2), al re/inserimento lavorativo e il mantenimento dell'occupazione (Capitolo 3) e all'autonomia abitativa (Capitolo 4). Sono inoltre incluse alcune riflessioni sul tema dei diritti economico-sociali e il processo di empowerment, nodi centrali dell'analisi complessiva del report (Capitolo 1), nonché le Conclusioni e le Raccomandazioni. In Appendice invece sono contenuti i dati riguardanti il primo anno di implementazione del reddito di libertà nazionale.

Agli albori di una nuova legislatura, l'auspicio è che il neoeletto Parlamento e il nuovo Governo moltiplichino gli sforzi per assicurare a tutte le bambine, le ragazze e le donne in Italia il diritto a vivere una vita senza violenza, mettendo al centro del loro operato il tema delle pari opportunità di genere e la lotta alle discriminazioni. L'unica strada possibile per prevenire la violenza e assicurare alle donne efficaci percorsi di protezione e di autonomia socio-lavorativa passa obbligatoriamente per la promozione dell'equità di genere. Indietro non si può certo andare. La strada dei diritti guarda sempre e solo ostinatamente avanti.

METODOLOGIA

L'analisi contenuta in questo studio si basa su dati e informazioni pubbliche raccolte attraverso fonti di tipo quantitativo e qualitativo, qui di seguito specificate per ciascuna area di indagine considerata, ovvero supporto al reddito, re/inserimento lavorativo e mantenimento dell'occupazione, autonomia abitativa.

Sono state prese in esame normative nazionali e regionali, piani anti violenza e delibere di programmazione di fondi statali e regionali, nonché avvisi pubblici e decreti di assegnazione delle risorse stanziati relative al periodo 2015-2022. Le informazioni riguardanti gli **interventi di sostegno al reddito** istituiti a livello regionale sono state poi integrate da 12 interviste semi-strutturate con rappresentanti istituzionali delle Regioni Sardegna, Lazio, Sicilia, Puglia, Lombardia e Veneto e con operatrici di centri anti violenza degli stessi territori. Le prime due Regioni sono state selezionate perché promotrici di una misura *ad hoc* di sostegno al reddito per donne in fuoriuscita dalla violenza; la Sicilia in quanto istitutrice del "reddito di libertà" quale strumento di supporto all'inserimento lavorativo; Puglia e Veneto perché hanno introdotto criteri agevolati per le donne che hanno subito violenza nelle loro misure di contrasto alla povertà. Infine, la Regione Lombardia è stata esaminata per indagare l'approccio integrato che si propone di realizzare nell'ambito del Piano anti violenza 2020-2023. Per la redazione della sezione sul reddito nazionale di libertà è stata intervistata anche una rappresentante istituzionale dell'Inps e sono state esaminate le disposizioni istitutive della norma,

i decreti di attuazione, nonché le circolari e i messaggi dell'Inps. Gli **strumenti per favorire il re/inserimento lavorativo e il mantenimento dell'occupazione** delle donne sono stati mappati durante il lavoro svolto nell'ambito del progetto europeo WeGo3⁵ (2021-2022) e sono stati analizzati insieme a operatrici dei centri anti violenza, rappresentanti del mondo del lavoro e delle istituzioni regionali e nazionali. Le stesse fonti sono state utilizzate anche per la redazione della parte dedicata alle **politiche abitative**, che include anche la disamina di strumenti internazionali disciplinanti il diritto alla casa e leggi regionali in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica. L'analisi complessiva si è nutrita anche dei contenuti e delle riflessioni raccolte durante i policy lab di WeGo3⁶, le interviste effettuate a due esperte in materia di diritti socioeconomici delle donne e a due rappresentanti del movimento femminista Non Una di Meno. Durante la ricerca sono stati inoltre consultati studi e articoli accademici prodotti a livello internazionale sulle politiche abitative e per il lavoro per le donne in fuoriuscita dalla violenza ed è stata effettuata una mappatura delle principali misure di promozione dell'indipendenza socioeconomica adottate in alcuni paesi europei, approfondendo in particolare quelli in uso in Spagna, Francia e Portogallo.

Per il **calcolo delle risorse allocate** per l'attuazione degli interventi di sostegno al reddito, re/inserimento lavorativo e mantenimento dell'occupazione, autonomia abitativa sono stati presi in esame: i bilanci e i conti finanziari della

⁵ WeGo3 – *From Individual IPV's Empowerment to Community Activation* (2021-2023) è la terza edizione del progetto europeo coordinato da ActionAid che si occupa specificatamente di indipendenza economica delle donne in fuoriuscita dalla violenza. Finanziato dal programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza della Commissione europea e implementato in Italia, Bulgaria, Grecia e Francia, WeGo! 3 mira a istituire e/o potenziare politiche e strumenti che favoriscano l'inserimento e il mantenimento lavorativo delle donne che subiscono o hanno subito violenza attraverso un percorso di progettazione partecipata che coinvolge centri anti violenza, istituzioni nazionali, regionali e locali, centri per l'impiego, agenzie del lavoro, sindacati, aziende e centri di formazione.

⁶ Ai sei policy lab hanno partecipato rappresentanti dei seguenti enti: Dipartimento per le pari opportunità; Inps; Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere del Senato; Regioni Lazio, Lombardia, Puglia e Veneto; Comuni di Bari, Este, Milano, Padova e Roma; Anci; Cgil e Uil Lombardia; Consorzio Mestieri Lombardia; Fondazione *Human Age Institute*; *Job Centre* (Padova); Centro per l'impiego di Padova; Synergie Italia Agenzia per il lavoro; Piano C; Afol Metropolitana (Milano); ConfCooperative Lombardia; Fondazione Adecco; Rel.Azioni Positive (Padova); BeFree cooperativa sociale (Roma); Associazione Sud-Est Donne (Conversano, Bari); Cooperativa sociale Cerchi d'Acqua (Milano); Istituto di ricerca sociale Arco - *Action Research for CO-Development* (Prato).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCdM) e delle Regioni; gli atti di indirizzo politico-strategico e di programmazione adottati da amministrazioni centrali e territoriali; le leggi nazionali e regionali in materia di contrasto alla povertà, le norme disciplinanti il re/inserimento lavorativo e il mantenimento dell'occupazione, e le politiche abitative; comunicati stampa pubblicati sul sito del Dipartimento per le pari opportunità, nonché i rapporti del Cnr-Irpps prodotti nell'ambito del progetto Viva⁷. Tale documentazione è stata reperita nelle sezioni "Amministrazione Trasparente" e nelle pagine dedicate alla prevenzione e al contrasto alla violenza maschile contro le donne dei siti istituzionali della PdCM e delle Regioni, ed è stata integrata dalle informazioni trasmesse dalle Regioni Sardegna e Puglia su richiesta di accesso civico generalizzato. Sono state inoltre prese in esame le Programmazioni operative regionali (Por) del Fondo sociale europeo per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 e i relativi avvisi pubblici con cui sono state messe a bando risorse da destinare all'inclusione sociale e lavorativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza⁸.

Si segnala che, nel calcolo dei fondi europei, potrebbero esservi scostamenti dovuti all'impegno di risorse minori rispetto a quelle programmate, nonché all'impossibilità di incorporare i finanziamenti destinati agli interventi in questione da quelli a sostegno di donne vittime di tratta di esseri umani poiché, in molti casi, negli Avvisi pubblici Por-Fse, sono stati accorpati.

In conclusione, è qui rilevante ricordare che nelle analisi contenute nel presente report **è possibile vi siano degli scostamenti riguardanti gli interventi programmati e il calcolo finale dei fondi stanziati e/o programmati** dovuti all'indisponibilità degli atti o, semplicemente, al ritardo di pubblicazione dei documenti. Da sottolineare, poi, che è probabile che non siano ricomprese risorse allocate attraverso altri programmi europei che non è stato possibile tracciare e fondazioni private. Per tale ragione, si invitano le istituzioni responsabili a segnalare eventuali incongruenze e i riferimenti riguardanti la pubblicazione della relativa documentazione.

⁷ Cnr-Irpps, *Progetto Viva. Progetto di monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2017-2020*, 2019.

⁸ A tal fine sono stati consultati anche i dati pubblicati su OpenCoesione, la piattaforma coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri con lo scopo di promuovere, da un lato, l'efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati sui progetti finanziati e, dall'altro, una diffusa partecipazione civica.

1- INDIPENDENZA SOCIOECONOMICA PER DONNE IN FUORIUSCITA DALLA VIOLENZA

1.1 Dall'accesso ai diritti socioeconomici al processo di empowerment

Per le donne l'autonomia economica svolge un ruolo fondamentale nel percorso di fuoriuscita dalla violenza. Disporre di un reddito sufficiente e un alloggio sicuro, avere un lavoro dignitoso e accedere a servizi pubblici ben funzionanti sono presupposti essenziali sia per uscire da situazioni di violenza che per accelerare il processo di empowerment, generalmente supportato dai centri antiviolenza. L'indipendenza economica offre alle donne, infatti, le condizioni materiali per esercitare consapevolmente il controllo sulle loro vite, prendere decisioni per sé e per eventuali persone a carico, nonché rispondere ai propri bisogni⁹.

L'indipendenza economica è strettamente correlata all'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare quelli economici e sociali. Come stabilito da numerosi strumenti internazionali e costituzioni nazionali, compresa quella italiana¹⁰, gli Stati hanno l'obbligo di **garantire a tutte le persone il pieno accesso a un lavoro dignitoso, a un alloggio, all'istruzione, alla salute e, in generale, a risorse economiche sufficienti a vivere una vita decorosa**. Assicurare alle donne che subiscono o hanno subito violenza l'accesso a tali diritti è perciò un adempimento di legge a cui le istituzioni competenti devono dare regolare attuazione. È dunque necessario ripartire da questo principio basilare, chiarendo

al contempo le interconnessioni tra diritti sociali ed economici, empowerment socioeconomico e indipendenza economica.

Nel corso dell'ultimo decennio, nelle legislazioni e nei piani nazionali e regionali antiviolenza, **il tema dell'empowerment ha trovato progressivamente sempre più spazio**. Nel primo piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking del 2011 l'empowerment¹¹ non è mai menzionato, mentre nel piano nazionale antiviolenza 2015-2017 è citato – superficialmente – cinque volte, che diventano otto nel piano 2017-2020 e ben 22 nel piano 2021-2023, arrivando ad essere un elemento costitutivo di quattro delle 22 priorità identificate¹² per prevenire e contrastare la violenza maschile contro le donne e soprattutto per fornire loro supporto e protezione. In questi documenti strategici il concetto di empowerment si è man mano articolato fino ad essere definito come “un obiettivo di crescita e rafforzamento molto importante per rafforzare la fiducia delle donne nelle proprie capacità (...) incentrato su un processo di sviluppo della stima di sé, dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione (...)”, strumento essenziale per combattere la discriminazione di genere¹³. Nello stesso documento strategico, la concettualizzazione di empowerment oltrepassa la dimensione individuale per includere anche l'ambito economico, finanziario e lavorativo. Per consentire alle donne in fuoriuscita dalla violenza di riappropriarsi consapevolmente del proprio potenziale così da raggiungere

⁹ UN, *Dichiarazione di Pechino*, 1995, paragrafo 26; UN Commission on the Status of Women, *Agreed Conclusions on eradicating poverty, including through the empowerment of women throughout their life cycle, in a globalising world*, E/2002/27 E/CN.6/2002/13, p. 1.

¹⁰ Cfr. art. 3: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

¹¹ Per un approfondimento sullo sviluppo del concetto di “empowerment” a livello internazionale, cfr., We Go!, *L'indipendenza economica delle donne, una via d'uscita dalla violenza domestica. Un toolkit per operatrici dei Centri antiviolenza*, 2017, pp. 12-15, mentre sulle correlazioni tra violenza contro le donne ed empowerment economico, cfr. F. Bettio, E. Ticci, *Violence against women and economic independence*, Commissione europea, 2017.

¹² Dipartimento per le pari opportunità, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, Priorità 1.1, 1.3, 2.1 e 2.2.

¹³ Idem, p. 30.

la realizzazione personale e professionale e l'indipendenza economica¹⁴, **il piano nazionale antiviolenza in corso prevede quindi un'ampia gamma di attività**, tra cui, sensibilizzazione e informazione, educazione finanziaria, *mentoring e coaching*, protocolli multi-agenzia per il re/inserimento lavorativo, tirocini retribuiti vincolati alla collocazione professionale, incentivi all'autoimprenditorialità, sgravi fiscali alle imprese, strumenti di supporto al reddito, estensione dei congedi già in uso, diversificazione e incremento delle tipologie delle strutture di accoglienza.

Allo stato attuale si tratta di una **lunga lista di interventi non ancora collegati ad un piano operativo** che ne stabilisce le specificità e le responsabilità di implementazione, le tempistiche di esecuzione, nonché le risorse allocate. Al di là di questo aspetto, non certo secondario, è utile domandarsi se tale proposta concettuale ed operativa di empowerment sia adeguata al raggiungimento del fine ultimo del processo, ovvero l'attiva partecipazione delle donne che subiscono violenza alla vita sociale ed economica attraverso l'accesso ad un'ampia gamma di opportunità e l'acquisizione del pieno controllo delle loro decisioni e risorse finanziarie ed essere così autonome e vivere una vita senza violenza.

Per rispondere a tale domanda è utile ricordare che l'empowerment economico è un processo da collocare in una cornice interpretativa più ampia che include le seguenti dimensioni del "potere":

- » possedere conoscenze, capacità individuali e l'autostima necessarie a favorire un'attiva partecipazione alla vita economica (*potere in*);
- » prendere decisioni economiche all'interno di una famiglia, di una comunità e in generale nell'ambito del contesto in cui si vive (*potere di*);
- » avere accesso e controllo delle risorse economiche e finanziarie (*potere su*);
- » avere la capacità di organizzarsi collettivamente per avanzare i propri diritti economici (*potere con*)¹⁵.

Il potere, quindi, è un concetto molto articolato perché riguarda singolarmente la persona, ma è anche strettamente correlato ai suoi contesti sociali e familiari di riferimento. Determinante, dunque, è avere un'adeguata consapevolezza dei diversi ambiti in cui opera, delle molteplici forme che assume, e di come le strutture di potere si sviluppano e si modificano nel tempo per capire l'influenza che esercitano sulla propria quotidianità e sulle effettive scelte a disposizione¹⁶. Da una prospettiva femminista e trasformativa, acquisire tali conoscenze risponde all'esigenza di generare cambiamenti nei rapporti di potere tra i generi, modificando la distribuzione del potere nelle relazioni personali e nelle istituzioni sociali¹⁷. In tale quadro, alle donne che fuoriescono dalla violenza, non sarà quindi sufficiente fornire supporto affinché accedano e controllino le proprie risorse, ma sarà fondamentale **modificare il sostrato culturale che crea norme, comportamenti sociali e servizi pubblici che ri/producono discriminazioni di genere** che ostacolano il conseguimento dell'autonomia socioeconomica.

È dunque adeguata la proposta concettuale e operativa di empowerment socioeconomico delle donne che subiscono violenza contenuta nel principale documento strategico italiano contro la violenza maschile sulle donne? La risposta non è positiva perché viene scarsamente preso in considerazione un elemento fondamentale per l'esercizio del potere: un contesto socioculturale e politico libero da discriminazioni di genere e l'effettiva possibilità di accedere ai propri diritti sociali ed economici grazie ad infrastrutture sociali ben funzionanti, disponibili su tutto il territorio nazionale e rispondenti ai bisogni specifici e intersezionali delle donne. Infatti, **laddove tali diritti non siano garantiti, non vi può essere un reale processo di empowerment**. In sostanza, l'indipendenza socioeconomica delle donne che fuoriescono dalla violenza non può che essere il risultato finale di un processo che ha come punto di

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ I. Eggers del Campo, J.I. Steinert, "The Effect of Female Economic Empowerment Interventions on the Risk of Intimate Partner Violence: A Systematic Review and Meta-Analysis", in *Sage Journal*, Vol. 23, Issue 3, 2022, pp. 810-811.

¹⁶ S. Battiwala, *All about power. Understanding social power & power structures*, Crea, 2019, p. 10.

¹⁷ We Go!, *op. cit.*, p. 15.

partenza il pieno esercizio dei diritti sociali ed economici in una società *gender-sensitive*. Se non si parte da questa evidenza, il sistema antiviolenza italiano seguirà a disegnare e finanziare interventi che non vanno ad incidere strutturalmente sulle reali possibilità di offrire alle donne percorsi di empowerment capaci di assicurare un'autonomia socioeconomica stabile, sostenibile e duratura nel tempo.

1.2 Tra diritti, priorità e ostacoli da superare

Attualmente, purtroppo, il nesso tra pieno esercizio dei diritti sociali ed economici e la fuoriuscita dalla violenza delle donne è poco considerato e raramente indagato. Lo testimonia la scarsa letteratura in materia. Eppure, in Italia, **molti diritti fondamentali non sono pienamente garantiti** a tutta la cittadinanza, e ancora meno alle donne che hanno subito violenza. Infatti, nonostante i diritti sociali ed economici siano da tempo parte costitutiva dell'ordinamento italiano, ancora ampio è lo scollamento tra norme e realtà, così come evidenziano i dati annuali Istat sulla situazione del Paese¹⁸.

È dunque necessario **trasformare i principi contenuti nella legislazione di riferimento in politiche e servizi in grado di rispondere ai bisogni e alle esigenze specifiche delle donne**, così da attivare quel processo che gli consente di acquisire competenze, autonomia e potere per compiere scelte strategiche in ambito personale, sociale, politico ed economico e quindi di avere il controllo sulle loro vite. In linea con la Convenzione di Istanbul, l'Italia ha l'obbligo di garantire alle donne che subiscono violenza "assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro"¹⁹. Gli stessi obblighi derivano anche da altri strumenti europei e internazionali a cui

l'Italia deve rispondere, tra cui, la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950) e il suo primo Protocollo (1952), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965) il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (1979), la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990), la Carta sociale europea (1996), la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000). A tali normative, si aggiungono anche vari programmi d'azione che l'Italia è chiamata a realizzare, tra cui, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (2015), la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025 e il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (2021).

Reddito sufficiente, alloggio sicuro e lavoro dignitoso sono le priorità identificate anche dalle donne supportate dalle strutture antiviolenza e dai servizi pubblici incontrati nel corso dello svolgimento del presente studio²⁰. Spesso, infatti, le donne sono costrette a confrontarsi con:

- » **l'allontanamento dalla casa familiare**, dovuto a motivi di sicurezza o al fatto che spesso la proprietà è del maltrattante, e quindi la ricerca di una nuova sistemazione abitativa;
- » **la sospensione temporanea dell'attività lavorativa** per motivi di sicurezza o di salute dovuti alla violenza;
- » **l'impossibilità di accedere a risorse finanziarie**, perché sotto il controllo del maltrattante o perché per motivi burocratici

¹⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2020, 2021*; Istat, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, aprile 2022; --, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, luglio 2022.

¹⁹ Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, 2011, art. 20.

²⁰ J.L. Postmus, S.B. Plummer, S. McMahon, N.S. Murshid, M.S. Kim, "Understanding Economic Abuse in the Lives of Survivors", in *Journal of Interpersonal Violence* (2012) 27 (3); H. McLaren, "Domestic Violence, Housing and Employment: Workers' Perspectives on Employment Assistance in Supported Accommodation", in *Australian Journal of Social Issues* 48, 2013 (4): 415-433; R. Ulmestig, "Two sides of the coin - Domestic violence survivors' expectations of financial support and social workers' expectations of survivors within the social assistance system", in *Nordic Social Work Research* (2020), 10:2, 144-15.

impossibilità ad accedere al sistema di welfare pubblico.

Si tratta di ostacoli che costringono le donne a vivere una condizione socioeconomica di estrema vulnerabilità, che necessita di adeguato supporto da parte dello Stato in termini di politiche, servizi e strumenti di supporto al reddito, accesso all'alloggio, re/inserimento lavorativo e mantenimento dell'impiego per garantire loro l'esercizio dei diritti sociali ed economici. È evidente che un piano nazionale antiviolenza che non tenga conto della necessità di adottare un approccio integrato alle politiche che riguardano tali ambiti rischia di essere fallimentare.

Nelle prossime pagine, quindi, verranno esaminate le principali normative e misure nazionali e regionali messe a disposizione delle

donne inserite in percorsi di empowerment socioeconomico per raggiungere la loro piena autonomia dopo aver abbandonato situazioni di violenza. Verranno quindi analizzati gli obiettivi, lo stato di implementazione e le risorse allocate per gli strumenti di sostegno al reddito, al re/inserimento lavorativo e al mantenimento dell'occupazione, nonché all'autonomia abitativa per identificarne gli elementi positivi e le possibili aree di miglioramento. Solo partendo da tale ricognizione sarà possibile avere un quadro completo dello stato dell'arte e delineare proposte che permettano di superare l'attuale frammentarietà delle politiche e, quindi, garantire alle donne il rispetto e l'esercizio dei loro diritti umani, incluso quello di vivere libere dalla violenza.

2 - SUPPORTO AL REDDITO

La violenza spesso impatta negativamente sull'autonomia economica delle donne, indipendentemente dal loro stato occupazionale o reddituale. Per motivi di salute o di sicurezza conseguenti alla violenza subita, anche donne economicamente autonome possono infatti essere costrette a sospendere temporaneamente l'attività lavorativa²¹ e/o a lasciare la propria abitazione, trovandosi così ad affrontare una situazione finanziaria difficile.

“La paura della povertà, dell'estrema povertà, è un ostacolo per le donne nel chiedere sostegno per uscire dalla violenza.”

Operatrice CAV

Molto più complesso è il percorso di emancipazione per le donne che vivevano in condizioni economiche precarie già prima di subire violenza o per chi è sottoposta a violenza economica, oltre che a quella fisica e/o psicologica. In quest'ultimo caso, il maltrattante agisce una serie di condotte per controllare, danneggiare e assoggettare ulteriormente la donna. Ad esempio, può impedirle di intraprendere un percorso formativo o lavorativo, privarla dello stipendio, controllare tutte le spese che sostiene, decidere unilateralmente gli acquisti da fare, intestarle un debito senza il suo consenso, non permetterle di accedere al conto corrente, e così via. Secondo i dati Istat²², il 37,8% delle donne che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza nel 2020 aveva dichiarato di aver subito violenza economica. Tuttavia, nello stesso anno, **le donne assistite dai centri antiviolenza non finanziariamente autonome**

erano molte di più: il **60,5%**²³. Tale dato sottolinea che il tema della vulnerabilità economica non è unicamente correlato alla forma che assume la violenza (es. economica), ma interessa in maniera significativa una più alta percentuale di donne. Sono soprattutto le più giovani ad incontrare maggiori difficoltà. Infatti, **il numero di donne economicamente non autonome è inversamente proporzionale alla loro età**: il 69,5% dai 18 a 29 anni vive condizioni di incertezza finanziaria, percentuale che scende al 40% per chi ha dai 30 ai 59 anni. **Se poi sono straniere, indipendentemente dall'età, la percentuale sale al 63,5%**, in quanto si tratta di donne più frequentemente impiegate in occupazioni saltuarie, non formali o sono non occupate e, in molti casi, prive di una rete amicale o familiare su cui fare affidamento.

2.1 Norme e strumenti in vigore

Nonostante le evidenze rilevate dall'Istat e gli obblighi derivanti da norme internazionali e nazionali, **gli strumenti adottati dall'Italia per supportare economicamente e finanziariamente le donne sono pochi, frammentari e inadeguati**. Generalmente si fa ricorso a misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà (es. reddito di cittadinanza, reddito di dignità) o di supporto alle famiglie in difficoltà (es. bonus affitto, bollette, etc.). Si tratta però di soluzioni non sempre percorribili per le donne in fuoriuscita dalla violenza a causa di requisiti burocratici che non sono in grado di soddisfare. Ad esempio, spesso le donne non riescono a produrre una dichiarazione Isee separata da

²¹ C.K. Sanders, T.L. Weaver, M. Schnabel, “Economic Education for Battered Women: An Evaluation of Outcomes”, in *Affilia*, 22 (3): 240-254; T. Lindhorst, M. Oxford, M.R. Gillmore, *Longitudinal Effects of Domestic Violence on Employment and Welfare Outcomes*, in “*Journal of Interpersonal Violence*”, 22 (7): 812-828.

²² Istat, *Uscire dalla gabbia della violenza: i percorsi nei centri antiviolenza*, 24 novembre 2021. Periodo di riferimento della rilevazione: anni 2020-2021.

²³ I dati in questione sono il risultato dell'analisi combinata delle informazioni relative alla condizione professionale delle donne prese in carico da Cav e Cr e delle risposte al quesito riguardante la loro autonomia economica posto in sede di colloquio dalle stesse strutture. Informazioni queste ultime raccolte nell'ambito dell'indagine sull'utenza dei centri antiviolenza realizzata nel corso del 2020. Fonte: audizione dell'Istituto nazionale di statistica innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1458 Frassinetti, C. 1791 Fragomeli e C. 1891 Spadoni (Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere), Roma, 8 febbraio 2022.

quella del maltrattante, non riuscendo così ad accedere a molte delle misure territoriali di welfare che lo richiedono come requisito. Le strutture antiviolenza tentano quotidianamente di trovare delle soluzioni per superare questi ostacoli in collaborazione, laddove possibile, con i servizi sociali locali. Tuttavia, in diversi casi, non sempre il rimedio identificato risulta efficace.

La proposta di istituire uno strumento di sostegno al reddito *ad hoc* per le donne in fuoriuscita dalla violenza è stata avanzata solo in anni recenti. Nata dall'incontro delle esperienze dei centri antiviolenza e dei movimenti femministi²⁴, l'idea si è consolidata quando ha cominciato a farsi spazio anche in ambito politico. **Le prime norme in materia sono state approvate a livello regionale nel 2018**, in Sardegna e nel Lazio, mentre a livello nazionale si è dovuto attendere il 2020. Da rilevare che anche le Regioni Molise e Veneto hanno tentato di emanare misure simili. Nel primo caso, è stato depositato un progetto di legge²⁵ che non è ancora stato approvato, mentre nel secondo la proposta di un reddito di libertà regionale non ha incontrato il favore di tutte le componenti del Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne e, per tale ragione, non è mai stata accolta²⁶. Il Veneto, però, garantisce supporto economico alle donne in fuoriuscita dalla violenza attraverso lo strumento di contrasto alla povertà regionale, così come la Puglia. Tra le restanti Regioni, l'Abruzzo²⁷ assicura assistenza economica alle donne attraverso i servizi sociali

territoriali; la Campania²⁸ ha introdotto una disposizione che prevede la concessione di contributi per un periodo di 12 mesi, da stabilirsi annualmente attraverso la programmazione regionale, finalizzati alla copertura delle spese necessarie ad allontanarsi dal nucleo familiare originario; il Friuli-Venezia Giulia²⁹ ha disposto che la Regione partecipi attivamente al finanziamento del reddito di libertà nazionale, previsione adottata anche dall'Emilia-Romagna che l'ha introdotta nel suo Piano antiviolenza regionale³⁰. Si segnala, infine, che il Lazio, oltre al contributo di libertà, riserva anche una quota del fondo per il microcredito regionale³¹ alle donne che hanno subito di violenza per finanziare crediti di emergenza e coprire i bisogni primari, ovvero casa, salute e beni durevoli essenziali.

2.1.1 Il Reddito di libertà della Regione Sardegna

Con la legge regionale n. 33³², approvata il 2 agosto del 2018, la Regione Sardegna è stata la prima istituzione italiana a dotarsi di uno strumento di supporto al reddito destinato unicamente alle donne in fuoriuscita dalla violenza. Al contrario di quanto accaduto negli altri territori regionali e a livello nazionale, in Sardegna l'introduzione della misura è stata promossa direttamente da rappresentanti politiche senza il coinvolgimento delle strutture antiviolenza, che l'hanno comunque accolta positivamente.

²⁴ B. Kenny, S. Picchi, "*Un sostegno economico per le donne che escono dalla violenza*", in *InGenere*, 27 novembre 2017.

²⁵ Progetto di legge n. 146 – Istituzione del reddito di libertà, presentata dal Consigliere Gianluca Cefaratti.

²⁶ L'informazione è emersa dalle interviste realizzate con le rappresentanti istituzionali e nell'ambito della giornata di policy lab dedicata agli strumenti di sostegno al reddito (25.02.2022).

²⁷ Regione Abruzzo, Legge regionale 20 ottobre 2006, n. 31 - Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate, art. 10.

²⁸ Regione Campania, Legge regionale 1° dicembre 2017, n. 34 - Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza, art. 4-*bis*.

²⁹ Regione Friuli-Venezia Giulia, Legge regionale 6 agosto 2021, n. 12 - Interventi per la tutela delle donne vittime di violenza e per il contrasto e la prevenzione di atti violenti e discriminatori, art. 6-*bis*.

³⁰ Emilia-Romagna, Delibera Num. 1011 del 28/06/2021, Approvazione del piano regionale contro la violenza di genere ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 27 giugno 2014, n. 6, anno 2021.

³¹ Si tratta del "Microcredito per donne in situazioni di disagio sociale" introdotto dall'art. 11 della legge regionale 10 gennaio 2021, n. 7.

³² Regione Sardegna, Legge regionale del 2 agosto 2018, n. 33 - Istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza.

TABELLA 1

Il reddito di libertà della Regione Sardegna

FINALITÀ	Favorire, attraverso l'indipendenza economica, l'autonomia e l'emancipazione delle donne vittime di violenza domestica.
NATURA DEL CONTRIBUTO	Importo di 780 euro mensili – incrementabile in presenza di minori ³³ e in presenza di disabilità di uno o più componenti del nucleo – erogato per minimo 12 e massimo 36 mesi a fronte dell'impegno a partecipare a un progetto personalizzato che, ad esempio, può prevedere, una o più delle seguenti azioni: rimborso spese legali, accesso ai dispositivi delle politiche attive del lavoro, supporto per l'avvio all'autoimpiego, aiuto economico per favorire la mobilità geografica, sostegno all'autonomia abitativa e interventi per garantire continuità scolastica alle/i minori a carico ³⁴ .
CRITERI DI ACCESSO	Certificazione dei servizi sociali del comune di residenza o del comune di nuovo domicilio dello status di "vittima di violenza" della donna richiedente, presa in carico da un CAV o ex/ospite di CR o struttura simile in cui è stata accolta per indisponibilità di posti; persistenza dello stato di pericolo imminente che ha determinato l'inserimento della richiedente in una casa di accoglienza.
PROCEDURA DI ACCESSO	La domanda è gestita dai servizi sociali dell'Ambito Plus in cui è residente la donna, in raccordo con le équipes di CAV o CR. Nel caso in cui le risorse disponibili siano insufficienti rispetto ai fabbisogni rilevati, le domande presentate sono selezionate in base alla gravità della condizione personale della donna (stato di salute, gravidanza, disabilità, bassa scolarizzazione), presenza di minori a carico, condizione reddituale e patrimoniale e tempo di permanenza all'interno di una casa di accoglienza.
EROGAZIONE	L'erogazione del sussidio economico può avvenire con la periodicità che, in sede di co-progettazione, si ritiene conforme agli obiettivi progettuali. Il contributo è generalmente erogato su base mensile dietro presentazione di rendicontazioni dettagliate sull'utilizzo dei fondi assegnati, ad eccezione della prima <i>tranche</i> che viene liquidata in anticipo.
SPESE CONSENTITE	Le spese approvate nell'ambito del progetto personalizzato co-progettato dalla donna, le operatrici del Cav e i servizi sociali dell'Ambito. Il sussidio economico non è utilizzabile per l'acquisto e il consumo di tabacco, alcol, sostanze stupefacenti e qualsiasi prodotto legato al gioco d'azzardo, pena la decadenza del beneficio.

Adottato con l'intento di far sì che "ogni donna vittima di violenza domestica in condizione di povertà materiale superi la condizione di dipendenza economica, soprusi, ricatto e sia posta in condizione di accedere ai beni essenziali e di partecipare dignitosamente alla vita sociale³⁵", il reddito di libertà sardo (RdLS) si contraddistingue dagli altri strumenti di supporto al reddito per le seguenti caratteristiche:

» **entità dell'importo erogato:** seppure insufficiente rispetto al costo della vita,

l'importo mensile minimo (780 euro) è significativamente maggiore rispetto a quelli stabiliti dalle altre misure simili (400-500 euro circa) e consente alle donne un certo grado di autonomia economica;

» **durata:** è l'unico strumento del suo genere che può essere esteso fino a tre anni, un lasso di tempo più adeguato per completare un percorso di fuoriuscita dalla violenza;

» **strutturalità:** la misura è regolarmente finanziata perché prevista dalla legge che

³³ Il calcolo dell'importo da erogare è fatto utilizzando la formula Istat "calcolo della soglia di povertà assoluta" tenendo conto del luogo di residenza o di domicilio della donna.

³⁴ Regione Sardegna, Deliberazione n. 51/10 del 14.10.2020 – Legge regionale 2 agosto 2018, n. 33 "Istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza" e art. 4, comma 17 (contributi per il supporto alle spese legali e per inserimento lavorativo a favore delle vittime di violenza) della legge regionale 29 novembre 2019 n. 20. Linee guida per il triennio 2020-2022 e programmazione fondi anno 2020. Approvazione definitiva.

³⁵ Regione Sardegna, Legge regionale del 2 agosto 2018 n. 33, art. 1.

ha istituito il “Fondo regionale per il reddito di libertà” (art. 7), su cui confluiscono le risorse europee, statali e regionali iscritte in bilancio per il suo finanziamento. Dalla sua istituzione ad oggi³⁶ per la sua attuazione sono stati allocati circa 2,7 mln di euro.

“Alcune donne hanno potuto pagare l'affitto, avere un tetto sopra la testa.”

Operatrice CAV

Nel periodo 2018-2022, 108 donne hanno presentato domanda per il RdLS, solo 59 ne hanno beneficiato³⁷. Si tratta di un numero contenuto se si considera che le denunce per motivi di violenza registrate sul territorio sardo nel 2020 sono state 638³⁸ e che circa la metà delle donne accolte dalle strutture antiviolenza di D.i.Re³⁹ era disoccupata e in condizioni economiche vulnerabili⁴⁰. Secondo le persone intervistate per il presente studio, molteplici sono le ragioni per il basso ricorso al RdLS, tra cui:

- » **modalità di erogazione “discriminanti”**: per accedere alla misura bisogna essere in grado di anticipare il denaro. Il meccanismo amministrativo regolato dagli Ambiti prevede, infatti, la liquidazione del contributo a fronte della presentazione della rendicontazione delle spese sostenute, ad eccezione della prima *tranche*. Si tratta di una richiesta che però, in alcuni casi, costringe la donna a rinunciare a presentare domanda per il RdLS a causa dell'indisponibilità di risorse;
- » **dinamiche controllanti**: è possibile spendere il contributo solo per le spese puntualmente

incluse nel piano personalizzato, di cui è necessario produrre giustificativi dettagliati (es. scontrini fiscali in chiaro o fatture). Nel caso debba sostenere una spesa non preventivata, la donna deve sottoporre una richiesta circostanziata di modifica del piano all'ufficio dell'Ambito competente e attenderne l'esito prima di poter procedere;

- » **obbligo di intraprendere un percorso che include i servizi sociali** dell'Ambito Plus: le donne sono spesso restie a rivolgersi a tali servizi, preferendo così rinunciare al supporto offerto.

Nel corso degli anni, **sono state apportate delle modifiche importanti** al RdLS per migliorarne il funzionamento, grazie in particolare al **coinvolgimento dei Cav e alla collaborazione interistituzionale** che, stando alle testimonianze raccolte, è ancora spesso frutto dell'impegno di singole persone che dell'istituzione nel suo complesso. Tra i cambiamenti apportati, ad esempio, vi è la decisione di adottare **il metodo della co-progettazione** per la predisposizione del piano personalizzato degli interventi. Se la delibera di attuazione del RdLS del 2018 affidava agli Ambiti Plus la predisposizione del Piano utilizzando un linguaggio che lasciava intendere che la beneficiaria ne avrebbe preso visione solo in seconda battuta, quella del 2019 fa esplicito riferimento all'adozione del metodo della co-progettazione, assegnando quindi alla donna un ruolo più centrale. Un'altra modifica ha riguardato **il requisito relativo al tempo di permanenza in una casa di accoglienza**: allo stato attuale non è più obbligatorio. L'eventuale accoglienza in una struttura viene comunque registrata come informazione aggiuntiva⁴¹.

³⁶ I dati sono aggiornati a ottobre 2022.

³⁷ I dati sono stati forniti da Regione Sardegna in data 4 agosto 2022.

³⁸ Istat, Banca dati – Denunce forze di polizia, numero di autori di delitto denunciati/arrestati dalle Forze di polizia, anno 2020, Regione Sardegna.

³⁹ I numeri indicati non tengono conto delle donne che non denunciano o che non si rivolgono ai centri antiviolenza. Si segnala, inoltre, che sul territorio sardo solo un centro su undici appartiene alla rete D.i.Re. L'analisi qui esposta è quindi meramente indicativa del fabbisogno territoriale che necessita di maggiori risorse regionali e nazionali rispetto a quelle stanziare.

⁴⁰ Non è reso noto il dato in termini di valori assoluti.

⁴¹ La Deliberazione n. 51/10 del 14.10.2022 tra i criteri di selezione delle domande include all'art. 4, lettera d) “l'eventuale tempo di permanenza all'interno di una casa di accoglienza o di una struttura simile.”

2.1.2 Il Contributo di libertà della Regione Lazio

Il Lazio è stata la **seconda Regione ad istituire, nel novembre 2018⁴², una misura di sostegno al reddito** per le donne in fuoriuscita dalla violenza denominata “Contributo di libertà (CdL)”. Non si tratta di uno strumento istituito da legge, ma di un intervento programmato in ottemperanza, da un lato, alla legge regionale di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne (LR 4/2014)⁴³, che sancisce l’impegno della Regione a “promuovere interventi volti a sostenere l’autonomia economica e psicologica della donna

vittima di violenza⁴⁴, e, dall’altro, al Piano nazionale d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017⁴⁵, che prevedeva azioni di inserimento e reinserimento lavorativo delle donne vittime di violenza. **Non si tratta quindi di una misura strutturale**, ma di un’attività programmata e finanziata *una tantum*. Istituito inizialmente per favorire l’uscita delle donne dalle case rifugio, dopo un confronto con i centri antiviolenza, nel 2020 il CdL è stato esteso anche alle donne prese in carico da questi ultimi⁴⁶ e, nel 2021⁴⁷, anche alle donne accolte dalle strutture di accoglienza che, per motivi formali, non sono ancora parte della rete di protezione regionale⁴⁸.

TABELLA 2

Il contributo di libertà della Regione Lazio

FINALITÀ	Sostenere la donna “nella delicata fase di conquista dell’autonomia personale [...] sostenere sia azioni di prevenzione per ridurre il rischio di rientro della donna presso la fonte di violenza, che sostenere azioni volte al recupero di autonomia psicologica, lavorativa e abitativa da parte della donna stessa e di ricostruzione di un clima sereno ed equilibrato a beneficio dei figli/delle figlie minori ⁴⁹ ”.
NATURA DEL CONTRIBUTO	Importo massimo di 5.000 euro pro capite.
CRITERI DI ACCESSO	Avere intrapreso o essere all’interno di un percorso di fuoriuscita dalla violenza sul territorio della regione.
PROCEDURA DI ACCESSO	La domanda è gestita telematicamente dalle strutture antiviolenza che si interfacciano direttamente con la Regione.
EROGAZIONE	Il contributo è trasferito sul conto della beneficiaria dalla società Lazio Innova entro 15 giorni dall’autorizzazione da parte dell’Area Pari Opportunità della Regione Lazio ⁵⁰ .
SPESE CONSENTITE	Spese abitative (affitto, elettrodomestici, bollette); spese per la donna (farmaci, formazione, alimentari); spese per minori (materiale didattico, trasporti, attività sportive). Non sono riconosciute spese effettuate con pagamenti in contanti.

⁴² Il CdL è stato introdotto a novembre 2018 nell’ambito della programmazione regionale (DGR n. 339/2019) delle risorse statali destinate dal DPCM 25.11.2016 ad “interventi finalizzati all’autonomia abitativa per le donne vittime di violenza” e reso operativo con l’adozione delle linee guida contenenti le modalità di accesso al contributo approvate in prima istanza a settembre 2019 (Dd n. G12704/2019) e modificate, su sollecitazione dei centri antiviolenza, a marzo 2020 (Dd n. G03176/2020).

⁴³ Regione Lazio, *Legge regionale del 19 marzo 2014*, n. 4, Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna.

⁴⁴ Idem, art. 2, comma 1, lettera h).

⁴⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità, *Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, adottato con DPCM del 7 luglio 2015, paragrafo 4.

⁴⁶ Determinazione 24 marzo 2020, n. G03176. Modifica dell’Allegato A contenente le Linee Guida sulle modalità di concessione del “Contributo di libertà” per le donne vittime di violenza, finalizzato al sostegno del percorso di riacquisizione dell’autonomia personale, ai sensi della legge regionale, n. 4 del 19 marzo 2014, della DGR n. 339 del 4 giugno 2019 e della Determinazione dirigenziale n. G12704 del 25 settembre 2019.

⁴⁷ L’Avviso pubblico approvato con Dd G08009/2022 fa infatti esplicito riferimento alle sole strutture operanti sul territorio della Regione Lazio ai sensi dell’Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014, recepita dalla Regione Lazio con DGR n. 614/2016.

⁴⁸ Regione Lazio, Determinazione 14 aprile 2021, n. G04210. Emergenza Covid-19. Integrazione e modifica alla determinazione dirigenziale n. G03579 del 01 aprile 2019 “Contributo di libertà per le donne vittime di violenza, finalizzato al sostegno del percorso di acquisizione dell’autonomia personale” e modifica dell’Allegato A contenente Linee Guida sulle modalità di concessione del Contributo di libertà.

⁴⁹ Regione Lazio, Determinazione n. G08009 del 20.06.2022 - Approvazione Avviso Pubblico mediante procedura a sportello, relativo al “Contributo di libertà per le donne che hanno intrapreso il percorso di fuoriuscita dalla violenza presso i Centri antiviolenza, le Case rifugio e Case della semi autonomia, operanti sul territorio della Regione Lazio”, ai sensi della Delibera di Giunta regionale n. 946 del 16 dicembre 2021 e impegno di spesa per l’importo di € 516.000,00 sul Capitolo U0000H41177 Es. Fin. 2022 in favore di Lazio Innova S.p.A. codice creditore 59621.

⁵⁰ Si tratta delle modalità di erogazione previste dall’Avviso pubblico approvato con Dd G08009/2022. La prima edizione del CdL prevedeva l’erogazione del contributo in due tranches: la prima, corrispondente all’80% dell’importo, entro 3 mesi dalla presentazione della domanda; la seconda, il restante 20%, previa presentazione – entro 6 mesi dalla liquidazione della prima tranche – di una relazione e della documentazione contabile.

Il Contributo di libertà della Regione Lazio si distingue in particolare per le seguenti specificità:

- » **assenza di coinvolgimento dei servizi sociali:** le domande di contributo sono predisposte direttamente dai centri antiviolenza. La scelta di non coinvolgere i servizi sociali nelle procedure per l'assegnazione del CdL è frutto della volontà politica di adottare un'impostazione di lavoro tesa a riconoscere e valorizzare il ruolo specifico delle strutture antiviolenza. La Regione ha ritenuto infatti che, in virtù della loro *expertise* e, soprattutto, del rapporto diretto con le donne, i centri antiviolenza possono valutare con maggiore cognizione di causa chi necessita di supporto economico. In questo modo, non solo si permette anche a chi è restia a rivolgersi ai servizi sociali di accedere al CdL, ma si riduce anche la tempistica del processo di valutazione delle domande;
- » **sistema di rendicontazione:** le beneficiarie del CdL devono fornire la documentazione delle spese sostenute alle strutture antiviolenza, che si fanno garanti della loro liceità⁵¹. L'onere di rendicontare le spese effettuate dalle donne, infatti, sta in capo alla legale rappresentante della casa rifugio o del centro antiviolenza che ha presentato l'istanza di contributo, che ha l'obbligo di trasmettere alla Regione, entro i sei mesi dall'erogazione, i giustificativi che attestino le spese effettuate corredati da una "relazione conclusiva" indicante le criticità riscontrate e i risultati conseguiti dalla donna attraverso il progetto realizzato;
- » **accesso al contributo:** non è necessaria la presentazione dell'Isee o di una valutazione preliminare, né vi è l'obbligo di seguire un percorso di attivazione sociale e/o lavorativa⁵². L'unico requisito richiesto è la presa in carico da parte di una struttura antiviolenza. La scelta di non vincolare l'accesso al CdL alla presentazione dell'Isee deriva, da un lato, dalla consapevolezza che la situazione reddituale

delle donne che hanno subito violenza spesso non riflette la loro condizione finanziaria del momento e, dall'altro, dalla volontà di configurare il sussidio economico come un contributo libero in grado di promuovere l'autonomia personale delle beneficiarie.

"Quei soldi sono stati fondamentali, perché altrimenti l'uscita dalla casa rifugio sarebbe stata molto più complessa."

Operatrice CAV

Seppure presenti elementi molti positivi, secondo le testimonianze raccolte durante la ricerca, il **sistema di rendicontazione** necessita di ulteriori modifiche perché il meccanismo in vigore impatta negativamente sia sulle donne che sulle strutture antiviolenza. Da più parti è stato sottolineato che la richiesta di giustificare in maniera dettagliata come viene utilizzato il denaro tende a **replicare le dinamiche di controllo** da cui la donna è fuggita. Inoltre, l'ingente quantità di **lavoro amministrativo non retribuito richiesto ai Cav** costringe le operatrici a lavorare a costo zero o a utilizzare le risorse assegnate per il funzionamento ordinario della struttura. Per superare la "logica paternalistica" che permea tale sistema di rendicontazione, alcune persone intervistate hanno proposto di allegare alla domanda del CdL un progetto personalizzato corredato dal preventivo delle spese che la donna intende sostenere, nonché di sostituire la rendicontazione finanziaria con un colloquio di valutazione finale da tenersi con le operatrici della struttura antiviolenza. È stata inoltre rilevata la necessità di introdurre nel budget ordinario per il finanziamento di Cav e Cr una voce di spesa specifica per coprire il carico di lavoro amministrativo che, nel corso del tempo, è progressivamente aumentato.

La prima edizione del CdL (2019), **finanziata con 750 mila euro**, ha permesso di **sostenere 153 donne**, che hanno utilizzato il contributo soprattutto per la copertura di spese connesse

⁵¹ La responsabilità di giustificare o intervenire economicamente qualora non vi siano spese inammissibili e quindi non rimborsabili dalla Regione è infatti della legale rappresentante della struttura antiviolenza.

⁵² L'obbligo di seguire un percorso di attivazione sociale o inclusione lavorativa è un elemento che contraddistingue gli strumenti per il contrasto alla povertà. È il caso, ad esempio, del Reddito di dignità introdotto dalla Regione Puglia (cfr. paragrafo 2.1.3).

all'autonomia abitativa. Nel luglio 2022, la misura è stata **rifinanziata con uno stanziamento di circa 655 mila euro** che ha permesso di supportare ulteriori **76 donne**⁵³. Anche in questo caso si tratta di risorse che non riescono a coprire il fabbisogno reale. Se si considerano i dati ufficiali del 2020 relativi alle denunce di violenza a danno di donne nel Lazio (2.223)⁵⁴ e quelli forniti da D.i.Re, secondo cui – nello stesso anno – tra le donne accolte dalle strutture antiviolenza una su tre era a reddito zero (32,9%) e meno del 40% contava su un reddito sicuro⁵⁵, è evidente che il CdL è uno strumento largamente sottofinanziato.

Nonostante l'assenza di strutturalità, l'onere gravoso della rendicontazione e le risorse limitate, il CdL è valutato positivamente sia dalle strutture antiviolenza che dalle donne che ne hanno beneficiato. Secondo le persone intervistate, il CdL è però **migliorabile**. Innanzitutto, dovrebbe essere parte di un **percorso più articolato che preveda, oltre all'erogazione di un contributo economico, anche interventi di promozione dell'autonomia abitativa, di inserimento lavorativo e/o di mantenimento dell'occupazione**. Poiché è uno strumento molto simile al Reddito di libertà nazionale, sarebbe inoltre auspicabile un **maggiore coordinamento tra il livello regionale e quello statale** per garantire a tutte le donne le stesse possibilità di accesso alle misure in questione. Seconda la normativa regionale, infatti, le donne che hanno usufruito del Reddito di libertà (RdL) statale non possono richiedere il Contributo di libertà della Regione Lazio, la normativa nazionale però non

impedisce alle donne che hanno usufruito del CdL di accedere al RdL. Tale incongruenza normativa rischia di creare discriminazioni inintenzionali a danno delle potenziali beneficiarie.

2.1.3 L'uso di strumenti regionali di contrasto alla povertà: il Reddito di dignità della Regione Puglia

Diversamente dalle Regioni Sardegna e Lazio, altre amministrazioni regionali sono intervenute a supporto delle donne in fuoriuscita dalla violenza prevedendo percorsi specifici nell'ambito di **misure di contrasto alla povertà assoluta** già in vigore. È il caso, ad esempio, della **Regione Puglia** che ha introdotto il "Reddito di dignità (ReD)" con la legge regionale n. 3/2016⁵⁶. Nato come strumento di inclusione attiva finalizzato ad assicurare condizioni dignitose di vita e opportunità di attivazione e reinserimento socio-lavorativo a persone che si trovano in gravi situazioni di fragilità socioeconomia, il ReD consiste in un trasferimento di risorse economiche⁵⁷ doppiamente condizionato, da un lato, alla verifica di uno stato di bisogno⁵⁸ e, dall'altro, all'accettazione di un percorso di attivazione⁵⁹. Quest'ultimo è da definirsi nell'ambito di un "Patto individuale di inclusione sociale attiva"⁶⁰ da sottoscrivere con il Comune capofila dell'Ambito territoriale. Inizialmente non ricomprese nella platea beneficiaria, **le donne in fuoriuscita dalla violenza sono state incluse a partire dalla seconda edizione (luglio 2018)**⁶¹, prevedendo un **percorso differenziato di accesso alla**

⁵³ Il dato è aggiornato al 15.10.2022. È quindi presumibile che le risorse stanziate permetteranno di supportare ulteriori donne nei prossimi mesi.

⁵⁴ Dati riferiti alla Regione Lazio per l'anno 2020 tratti dalla banca dati Istat Denunce forze di polizia, numero di autori di delitto denunciati/arrestati dalle Forze di polizia.

⁵⁵ D.i.Re, [Rilevazione dati 2020](#).

⁵⁶ Nato in una logica di complementarità e integrazione rispetto alle misure di contrasto alla povertà adottate a livello nazionale (Sia, Rei, RdC), quindi al fine di raggiungere tutte quelle persone non ricomprese nella platea beneficiaria della misura nazionale, il ReD è finanziato attraverso gli strumenti dell'Unione europea (Fes, Fesr, Fsc).

⁵⁷ Il contributo economico varia in base alla composizione del nucleo familiare e alle ore di attivazione settimanali per lo svolgimento dell'attività di inclusione ed è erogato su base bimestralmente per un periodo massimo di 12 mesi rinnovabile in seguito a una sospensione di 6 mesi. Cfr., Regolamento regionale 23 giugno 2016, n. 8 – Legge regionale 14 marzo 2016, n. 3 recante la disciplina del "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva". Regolamento attuativo della legge regionale, ai sensi dell'art. 44 della l.r. n. 7/2004 modificato dalla l.r. n. 44/2014, art. 9.

⁵⁸ La valutazione multidimensionale del bisogno si basa sui seguenti criteri: numero figli/e, numero figli/e minori, nucleo monogenitoriale, presenza persone con disabilità grave, valore Isee, condizione lavorativa, cfr. Regolamento regionale 8/2016, art. 5.

⁵⁹ Per percorso di attivazione si intende l'avvio di ogni attività capace di promuovere l'inserimento socio-lavorativo di beneficiari/e, di responsabilizzarli/e rispetto a predefiniti obiettivi di crescita individuale e di comunità, di accrescere il loro pronostico di occupabilità, cfr. Regolamento regionale 8/2016, art. 2, lettera f).

⁶⁰ Il Patto può prevedere le seguenti attività: azioni di ricerca attiva del lavoro, adesione a progetti di formazione, adesione a percorsi di tirocinio, frequenza impegno scolastico di minori a carico, prevenzione e cura della salute, espletamento del lavoro di cura, cfr. Regolamento regionale 8/2016, art. 11.

⁶¹ Regione Puglia, Deliberazione n. 939/2018 "L.R. n. 3/2016 e s.m.i., Reg. R. n. 8/2016 e s.m.i. Indirizzi attuativi per la misura regionale di sostegno al reddito – Red-Reddito di dignità – a seguito del D.lgs. n. 147/2017 e della l. n. 205/2017.

misura. Per le donne, ad esempio, l'indennità economica non è vincolata allo svolgimento di un tirocinio o di progetto di sussidiarietà⁶², ma può essere correlata a un percorso di attivazione da realizzarsi all'interno del nucleo familiare o della casa rifugio in cui si è accolte. Alle donne, inoltre, non è richiesta la presentazione dell'Isee e la domanda di contributo non può essere inoltrata telematicamente o tramite sportello Caf, ma solo attraverso i Servizi sociali professionali, anche su segnalazione di un centro antiviolenza territoriale. L'unico criterio previsto, infatti, è essere prese in carico da una struttura di accoglienza o dai servizi sociali professionali.

La decisione di includere le donne in fuoriuscita dalla violenza nella platea beneficiaria del ReD, prevedendo criteri di accesso differenziati, è stata motivata da:

- » **evidenze emerse dall'analisi dei bisogni**, che hanno messo in luce che circa il 40% delle donne accolte dalle strutture antiviolenza pugliesi risulta "non autonoma dal punto di vista economico" e che il 31% è inoccupata, con un titolo di studio di scuola media inferiore (37%) o superiore (40%)⁶³;
- » volontà di **dare attuazione al fine ultimo del ReD**, ovvero **supportare economicamente le persone non raggiunte dagli strumenti di contrasto alla povertà introdotti a livello nazionale (es. RdC)**. L'accesso a questi ultimi è, infatti, nella maggior parte dei casi condizionato alla valutazione della situazione economico-patrimoniale della richiedente, che viene effettuata generalmente tramite l'Isee. Per le donne in fuoriuscita dalla violenza, però, **non è sempre semplice ottenere una certificazione Isee che attesti la loro condizione economica corrente**. È infatti frequente che nello stato di famiglia sia ancora incluso il maltrattante che usufruisce di altri sussidi o che la richiedente disponga

di patrimoni mobiliari o immobiliari a cui non può accedere per motivi di sicurezza.

Secondo i dati regionali disponibili, tra il 2018 e il 2020, solo 451 donne – tutte senza alcun titolo di studio⁶⁴ – hanno usufruito del ReD, un numero lontano dalla potenziale platea beneficiaria (circa 950 donne l'anno⁶⁵). Nonostante l'introduzione di criteri agevolati, il ReD risulta essere uno strumento poco adatto alle esigenze delle donne che hanno subito violenza. **L'obbligo di intraprendere un percorso con i servizi sociali** rappresenta, infatti, un ostacolo che spesso le spinge a preferire altre soluzioni (es. voucher per le spese di prima necessità, contributi *una tantum* forniti dalle strutture antiviolenza). Inoltre, **condizionare** l'ottenimento del sussidio economico alla partecipazione ad un progetto di attivazione sociale, seppure agevolato, a volte mal si concilia con i tempi delle donne che, in una fase di fuoriuscita dalla violenza, necessitano di maggiore flessibilità.

È importante sottolineare che il ReD non è una misura di sostegno al reddito equiparabile a quelle introdotte dalla Sardegna e dal Lazio. Si tratta infatti di uno strumento nato con una finalità ben diversa, ovvero contrastare la povertà assoluta. Ne consegue che può essere limitativo per le donne in questione, le cui esigenze sono molteplici e vanno, quindi, al di là della loro condizione di fragilità socioeconomica. Va tuttavia riconosciuto che **il ReD è un buon esempio di "politiche integrate"**, perché gli estensori hanno saputo declinare i criteri di accesso alla misura ai bisogni specifici di un gruppo sociale, ovvero delle donne che hanno subito violenza.

Con la LR 22/2018⁶⁶, anche la **Regione Veneto** ha introdotto un'apposita disposizione all'interno della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne, stabilendo la possibilità di utilizzare anche strumenti regionali di contrasto alla povertà assoluta per promuovere l'autonomia sociale e lavorativa delle donne in

⁶² Regione Puglia, Legge regionale del 14 marzo 2016, n. 3 – Reddito di dignità e politiche per l'inclusione sociale attiva, art. 4.

⁶³ Cfr. Regione Puglia, Focus n. 3/2022 centri antiviolenza e case rifugio in Puglia. L'accesso e l'accoglienza delle donne. Anno 2021.

⁶⁴ Dati forniti dalla Regione Puglia in data 14.09.2022.

⁶⁵ Ufficio statistico Regione Puglia - Focus n. 3/2022 Centri antiviolenza e case rifugio in Puglia. L'accesso e l'accoglienza delle donne. Anno 2021.

⁶⁶ Regione Veneto, Legge regionale 21 giugno 2018 n. 22 - Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 *Interventi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*, art. 2, comma 2.

fuoriuscita dalla violenza⁶⁷, ovvero il Reddito di Inclusione Attiva (Ria). Quest'ultimo⁶⁸ prevede per le donne – che si trovino in una situazione di disagio socioeconomico e abbiano intrapreso un percorso personalizzato presso le strutture antiviolenza – un sostegno economico atto a promuovere la dignità della persona, l'acquisizione di competenze e il raggiungimento della piena autonomia. Dalla documentazione disponibile non è però chiaro se siano stati adottati criteri di accesso agevolati, né sono reperibili dati disaggregati sull'uso del Ria da parte di donne che hanno subito violenza.

“Non c'è la percezione che le donne in fuoriuscita dalla violenza siano un gruppo sociale con specifiche vulnerabilità che necessitano di un approccio ad hoc.”

Rappresentante ente pubblico

L'impiego di misure per il contrasto alla povertà assoluta per supportare economicamente anche le donne in fuoriuscita dalla violenza non è però una pratica unicamente italiana. È utilizzata, infatti, anche in **Spagna e Portogallo**. Le donne spagnole, ad esempio, possono accedere alla *Renta Activa de Inserción* (Rai), ovvero al “Reddito attivo di inserimento”, un sussidio economico di 430 euro mensili fruibile per un periodo – prorogabile – di 11 mesi, che può essere integrato da un contributo extra qualora la donna non abbia competenze professionali specifiche e necessiti di un percorso più lungo⁶⁹. In Portogallo, invece, dal 2005, le donne in fuoriuscita dalla violenza prive di occupazione possono accedere con carattere di urgenza al Reddito sociale di inserimento⁷⁰. Anche in questo caso si tratta di due misure introdotte per rispondere a un bisogno della popolazione in generale, ma che includono disposizioni *ad hoc* per le donne in fuoriuscita dalla violenza.

Da rilevare, infine, che questo studio non prende in considerazione il **reddito di cittadinanza** (RdC)⁷¹, che ha come obiettivo il reinserimento lavorativo e sociale di persone in condizione di povertà. Seppure utilizzato anche da donne in fuoriuscita dalla violenza, tale strumento non prevede criteri preferenziali loro dedicati. Il ricorso al RdC è infatti spesso ostacolato dall'obbligo di presentare l'Isee del nucleo familiare, di cui in molti casi spesso il maltrattante risulta essere ancora parte. Ciò ne determina una scarsa accessibilità. Inoltre, il RdC è vincolato alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro o di un Patto per l'inclusione sociale, i cui rigidi termini di implementazione spesso mal si conciliano con le esigenze delle donne. Ad esempio, l'erogazione del contributo economico è condizionata alla “dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro”⁷² e all'accettazione da parte della beneficiaria di almeno una delle due offerte di lavoro sottoposte⁷³, pena la perdita del diritto alla prestazione; e la condizione di fuoriuscita dalla violenza non è tra quelle che esonerano da tali obblighi. Al di là di queste problematiche, in alcuni casi, il RdC potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel recupero dell'autonomia economica delle donne. Per tale ragione sarebbe auspicabile valutare se, nell'ambito della riforma del RdC che il nuovo Governo si accinge a presentare, potrebbe essere utile **introdurre dei correttivi per includere le donne in fuoriuscita dalla violenza nella platea delle persone beneficiarie**⁷⁴ **esenti dagli obblighi imposti dalla misura**. Sarebbe altresì necessario **modificare la regolamentazione riguardante l'elaborazione della dichiarazione sostitutiva unica (Dsu) e dell'Isee** – da cui dipende l'accesso alla maggior parte dei servizi di welfare –, tenendo in debito conto i bisogni specifici delle donne in questione. A tal fine, sarebbe utile:

⁶⁷ Regione Veneto, Legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 - *Interventi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*, art. 2, comma 1, lettera b.

⁶⁸ Si tratta del progetto “Reddito di ultima istanza” sperimentato nel 2013 – 2014 rivolto “alle categorie di persone più deboli, che difficilmente possono trovare collocazione nel mondo lavorativo per patologie, scarsa formazione, disoccupati da lungo tempo, con età tali (oltre i 55 anni) da precluderle il reinserimento”, modificato in “Reddito di inclusione attiva” con il Decreto direttoriale n. 347 del 16.12.2015.

⁶⁹ Legge organica 1/2004 del 28 dicembre, sulle Misure di protezione contro la violenza di genere.

⁷⁰ *Lei de 21 de Maio 2003 - Rendimento social de inserção*, art. 17.

⁷¹ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

⁷² Idem, art. 4, comma 1.

⁷³ Idem, art. 4, comma 8, lettera b).

⁷⁴ Idem, art. 4 commi 2 e 3.

- » ampliare la casistica riguardante le situazioni⁷⁵ in cui conviventi e/o coniugi con **residenza anagrafica differente** sono considerati “nucleo familiare distinto”⁷⁶, includendo le donne impegnate in un percorso di fuoriuscita dalla violenza debitamente certificato da un Cav;
- » modificare la disposizione secondo cui i coniugi con **medesima residenza anagrafica** fanno parte dello stesso nucleo familiare, introducendo un’eccezione per le donne in fuoriuscita dalla violenza;
- » prevedere che l’attestazione della **condizione di “estraneità affettiva ed economica”** possa essere emessa, oltre che dai servizi sociali, anche dai centri antiviolenza che hanno in carico la donna.

2.1.4 Il reddito di libertà nazionale

Il “Reddito di libertà” (RdL) è stato istituito nel maggio 2020 con il DL Rilancio⁷⁷ per rispondere specificatamente ai bisogni economici – causati dal lockdown imposto dal Covid-19 – delle donne in fuoriuscita dalla violenza. Ciò ha permesso di introdurre, per la prima volta, nell’ordinamento nazionale questa tipologia di sostegno al

reddito, anche in risposta alle richieste avanzate da movimenti e associazioni femministe. Successivamente, la legge di bilancio 2022⁷⁸ ha svincolato il RdL dall’emergenza sanitaria, trasformandolo in uno strumento per favorire l’indipendenza economica delle donne che hanno subito violenza in condizioni di povertà. Diventato operativo solo nel novembre 2021⁷⁹, il RdL è stato finanziato con **12 milioni** di euro⁸⁰ per il **periodo 2020-2022**⁸¹, a cui si sommano le risorse allocate dalle Regioni. La norma, infatti, prevede che i contributi vengano liquidati fino ad esaurimento delle quote di risorse attribuite a ciascuna Regione dal DPCM di riparto. È tuttavia possibile accogliere nuove domande se le amministrazioni regionali incrementano il budget con risorse aggiuntive proprie⁸². Secondo i dati Inps relativi alla prima annualità, al 20.05.2022, **600 donne** hanno beneficiato del RdL a fronte delle **3.283 richieste presentate**. La Lombardia è la regione in cui è stato registrato il numero più alto di domande accolte (101), seguita da Campania (70) e Sicilia (57)⁸³.

“Chi prima arriva meglio alloggia, così è stato perché i fondi sono terminati nell’arco di pochissimi giorni.”

Operatrice CAV

⁷⁵ Ad eccezione dei seguenti casi: a) quando è stata pronunciata separazione giudiziale o è intervenuta l’omologazione della separazione consensuale ai sensi dell’articolo 711 del codice di procedura civile, ovvero quando è stata ordinata la separazione ai sensi dell’articolo 126 del codice civile; non basta, cioè che vi sia una separazione di fatto ma è sempre necessaria l’esistenza di un provvedimento del giudice; b) quando la diversa residenza è consentita a seguito dei provvedimenti temporanei ed urgenti di cui all’articolo 708 del codice di procedura civile; c) quando uno dei coniugi è stato escluso dalla potestà sui figli o è stato adottato, ai sensi dell’articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare per condotta pregiudizievole al figlio; d) quando si è verificato uno dei casi di cui all’articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, ed è stata proposta domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (divorzio); e) quando sussiste abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali; occorre, cioè, che sia già in corso un procedimento giurisdizionale o amministrativo dal quale risulti lo stato di abbandono.

⁷⁶ Inps, *Dsu, Dichiarazione Sostitutiva Unica (DPCM 159/2013). Istruzioni per la compilazione*, p. 10.

⁷⁷ Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34 - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 105-bis.

⁷⁸ Legge 30 dicembre 2021, n. 234 - Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, art. 1, comma 670.

⁷⁹ I servizi sociali degli enti locali hanno effettivamente potuto attivare le procedure per la richiesta del reddito di libertà a partire dal 24 novembre 2021, data in cui è stato emesso dall’Inps il nuovo modello di domanda che, oltre alle donne straniere con diritto di soggiorno permanente o con permesso di soggiorno di lungo periodo, include anche le donne con altre tipologie di permesso di soggiorno, escludendo però le migranti soggiornanti sul territorio italiano con documentazione non regolare. La prima circolare Inps (n. 166) è stata invece emanata l’8 novembre 2021.

⁸⁰ Istituito dal DL Rilancio con uno stanziamento di 3 mln di euro, il RdL è stato prorogato per il 2021 e 2022 attraverso un finanziamento annuale di 2 mln di euro (L. 178/2020, art. 1, co. 28), integrato successivamente con ulteriori 5 mln di euro (Legge 234/2021, art. 1, comma 670).

⁸¹ I 3 mln di euro stanziati per l’annualità 2020 sono stati ripartiti tra le Regioni con DPCM del 17.12.2020; mentre i restanti 9 mln destinati alle annualità 2021 e 2022 con DPCM 1° giugno 2022.

⁸² Così come indicato dall’art. 2, co. 4, del DPCM e confermato dalla Comunicazione Inps n. 1053 del 07.03.2022. Tutte le domande presentate e non accolte nel corso dell’anno per insufficienza di budget, in caso di ulteriori finanziamenti del Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza, conservano la loro validità e possono essere istruite e liquidate secondo l’ordine cronologico di presentazione a fronte di nuove disponibilità economiche.

⁸³ Per approfondimenti, cfr. *Appendice Il reddito di libertà: il primo anno di implementazione*.

TABELLA 3

Reddito di libertà nazionale

FINALITÀ	Favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà.
NATURA DEL CONTRIBUTO	400 euro mensili pro capite per un massimo di 12 mesi. Compatibile con altri strumenti di sostegno al reddito (es. Reddito di cittadinanza, Naspi, Cassa integrazione guadagni, Reddito di emergenza, con altri sussidi in denaro erogati da Regioni e/o enti locali).
CRITERI DI ACCESSO	Avere intrapreso o essere all'interno di un percorso di fuoriuscita dalla violenza; trovarsi in condizioni di particolare vulnerabilità o povertà; avere la residenza sul territorio italiano (cittadine italiane, comunitarie o in possesso di regolare permesso di soggiorno).
PROCEDURA DI ACCESSO	L'istanza è presentata telematicamente all'Inps – su richiesta della donna – dai servizi sociali del Comune di residenza, che hanno il dovere di attestare lo “stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente” della richiedente. Il centro antiviolenza ha l'onere di certificare, con dichiarazione sottoscritta dalla rappresentante legale, lo status di “donna impegnata in un percorso di fuoriuscita dalla violenza”.
EROGAZIONE	L'erogazione del contributo è effettuata in un'unica soluzione sul c/c della beneficiaria.
SPESE CONSENTITE	Spese per assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'indipendenza economica, nonché per il percorso scolastico e formativo di figlie e figli minori.

Il RdL è stato **accolto positivamente** sia dalle beneficiarie che dalle strutture antiviolenza. Particolare soddisfazione è stata espressa per il mancato obbligo **di allegare la dichiarazione Isee in fase di presentazione della domanda e di rendicontare le spese** effettuate. Il reddito di libertà è stato infatti concepito come un contributo libero, ovvero uno strumento che – come sottolineato da alcune operatrici – permette alle donne di attingere a un “piccolo tesoretto” **per coprire spese non vincolate** a categorie ristrette predeterminate. L'indicazione della norma di utilizzare le risorse principalmente per garantirsi autonomia abitativa e indipendenza economica o coprire costi riguardanti minori a carico non è infatti restrittiva né prevede la presentazione di una rendicontazione finale. Secondo le persone intervistate, tale scelta del legislatore nazionale è particolarmente utile a sostenere le donne nell'avvio del loro percorso verso l'indipendenza economica e sociale.

Le principali criticità identificate dalle testimonianze raccolte riguardano i seguenti aspetti della misura:

- » **esiguità delle risorse:** lo stanziamento complessivo annuale non è in grado di coprire i bisogni dell'intera potenziale platea beneficiaria. I 3 mln di euro allocati per il 2020 hanno permesso di accogliere solo 600 richieste⁸⁴, mentre i restanti 9 mln previsti dalla legge di bilancio 2022 consentiranno di finanziare altre 1.800 domande. Si tratta di numeri molto contenuti se si considera che, secondo l'Istat, sarebbero circa 21.000 le donne che ogni anno potrebbero beneficiare di interventi di supporto al reddito⁸⁵. Esiguo è anche l'importo mensile del contributo rispetto al costo medio della vita in Italia. Da rilevare inoltre che il RdL non tiene conto delle variazioni del potere di acquisto a seconda dell'area di residenza o domicilio, rischiando così di ampliare le diseguaglianze territoriali già esistenti, nonché di crearne delle nuove;
- » **obbligo di residenza:** tale criterio è discriminante, non solo per le donne senza fissa dimora o straniere, ma anche per coloro che per motivi connessi alla violenza (es. trasferimento in altro territorio) non possono

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Istat, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica Dott.ssa Linda Laura Sabbadini presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati Roma, 8 febbraio 2022.

presentare la domanda nel proprio Comune di residenza;

“Finiti questi soldi si è comunque ripresentato il problema perché non ha potuto più pagare l'affitto ed è dovuta tornare sui suoi passi”

Operatrice CAV

- » **discrezionalità:** non sono state adottate linee guida nazionali per valutare lo “stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente” della richiedente. Conseguentemente, ciascun servizio conduce la valutazione in modo diverso. In alcuni territori, dove la collaborazione tra strutture antiviolenza e servizi sociali è proficua, sono i centri antiviolenza ad effettuare una prima valutazione sulla base di colloqui individuali e del percorso personalizzato intrapreso dalla donna; in altri casi, è il servizio sociale che valuta lo stato di bisogno, prendendo in esame anche l’Isee della potenziale beneficiaria, sebbene non rientri tra i requisiti stabiliti dalla norma. Le operatrici intervistate hanno inoltre segnalato che, in alcuni casi, i servizi sociali redigono la valutazione utilizzando solo dati oggettivi (es. situazione economica, condizione occupazionale, proprietà immobili e mobili) senza considerare altri possibili fattori determinanti per donne che hanno

subito violenza (es. possesso di una proprietà immobile occupata dal maltrattante; lavoro part-time, precario o malpagato; mancato accesso al proprio reddito depositato in un conto bancario cointestato con il maltrattante, etc.). Anche i centri antiviolenza utilizzano criteri discrezionali. In assenza di una definizione condivisa di “presa in carico” e alla luce delle esigue risorse disponibili, molte operatrici hanno affermato di aver dovuto stabilire dei livelli di priorità di accesso al RdL prendendo in esame le situazioni individuali delle potenziali beneficiarie del RdL. Ad esempio, alcuni Cav hanno deciso di firmare la dichiarazione di “presa in carico” solo a donne accolte nelle case rifugio, altri a donne assistite per specifiche tipologie di supporto (es. consulenza psicologica e/o legale). Altri ancora si sono rifiutati di fissare criteri di priorità “interni”, visto che né la norma né le reti antiviolenza hanno stabilito indicazioni in merito. Da rilevare inoltre che anche alcune donne che avevano concluso da anni il loro percorso si sono rivolte nuovamente ai Cav per presentare domanda di RdL. Non sempre la loro richiesta è stata accolta. La discrezionalità dei servizi sociali e dei centri antiviolenza ha permesso il diffondersi di procedure istruttorie disomogenee in tutta Italia; in alcuni casi, si è registrato l’uso di criteri valutativi diversi anche tra aree municipali dello stesso territorio metropolitano.

BOX 1 - **IL RUOLO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA**

Sebbene la norma abbia attribuito loro solo l’onere di certificare la presa in carico delle donne, i Cav si sono ritrovati a svolgere diverse attività collegate al RdL: dalla formazione ai servizi sociali sul funzionamento della misura alla valutazione dello stato di bisogno della donna. Alle strutture antiviolenza si è attribuito, come spesso accade, il ruolo informale di centro multifunzione, nonostante la gestione del reddito di libertà sia in capo agli enti locali. Non essendo stata distribuita una documentazione informativa, al di fuori della circolare Inps, sulle procedure di accesso al reddito di libertà o sulla funzione assegnata ai Cav, le operatrici hanno studiato in dettaglio il decreto attuativo, le circolari e le comunicazioni dell’Inps e hanno identificato nonché stabilito in autonomia un contatto con le/gli assistenti sociali dei servizi di riferimento deputati alla gestione delle domande del reddito di libertà. In alcuni casi, i Cav hanno contattato tutti i Comuni riconducibili alla loro area di pertinenza per raccogliere informazioni sulle modalità adottate per l’accoglimento delle domande per supportare le donne nella compilazione e presentazione della pratica.

2.2 Risorse economiche nazionali e regionali

Le risorse messe in campo dal Parlamento per finanziare strumenti di supporto al reddito per le donne in fuoriuscita dalla violenza sono principalmente quelle destinate al reddito di libertà nazionale. Si tratta di **12 mln** di euro per le annualità 2020-2022, a cui vanno sommati 1,5 mln di euro a valere sui bilanci regionali per l'anno 2022. Come già evidenziato, le Regioni possono infatti incrementare la quota di risorse del “Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza” assegnata al proprio territorio trasferendo ulteriori fondi del proprio bilancio direttamente all'Inps. Dai dati disponibili al 15 ottobre 2022, solo due Regioni hanno optato per tale soluzione: l'Emilia-Romagna⁸⁶, che ha autorizzato il trasferimento di **1,3 mln** di euro, e il Friuli-Venezia-Giulia⁸⁷, che ne ha trasferiti **250 mila**. Nel periodo 2018-2022, cinque amministrazioni regionali hanno allocato circa **6,2 mln** di euro⁸⁸ per finanziare misure di sostegno al reddito per donne in fuoriuscita dalla violenza sui loro territori. Si tratta dei fondi programmati da:

- » Regione **Lazio** per il finanziamento del Contributo di libertà: **1,4 mln** di euro, di cui 167 mila euro a valere su risorse regionali e i restanti su risorse statali ripartite tra le

Regioni per l'implementazione dei Piani nazionali antiviolenza 2015-2017 e 2017-2020⁸⁹;

- » Regione **Sardegna** per l'implementazione del Reddito di libertà sardo: **2,7 mln** di euro, di cui 2,1 a valere su risorse regionali e i restanti 638 mila euro su risorse statali⁹⁰, a cui si sommano 250 mila euro a valere su fondi regionali per finanziare la “dote educativa”⁹¹ destinata a figlie e figli minori di donne beneficiarie del RdLS;
- » Regione **Puglia** per l'erogazione del Reddito di dignità: **2,1 mln** di euro⁹² a valere sulle risorse previste nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) Puglia 2014-2020;
- » Regione **Toscana** per il finanziamento di “interventi di sostegno economico, anche in deroga ai regolamenti comunali”⁹³: **165 mila euro**, di cui 82,6 mln a valere su risorse regionali e i restanti sui fondi statali ripartiti con il DPCM del 4.12.2019 per l'attuazione degli interventi del Piano antiviolenza nazionale 2017-2020;
- » Regione **Siciliana** per il finanziamento dell'ultima annualità (2022) del reddito di libertà regionale che, da strumento di supporto all'autoimpiego⁹⁴, è stato modificato per rendere ammissibili anche spese più generali (es. affitto, pagamento bollette):

⁸⁶ Regione Emilia-Romagna, Delibera n. 650 del 28/04/2022 - Assegnazione e concessione di finanziamento ad Inps, quale ente erogatore del reddito di libertà individuato dall'art. 3, n. 6) del DPCM 17 dicembre 2020, delle risorse destinate alla misura nazionale reddito di libertà ai sensi dell'art. 2, comma 2, DPCM 17 dicembre 2020.

⁸⁷ La Regione Friuli-Venezia Giulia ha modificato la propria normativa regionale sul tema della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile sulle donne inserendo una specifica disposizione che autorizza l'amministrazione regionale a incrementare il Fondo per il reddito di libertà nazionale, cfr. Legge regionale 6 agosto 2021, n. 12 - Interventi per la tutela delle donne vittime di violenza e per il contrasto e la prevenzione di atti violenti e discriminatori, art. 6-bis.

⁸⁸ La quota include le risorse programmate da Regione Umbria, pari a circa 167 mila euro, nell'ambito delle Programmazioni regionali integrate 2021 e 2022. Le risorse sono destinate a interventi che comprendono anche azioni di supporto al reddito. Tuttavia, in assenza di dati disaggregati, non è possibile scorporare la somma esatta destinata a tali interventi.

⁸⁹ Si tratta delle risorse assegnate alle Regioni con i DD.PP.CC.MM. del 25.11.2016, 13.11.2020 e 16.11.2021.

⁹⁰ Di cui 214.800,00 euro, a valere sulle risorse statali a del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità tra le Regioni e non utilizzate (quindi residuali), allocate sul Fondo regionale per il reddito di libertà per far fronte alle difficoltà economiche connesse alla pandemia; 177.599,74 euro, a valere sulle risorse statali del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità assegnate con DPCM del 13.11.2020 e destinate a interventi per promuovere l'autonomia abitativa e l'inserimento lavorativo, programmate per integrare il Fondo regionale per il reddito di libertà e finanziare i Piani personalizzati delle donne; e 246.000,00 euro a valere sulle risorse ripartite statali del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità ripartite con DPCM del 16.11.2021.

⁹¹ Secondo la DGR n. 29/12 del 21.07.2021 i Piani personalizzati delle donne potranno essere integrati dalla dote educativa, in presenza di minori, che consiste in un “pacchetto di beni (alimentari, dispositivi informatici) e di servizi per contrastare il digital divide e/o di interventi specifici per aumentare le opportunità culturali e scolastiche, le relazioni sociali e le attività formative”. La dote educativa può finanziare, ad esempio, spese scolastiche, extra-scolastiche (gite, spot, musica), dispositivi informatici, supporto allo studio (ripetizioni), spese trasporti per raggiungere la scuola o le attività extra-scolastiche.

⁹² Il dato è aggiornato a luglio 2022, fonte: Regione Puglia.

⁹³ Regione Toscana, Delibera 828 del 6/7/2020 - Individuazione criteri e modalità di ripartizione delle risorse di cui al decreto del presidente del consiglio dei ministri (DPCM) 4/12/2019 relativo a “Ripartizione delle risorse per l'anno 2019, di cui all'art. 5 e 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93 convertito nella legge 15 ottobre 2013 n. 119”, come modificato con DPCM 2/04/2020, e delle risorse della Regione Toscana.

⁹⁴ Cfr. Paragrafo 3.1.2.

243.364 mila euro a valere su risorse regionali.

A tali fondi andrebbero poi sommati quelli ricompresi nella **spesa sociale regionale per finanziare strumenti di contrasto alla povertà** utilizzati per supportare le donne in fuoriuscita dalla violenza e le **risorse assegnate alle strutture antiviolenza per i percorsi per favorire l'autonomia economica** delle donne. In quest'ultima tipologia di fondi rientrano, a titolo esemplificativo:

- » le “doti per l'empowerment e l'autonomia” previste dai Patti per l'autonomia della **Regione Puglia**, finanziate anche attraverso risorse statali per il funzionamento del sistema antiviolenza⁹⁵;
- » la quota di fondi, pari a circa 166 mila euro, prevista dalla programmazione regionale integrata delle annualità 2021 e 2022 della **Regione Umbria** per il finanziamento di progetti sperimentali per il sostegno all'autonomia lavorativa, economica, abitativa e personale delle donne;
- » i 2,9 mln di euro allocati dalla **Regione Veneto** per il finanziamento di “percorsi di autonomia lavorativa, abitativa e sociale elaborati dai centri antiviolenza e delle case rifugio insieme alla donna vittima di violenza”⁹⁶, all'interno dei quali rientrano anche interventi di supporto al reddito.

Tuttavia, l'assenza di dati disaggregati su queste ultime tipologie di interventi finanziati e la mancata pubblicazione delle relative valutazioni sulla loro implementazione rendono pressoché impossibile determinare il calcolo esatto delle risorse destinate esclusivamente al sostegno al reddito e, quindi, elaborare un'analisi puntuale.

2.3 Quali opzioni per il futuro

In Italia, **l'accesso alle misure di welfare o di contrasto alla povertà è generalmente vincolato allo status familiare, reddituale o occupazionale della persona richiedente.** Per le donne in fuoriuscita dalla violenza ciò può costituire un serio problema. Spesso, infatti, il loro status familiare o reddituale risultante sulla carta non corrisponde alla realtà dei fatti. La loro effettiva condizione economica e/o occupazionale potrebbe differire da quella contenuta nella documentazione in possesso dei servizi sociali, che spesso si basa su dati dell'anno precedente. Nel frattempo, infatti, la donna potrebbe aver dovuto sospendere o lasciare la propria attività lavorativa o trasformarla in part-time, e potrebbe avere bisogno di denaro per coprire spese non rimandabili per sé e per eventuali minori a carico. Le donne hanno infatti bisogno di un sussidio che gli garantisca una sicurezza economica nel breve e medio periodo e gli consenta di riappropriarsi della propria vita senza preoccuparsi di dover trovare al più presto una fonte di reddito per sopravvivere. I programmi di formazione o inserimento lavorativo sono certamente utili, ma non dovrebbero essere vincolanti per accedere alle misure di supporto al reddito.

Alla luce di tali considerazioni, fornire uno strumento di supporto al reddito tarato sulle esigenze specifiche delle donne che fuoriescono dalla violenza è quanto mai fondamentale. **Il reddito di libertà nazionale potrebbe soddisfare appieno questo bisogno, a condizione che vengano apportate alcune migliorie**, riguardanti in particolare:

- » **strutturalità**: la quota minima di risorse da allocare annualmente nel bilancio dello Stato dovrebbe essere stabilita da legge sulla base della stima del fabbisogno nazionale, che tenga in debito conto i dati relativi al numero

⁹⁵ Risorse allocate in ottemperanza agli artt. 5 e 5-bis del DI 93/2013.

⁹⁶ Giunta regionale del veneto direzione servizi sociali unità organizzativa famiglia, minori, giovani e servizio civile, *Relazione sull'attività svolta in materia di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne gennaio - dicembre 2021 Legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 "Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne"*, pp. 16-19.

di donne prese in carico dalle strutture anti violenza. Allo stesso modo, la spesa massima delle singole Regioni dovrebbe essere calcolata a partire dall'analisi dei bisogni territoriali e non essere il frutto di un mero calcolo matematico sulla popolazione femminile residente (cfr. Appendice);

- » **durata flessibile:** il RdL dovrebbe essere erogato per un minimo di 12 mesi, prorogabile almeno per un altro periodo di tempo simile, così da tener conto delle esigenze specifiche delle singole donne. La valutazione sulla durata della misura da accordare dovrebbe basarsi su una valutazione redatta dal centro anti violenza e dai servizi sociali competenti sulla base di criteri stabiliti a livello centrale;
- » **criteri condivisi di valutazione:** per evitare ogni sorta di discrezionalità e prevenire forme di discriminazione inintenzionale da parte dei servizi sociali e delle strutture di accoglienza, è di fondamentale importanza elaborare degli indicatori di valutazione da rendere obbligatori su tutto il territorio nazionale;
- » **modalità di erogazione:** sarebbe utile introdurre la possibilità di scegliere la modalità di liquidazione del RdL a seconda delle esigenze personali (es. erogazione mensile o in un'unica *tranche*);
- » **competenza servizi sociali:** il personale incaricato di attestare lo stato di bisogno delle donne richiedenti il RdL dovrebbe essere formato, non solo sulle procedure da attivare e i criteri di valutazione da utilizzare, ma anche sui temi riguardanti la violenza maschile contro le donne e i bisogni specifici riguardanti la protezione e il supporto delle donne prese in carico;
- » **copertura costi delle strutture anti violenza:** in considerazione del ruolo attribuito ai centri

anti violenza e alle case rifugio è necessario prevedere un'allocatione di fondi apposita per coprire il costo del lavoro delle operatrici incaricate della valutazione delle domande di RdL;

- » **riduzione divari territoriali:** per offrire a tutte le donne le stesse opportunità al di là del luogo in cui vivono, sarebbe auspicabile che le Regioni contribuissero a finanziare il RdL, prevedendo eventuali correttivi per tenere conto delle variazioni del potere di acquisto delle diverse aree geografiche. La frammentarietà degli interventi finanziati e l'allocatione dispersiva delle risorse, oltre ad ampliare i divari territoriali già esistenti, non consentono di effettuare una puntuale valutazione dell'efficacia dello strumento né di rilevare il reale fabbisogno delle singole regioni.

Garantire un reddito temporaneo potrebbe però non bastare. Alcune donne, infatti, potrebbero aver bisogno di informazioni e strumenti per gestire al meglio le proprie risorse. Per questo sarebbe auspicabile l'allocatione di fondi per **interventi di alfabetizzazione e/o inclusione finanziaria** così da permettere a tutte le beneficiarie del RdL di affrontare con maggiore competenza le sfide economiche quotidiane. Ad esempio, potrebbe essere utile fornire informazioni sull'apertura e/o chiusura di un conto bancario formale, sul funzionamento del sistema fiscale e quindi sul pagamento di tasse o eventuali debiti, sui sistemi di micro-risparmio e micro-investimento a disposizione, e così via. In quest'ottica, è quindi necessario dare pronta attuazione alle azioni di informazione ed educazione finanziaria previste dal Piano nazionale anti violenza 2021-2023⁹⁷, estendendole anche alle donne già impegnate in un percorso di fuoriuscita dalla violenza.

⁹⁷ Dipartimento per le Pari opportunità, *Piano 2021-2023*, p. 31.

3- RE/INSERIMENTO LAVORATIVO E MANTENIMENTO DELL'OCCUPAZIONE

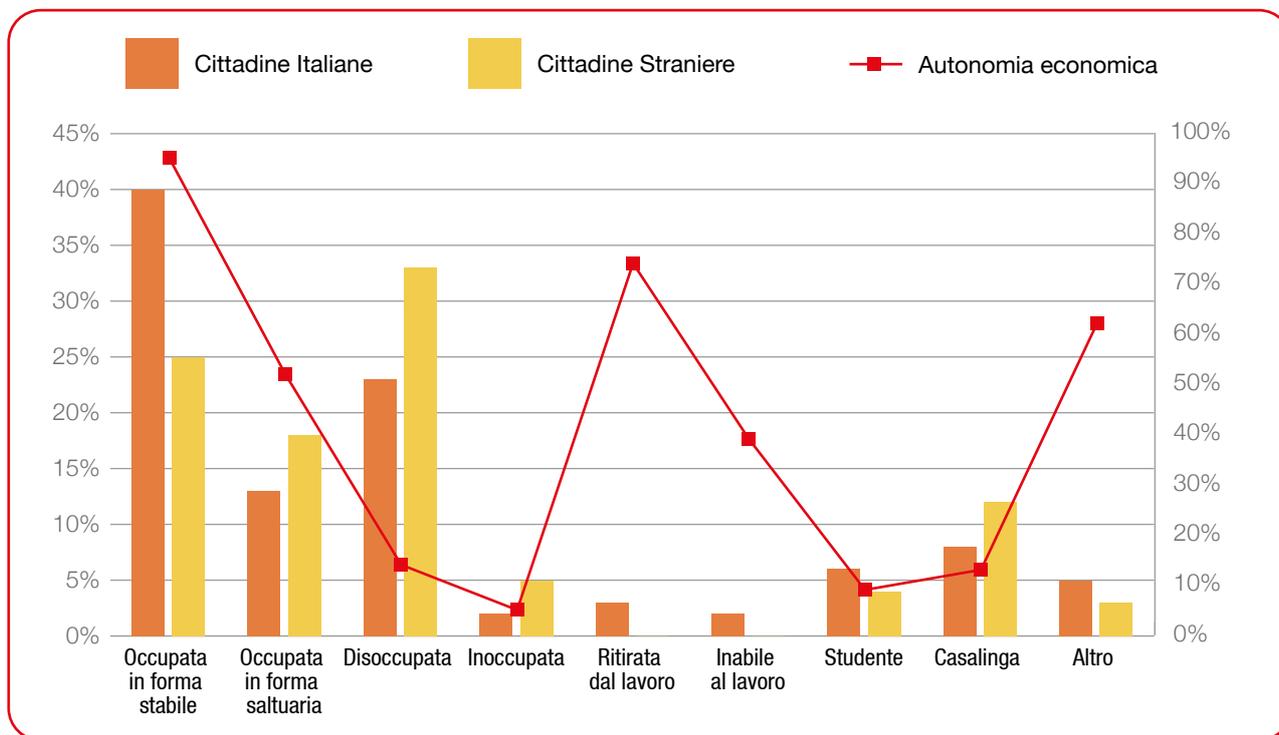
La situazione occupazionale delle donne impatta significativamente sul loro percorso di fuoriuscita dalla violenza. I dati disponibili⁹⁸ evidenziano chiaramente (Grafico 1) che le donne occupate in forma stabile hanno una maggiore autonomia economica (95%) rispetto a chi svolge un'attività lavorativa saltuaria (51%) o che non ha un lavoro (15,7%)⁹⁹.

Il lavoro assicura infatti alle donne risorse economiche certe e sufficienti per lasciare la casa del maltrattante o la struttura di

accoglienza, le rende maggiormente autonome, e contribuisce a rafforzare la loro autostima, accelerandone il percorso di empowerment. Per tali ragioni, le politiche attive del lavoro¹⁰⁰ sono state spesso utilizzate come mezzo per incrementare l'indipendenza economica, in particolare delle fasce a basso reddito¹⁰¹. Il tema dell'occupazione, però, non riguarda solo **la ricerca e l'inserimento nel mercato del lavoro**, ma anche il suo **mantenimento**. Lavorare, infatti, può significare anche avere maggiori difficoltà a

GRAFICO 1

Relazione tra la situazione occupazionale e l'autonomia economica dichiarata dalle donne prese in carico dalle strutture antiviolenza (2020).



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Istat (2022).

⁹⁸ Istat, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica di Linda Laura Sabbadini... op. cit.

⁹⁹ Rientrano in questa percentuale le donne disoccupate (13,6%), non occupate (4,6%), inabili al lavoro (38,5%), studenti (5%) e casalinghe (12,9%).

¹⁰⁰ Si fa qui riferimento a tutte le iniziative attuate dalle istituzioni nazionali e locali per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo (es. orientamento formativo e professionale, accompagnamento al lavoro, promozione del tirocinio, etc.), cfr. [Ministero del lavoro e delle politiche sociali](#).

¹⁰¹ A.E. Adams, R.M. Tolman, D. Bybee, C.M. Sullivan, A.C. Kennedy, "The Impact of Intimate Partner Violence on Low-Income Women's Economic Well-Being: The Mediating Role of Job Stability", in *Violence Against Women*, vol. 8 n. 12, 2012, pp. 1345-1367.

intraprendere o dare continuità a un percorso di fuoriuscita dalla violenza, soprattutto nel caso di donne che svolgono un impiego precario o che non possono contare sul supporto di servizi per la gestione dei carichi di cura. D'altro canto, le politiche e gli strumenti attualmente in vigore non rispondono adeguatamente alle esigenze delle donne e non garantiscono la possibilità di astenersi dal lavoro per il tempo necessario ad affrontare il percorso di fuoriuscita dalla violenza. Particolarmente complessa è la situazione delle **donne straniere** perché spesso vivono condizioni occupazionali più precarie e hanno un livello di indipendenza economica più basso (Grafico 1). Inoltre, incontrano maggiori difficoltà ad accedere al mercato del lavoro a causa, in diversi casi, di competenze linguistiche inadeguate o per la mancanza di reti amicali e familiari che le possono supportare nella gestione di eventuali carichi di cura.

3.1 Norme e strumenti in vigore

In Italia, le politiche per l'inserimento lavorativo e/o il mantenimento dell'occupazione rivolte alle donne in fuoriuscita dalla violenza sono **poche e frammentarie**. Nello specifico, **per favorire l'inserimento lavorativo** sono stati finanziati in maniera disorganica, generalmente a livello regionale, **percorsi di formazione professionale, tirocini, attività di avvio all'autoimprenditorialità**, a cui si sommano gli **sgravi contributivi** per le imprese – introdotti sperimentalmente a livello nazionale – per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato di donne che hanno subito violenza.

Per garantire il mantenimento dell'occupazione, il Governo italiano è stato invece più lungimirante. Già nel 2015, infatti, sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale il **congedo indennizzato per donne vittime di violenza di**

genere e il **ricollocaamento per le dipendenti pubbliche** inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, a cui si è aggiunta, nel 2022, la licenza straordinaria per donne vittime di violenza di genere per il personale delle forze armate. In entrambi i casi, si tratta di strumenti di natura strutturale, ovvero istituiti per legge e introdotti all'interno dell'ordinamento nazionale che disciplina le politiche per il lavoro.

3.1.1 Formazione, tirocini e borse lavoro nei programmi antiviolenza

La principale normativa nazionale in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile contro le donne, ovvero il **DL 93/2013**, **non include alcuna disposizione riguardante la necessità di investire e implementare azioni per promuovere l'inserimento o il reinserimento lavorativo** delle donne in fuoriuscita dalla violenza. Nessuna norma che prende in considerazione le esigenze delle donne in fuoriuscita dalla violenza risulta essere stata inserita nella disciplina nazionale riguardante il re/inserimento lavorativo. L'onere di accompagnare le donne e orientarle nel mercato del lavoro inizialmente è stato **delegato ai centri antiviolenza** con l'Intesa del 17 novembre 2014¹⁰², che stabiliva che i Cav avrebbero dovuto garantire l'orientamento al lavoro “attraverso informazioni e contatti con i servizi sociali e con i centri per l'impiego per individuare un percorso di inclusione lavorativa verso l'autonomia economica”¹⁰³. Tale indicazione è stata successivamente integrata dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, che si proponeva di favorire l'inserimento e il re/inserimento lavorativo delle donne attraverso la promozione di un “modello integrato di intervento” basato sul coinvolgimento di tutti gli attori della rete dei servizi territoriali. Tale collaborazione aveva il compito dichiarato

¹⁰² Presidenza del Consiglio Dei Ministri, Conferenza Unificata, Intesa 27 novembre 2014. Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014. (Rep. Atti n. 146/CU), art. 4, comma 1, lettera f).

¹⁰³ La previsione è stata poi cambiata nel testo di revisione dell'Intesa che all'art. 4 prevede attualmente che i centri antiviolenza, previo accordo con la donna, interagiscano con i servizi sociali e con i centri per l'impiego per individuare percorsi di inclusione lavorativa e per favorire l'autonomia economica e l'orientamento al lavoro. L'orientamento al lavoro non è quindi più ricompreso tra i servizi minimi che le strutture antiviolenza devono garantire. L'Intesa del 27 settembre 2014 così come modificata non è ancora stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

di facilitare l'accesso delle donne all'ufficio del lavoro, così da favorire la rispondenza tra le loro competenze professionali e le esigenze produttive del territorio. A tal fine, però, **nessun finanziamento strutturale è stato allocato**, né per dotare le strutture antiviolenza di personale specializzato per offrire tale tipologia di servizi né tantomeno per formare gli attori rilevanti della rete locale, ovvero i centri per l'impiego e le agenzie per la formazione e per il lavoro.

“Bisogna far sì che ci sia la possibilità effettiva per le donne di rientrare nel mondo del lavoro. Ad oggi, per come sono strutturati i centri per l'impiego e le formazioni, non è possibile.”

Operatrice CAV

Le prime risorse del Piano nazionale antiviolenza destinate ad attività per l'inserimento lavorativo sono state ripartite tra le Regioni nel novembre 2016¹⁰⁴, permettendo ai territori di finanziare interventi per un totale di **3,6 mln** di euro¹⁰⁵. Ulteriori **4,4 mln** sono stati messi a bando a luglio 2017¹⁰⁶, mentre a partire dal 2019 la Ministra per le pari opportunità ha deciso di delegare definitivamente¹⁰⁷ alle Regioni la programmazione dei fondi per supportare l'indipendenza socioeconomica delle donne. Nello specifico, si è stabilito di trasferire circa **10 mln**¹⁰⁸ di euro annui alle amministrazioni regionali per realizzare

attività di re/inserimento lavorativo nell'ambito delle azioni del Piano nazionale antiviolenza. Si tratta di una scelta che, da un lato, garantisce alle Regioni di programmare le risorse in base al fabbisogno regionale, dall'altro, però, rischia di ampliare i divari territoriali esistenti. Ogni Regione è infatti dotata di una propria legge che disciplina il sistema antiviolenza regionale e di una programmazione strategica in materia. Vi sono amministrazioni regionali che hanno introdotto specifiche disposizioni per la promozione dell'inserimento lavorativo nella propria normativa in materia di violenza maschile contro le donne, sostenendo **attività di orientamento, inserimento lavorativo**¹⁰⁹ e, in alcuni casi, prevedendo il **finanziamento di borse lavoro**¹¹⁰ o di **formazione professionale**¹¹¹. Altre si sono limitate a **delegare le attività di orientamento al lavoro alle strutture antiviolenza**¹¹² o a incoraggiare un approccio più integrato che coinvolge i **servizi territoriali**¹¹³. Altre ancora hanno introdotto specifiche disposizioni riguardanti le donne in fuoriuscita dalla violenza nelle leggi sulle **politiche del lavoro** o di promozione **dell'occupazione femminile**¹¹⁴. Ciascuna Regione, quindi, anche a seconda del programma politico di riferimento e/o ai fabbisogni territoriali, ha scelto se e quanto investire del proprio bilancio o se eventualmente ricorrere esclusivamente ai fondi nazionali e a risorse europee per sostenere l'inserimento lavorativo delle donne che hanno subito violenza.

¹⁰⁴ DPCM 25 novembre 2016 - 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.

¹⁰⁵ L. Molteni, *Allegato 2 “Il DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere”*, in Cnr-Irpps, *Rapporto di valutazione del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 – 3 giugno 2021*.

¹⁰⁶ Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul - 18 luglio 2017.

¹⁰⁷ Con l'art. 1, comma 149, lettera d) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 è stata introdotta all'art. 5, comma 3 del DL 93/2013 una disposizione che prevede che le risorse destinate alle azioni a titolarità regionale vengano ripartite annualmente tra le regioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con il medesimo provvedimento di cui al comma 2 dell'articolo 5-bis del DL 93/2013.

¹⁰⁸ I DD.PP.CC.MM. del 4.12.2019 e del 16.11.2021 hanno riservato una quota di 10 mln di euro alle azioni previste dall'art. 5 del DL 93/2013, mentre il DPCM del 13.11.2020 ha destinato alla loro implementazione solo 6 mln di euro.

¹⁰⁹ È il caso delle Regione Campania (LR 34/2017, art. 4), Lazio (LR 4/2014, art. 2), Liguria (LR 12/2007), Marche (LR 32/2008, art.9), Molise (LR 15/2013, art. 8), Puglia (LR 29/2014), Sicilia (LR 3/2012, art. 3), Umbria (LR 14/2016, art. 25), Valle d'Aosta (LR 4/2013, art. 2).

¹¹⁰ È il caso delle Regioni Basilicata (LR 9/99, art.2), Calabria (LR20/2007, art. 9), Sicilia (LR 3/2012, art. 9).

¹¹¹ È il caso della Regione Calabria (LR 20/2007 art. 8).

¹¹² È il caso delle Regioni Abruzzo (LR 31/2006, artt. 6-7), Calabria (LR 20/2007 art. 5), Campania (LR 2/2011, art. 2), Emilia-Romagna (LR 6/2014, art. 14), Friuli-Venezia Giulia (LR 12/2021), Marche (LR 32/2008, art.8), Molise (LR 15/2013, art. 3), Sicilia (LR 3/2012, art.8), Valle d'Aosta (LR 4/2013, art. 7).

¹¹³ È il caso delle Regioni Lombardia (LR 11/2012, art. 2, DGR XI/999/2020), Piemonte (LR 13/2016, art. 13), Sardegna (LR 8/2007), Toscana (LR 59/2007, art. 5), Umbria (LR 14/2016, artt. 25 e 31), Veneto (LR 5/2013).

¹¹⁴ È il caso delle Regioni Lazio (LR 7/2021, art. 8 e 10), Emilia-Romagna (LR 14/2015, DGR 1011/2021), Veneto (LR 3/2022, art. 6).

Ne consegue che le donne hanno avuto accesso a opportunità distinte in base al luogo di residenza o domicilio. Alcune sono riuscite ad ottenere una borsa lavoro, altre hanno potuto seguire solo corsi di formazione, altre ancora invece si sono dovute accontentare del bilancio di competenze offerto dalle operatrici delle strutture anti violenza. È evidente che l'**assenza di una normativa nazionale** con chiare **indicazioni sugli interventi minimi** che ciascuna Regione deve garantire per promuovere l'inserimento e/o il re/inserimento lavorativo determina forti **squilibri territoriali in termini di opportunità per le donne.**

“Con 6 o 12 mesi di borsa lavoro a 500 €. Che tipo di svolta vuoi dare a queste donne?”

Operatrice CAV

Alla luce di tale quadro, è di fondamentale importanza apportare modifiche a norme, documenti programmatici e operativi nazionali e regionali riguardanti l'inserimento lavorativo di donne che subiscono violenza, affinché includano come minimo i seguenti elementi:

- » **pari opportunità:** tutte le donne dovrebbero avere accesso alle stesse opportunità di formazione e/o di re/inserimento lavorativo indipendentemente dal luogo di domicilio o residenza. A tale fine, è necessario adottare chiare linee guida nazionali in materia e garantire finanziamenti adeguati al fabbisogno delle singole regioni;
- » **formazione:** la mancata coincidenza tra le competenze possedute e quelle richieste spesso ostacola l'accesso delle donne al mercato del lavoro. Dirimente è perciò fornire opportunità formative diversificate che rispondano sia ai desiderata delle donne che alle esigenze lavorative di aziende, cooperative ma anche della Pubblica Amministrazione. È altrettanto indispensabile che i percorsi formativi siano gratuiti o economicamente accessibili, corredati da

un'indennità economica per permettere alle donne di frequentarli con regolarità e serenità;

- » **de-stereotipare i percorsi formativi e di re/inserimento lavorativo:** troppo spesso alle donne sono sottoposte proposte formative e occupazionali fortemente influenzate da stereotipi di genere, che producono disparità in termini di possibilità di accesso al mercato del lavoro, progressione della carriera, stipendio, benefici accessori, pensione, etc. Oltre ad investire sulla creazione di strumenti per favorire la diversificazione delle opportunità da offrire (es. borse di studio in maggiori settori professionali, cataloghi regionali d'offerta formativa più ricchi e articolati), è fondamentale sensibilizzare e formare il personale delle Agenzie per la formazione, delle Agenzie per il lavoro e dei Centri per l'impiego (CPI) sui temi degli stereotipi di genere, nonché sulla segregazione orizzontale e verticale nel mondo del lavoro così da evitare che le donne si trovino confinate in una gamma di occupazioni più ristretta rispetto agli uomini e ai livelli di responsabilità più bassi, indipendentemente dal loro grado di istruzione e dal sistema produttivo locale;
- » **coinvolgimento del tessuto produttivo:** i tirocini offerti sono spesso di breve durata, perlopiù mal pagati, che non conducono ad offerte lavorative stabili. Rischiano quindi di generare frustrazione piuttosto che contribuire all'autonomia economica e all'accrescimento dell'autostima delle donne. In quanto strumenti di accompagnamento all'occupazione, i tirocini e le borse lavoro dovrebbero essere finalizzati ad un effettivo inserimento professionale che, in molti casi, non ha luogo a causa delle scarse opportunità offerte dal territorio. La mappatura aggiornata dei fabbisogni occupazionali locali, la collaborazione continua con associazioni datoriali, anche attraverso convenzioni o protocolli con i servizi regionali o comunali che si occupano di politiche anti violenza, lo stanziamento di risorse adeguate per garantire indennità economiche congrue sono solo alcuni degli strumenti che

potrebbero rendere i tirocini e le borse lavoro più rispondenti al loro obiettivo principale, ovvero consentire alle donne di trovare una professione stabile e remunerativa per essere pienamente indipendenti.

3.1.2 L'autoimprenditorialità

Per lungo tempo la politica ha utilizzato l'autoimprenditorialità e l'accesso al credito agevolato come strumenti per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne in fuoriuscita dalla violenza. L'ha fatto però senza tenere in debito conto né i loro bisogni specifici né i potenziali ostacoli a cui spesso sono chiamate a far fronte.

“Interagire con il tessuto produttivo locale è una delle maggiori difficoltà riscontrate nel favorire l'inserimento lavorativo delle donne.”

Rappresentante ente pubblico

A tale approccio presente anche nel Piano d'azione straordinario contro la violenza 2015-2017, che include l'accesso al microcredito tra le attività per promuovere l'occupazione delle donne prese in carico¹¹⁵, ha voluto dare maggiore concretezza la Ministra per le pari opportunità Elena Bonetti. Infatti, nel dicembre 2020, ha istituito il **Fondo di garanzia per il microcredito di libertà**, sottoscrivendo un Protocollo con l'Associazione Bancaria Italiana (Abi), Federcasse, l'Ente nazionale per il microcredito

(Enm) e Caritas Italiana¹¹⁶. Tale strumento ha l'obiettivo, da un lato, di promuovere l'avvio di un'attività lavorativa autonoma (“microcredito imprenditoriale”) e, dall'altro, di garantire l'emissione di prestiti personali per l'acquisto di beni e servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari¹¹⁷ (“microcredito sociale”). Finanziato con 3 mln di euro, il microcredito di libertà è diventato operativo solo ad aprile 2022, quando l'Enm ha emanato il primo “Avviso pubblico di manifestazione di interesse rivolto agli intermediari creditizi per la partecipazione al Progetto Microcredito di Libertà per l'emancipazione delle donne che hanno subito violenza”. Allo stato attuale, non sono disponibili dati e informazioni che consentono di valutarne l'efficacia.

Anche alcune normative regionali in materia di violenza maschile contro le donne **promuovono l'autoimprenditorialità quale mezzo per sostenere l'inserimento lavorativo**. È il caso delle Regioni Basilicata¹¹⁸, Campania¹¹⁹ Lazio¹²⁰ e Sicilia¹²¹. In particolare, quest'ultima ha istituito il “reddito di libertà” per donne già in possesso di titolo di studio/professionale o di documentata esperienza lavorativa. Si tratta di uno strumento per offrire un'opportunità di reinserimento lavorativo sostenibile nel lungo periodo a chi dispone di competenze professionali spendibili, rispondendo al contempo alla carenza di lavoro del tessuto produttivo locale. A fronte dell'alto tasso di disoccupazione e della bassa domanda di lavoro, la Regione ha quindi stanziato **risorse a fondo perduto per finanziare percorsi di autoimprenditorialità** e favorire anche la

¹¹⁵ Dipartimento per le pari opportunità, *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, p. 37.

¹¹⁶ Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – il Ministero per le pari opportunità e la famiglia, Prof.ssa Elena Bonetti e l'associazione Bancaria Italiana (Abi) e la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo (Federcasse) e l'Ente Nazionale per il Microcredito (Enm) e la Caritas Italiana – *Microcredito di libertà – Protocollo di microcredito per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza*, Roma 3 dicembre 2020.

¹¹⁷ Tra cui: spese mediche, canoni di locazione, messa a norma degli impianti della propria abitazione principale e per la riqualificazione energetica, tariffe per l'accesso ai servizi pubblici essenziali (servizi per il trasporto e i servizi energetici), spese necessarie per l'accesso all'istruzione scolastica e la formazione, cfr. Ente nazionale per il microcredito – Avviso di manifestazione di interesse rivolto agli intermediari creditizi per la partecipazione al progetto Microcredito di libertà per l'emancipazione delle donne che hanno subito violenza, aprile 2022, art. 4.

¹¹⁸ Legge regionale 29 marzo 1999, n. 9 - Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di violenza di genere, art. 2.

¹¹⁹ Con la legge regionale 26 ottobre 2021, n. 17 e il conseguente regolamento attuativo approvato con DGR n. 226 del 10 maggio 2022, la Regione Campania ha istituito il “microcredito per donne in situazioni di disagio personale e sociale”. Il fondo è destinato all'avvio o all'esercizio di microimprese o attività di lavoro autonomo prevedendo tra le destinatarie del fondo le “donne vittime di violenza” (art. 11, comma 2, lettera b).

¹²⁰ Legge regionale 19 marzo 2014, n.4 - Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna, art. 2; Regolamento regionale 24 maggio 2022, n. 5 - Attuazione e integrazione della legge regionale 10 giugno 2021, n. 7, recante “Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditorialità femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne”.

¹²¹ Legge regionale n. 8 dell'8 maggio 2018 - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale, art. 53.

creazione di attività economiche in ambito artigianale, commerciale e professionale, prevedendo l'erogazione di un contributo annuo non superiore a 10 mila euro¹²². Nonostante le buone intenzioni, il reddito di libertà non ha avuto i risultati intesi per le difficoltà delle donne in fuoriuscita dalla violenza a intraprendere un percorso che richiede, oltre ad adeguate conoscenze di tipo manageriale, anche capacità e competenze personali che, a seguito della situazione vissuta, spesso necessitano di essere rafforzate. A fronte di tali evidenze, la Regione Siciliana ha apportato delle modifiche nell'ultima edizione del bando, emanato nel settembre 2022. Quest'ultimo, infatti, prevede che le risorse da assegnare vengano utilizzate, oltre che per l'avvio di un'attività imprenditoriale, anche per spese connesse al raggiungimento dell'autonomia abitativa¹²³.

Introdurre agevolazioni per l'accesso al credito di impresa o incentivi per promuovere l'autoimprenditorialità potrebbe quindi non essere

la strategia più adeguata per accompagnare le donne verso l'indipendenza economica e, ancora meno, per favorire il loro inserimento lavorativo. È necessario, infatti, **proporre percorsi integrati** che, accanto all'accesso agevolato o a fondo perduto al credito, prevedano anche corsi di alfabetizzazione finanziaria, formazione specialistica, servizi di tutoraggio e assistenza tecnica personalizzata e continuativa. È inoltre fondamentale che i progetti individuali siano corredati da **piani di sostenibilità di lungo periodo** che prendano in considerazione sia i bisogni e le competenze specifiche delle beneficiarie che le richieste del mercato del lavoro locale. Di certo, per misurare l'efficacia degli strumenti di supporto all'autoimprenditorialità in vigore, ed eventualmente introdurli nelle normative nazionali e regionali, è necessario partire dalla **valutazione approfondita delle pratiche già esistenti** (es. *Scelgo di essere libera*, cfr. Box 2)¹²⁴.

BOX 2 - **SCELGO DI ESSERE LIBERA**

Nel novembre 2020, la Regione Lazio, attraverso Lazio Innova S.p.A., ha promosso un'azione d'innovazione sociale per affiancare i Cav nelle attività di collocamento delle donne nel mondo del lavoro. Promosso in collaborazione con la *Global Thinking Foundation*, *Scelgo di essere libera* consiste in un **laboratorio di impresa** finalizzato allo **sviluppo di un progetto di tipo imprenditoriale** di sostegno all'autonomia delle donne che hanno subito violenza. Nello specifico, prevede:

- » un corso di formazione attraverso video-lezioni online (40 ore), per rafforzare la consapevolezza delle capacità professionali delle donne, attraverso l'impiego della metodologia "*Team & business coaching*";
- » l'elaborazione di un documento tecnico sulla fattibilità della proposta imprenditoriale elaborata;
- » un servizio di accompagnamento "*go-to-market*" per le partecipanti che hanno steso un progetto d'impresa;
- » un premio di mille euro per i primi 8 progetti costituitesi in impresa entro sei mesi dall'evento finale.

Circa 30 donne hanno partecipato al percorso.

¹²² Il primo avviso pubblico, rivolto ai Comuni di residenza delle donne, è stato emanato il 21 dicembre 2018 (DDG 2718/2018) e ha permesso di finanziare 18 progetti. Per le annualità 2019-2020 il reddito di libertà della Regione Siciliana è stato invece finanziato con i fondi statali assegnati con DPCM del 1° dicembre 2017 e del 9 novembre 2018. Rivolto alle strutture antiviolenza, non più ai Comuni, l'Avviso multi-intervento del 31 luglio 2019 (DDG 1360/2019) ha permesso di finanziare 3 progetti. Infine, per le annualità 2021-2022, le risorse allocate in bilancio per il finanziamento della misura sono state destinate nuovamente agli enti locali. Per il 2021 le risorse sono state ripartite tra i Comuni dove sono presenti case rifugio (DDG 2678/2021) e per il 2022 pubblicando un avviso pubblico a sportello in cui si richiede la presentazione dell'istanza da parte dei Comuni, in sinergia con le strutture antiviolenza (DDG 1739/2022).

¹²³ DDG n. 1739 del 30.09.2022, Avviso pubblico a sportello per il finanziamento del reddito di libertà da destinare alle donne vittime di violenza e ai loro figli.

¹²⁴ Progetti di accompagnamento all'autoimprenditorialità e alla creazione di nuove imprese per donne in fuoriuscita dalla violenza sono finanziati anche da Regione Puglia nell'ambito dell'Avviso pubblico *Renaissance* nell'ambito della POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, cfr. DD 29 luglio 2022, n. 181 - *POR Puglia FESR-FSE 2014-2020. ASSE IX. "Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione". Azione 9.5 "Interventi di contrasto alle discriminazioni". Approvazione avviso pubblico "Renaissance" per la selezione di progetti di accompagnamento all'autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese per persone a rischio di discriminazione*. Il bando, che ha una dotazione finanziaria di 3,2 mln di euro, include tra la platea destinataria le donne che hanno subito violenza; Regione Siciliana nell'ambito del POR Sicilia FSE 2014-2020 e nello specifico dell'Avviso pubblico 31/2019 *lavoro ed impresa artigiana donne: percorsi per l'inserimento lavorativo e l'avvio d'impresa* di cui le donne in fuoriuscita dalla violenza sono destinatarie.

È inoltre auspicabile che anche gli strumenti di promozione dell'autoimprenditorialità adottati **a livello nazionale**, come ad esempio il Fondo impresa femminile¹²⁵ o il Fondo di sostegno al *venture capital*¹²⁶ gestiti dal Ministero dello sviluppo economico, includano percorsi agevolati o specifiche riserve di fondi per donne in fuoriuscita dalla violenza.

3.1.3 Gli incentivi alle imprese

Gli sgravi contributivi per promuovere l'inserimento o il reinserimento lavorativo di donne che hanno subito violenza sono stati introdotti nell'ordinamento italiano, in via sperimentale, dalla legge n. 205/2017¹²⁷. Quest'ultima ha previsto, per il triennio 2018-2020, l'erogazione di un contributo, per un periodo massimo di 36 mesi, entro il limite di spesa annuo di un milione di euro, a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale, alle **cooperative sociali che assumevano con contratto a tempo indeterminato, pieno o parziale, donne impegnate in un percorso di fuoriuscita dalla violenza** debitamente certificato dai servizi sociali del comune di residenza o da centri antiviolenza e case rifugio. La disposizione è poi stata prorogata dal DL 137/2020¹²⁸ anche per l'anno 2021¹²⁹ per un massimo di 12 mesi. Ad ottobre 2022, non sono tuttavia disponibili

dati disaggregati sull'utilizzo della misura e, di conseguenza, non è possibile elaborare una valutazione sul suo utilizzo ed eventuale efficacia.

L'Inps ha invece effettuato un'analisi sugli incentivi introdotti in via sperimentale con la legge 178/2020¹³⁰ per l'assunzione di donne anche con contratto a tempo determinato¹³¹. Tale studio evidenzia che **gli sgravi contributivi hanno un effetto positivo reale sull'occupazione femminile**¹³². Sarebbe quindi utile valutare se tali misure possano essere estese specificatamente a donne in fuoriuscita dalla violenza, prevedendo condizioni di lavoro che tengano conto delle criticità registrate nei percorsi di inserimento lavorativo da parte di strutture antiviolenza, aziende, centri per l'impiego e agenzie per il lavoro pubbliche e private.

Da rilevare che, nel corso della XVIII legislatura¹³³, alla Camera dei Deputati sono stati depositati dei progetti di legge (pdl) per includere le donne hanno subito violenza nella lista delle **categorie protette**¹³⁴ ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro. I pdl, assegnati all'esame dell'XI Commissione – Lavoro pubblico e privato, non sono mai giunti in aula. Le proposte avanzate sono in realtà problematiche perché rischiano di attivare un processo di **vittimizzazione secondaria**, sottoponendo le donne a ulteriori sofferenze e pressioni psicologiche e sociali. Per evitare tali conseguenze, qualora si intendesse

¹²⁵ Introdotto dall'art. 1 commi 96-107 della legge 178/2020, il Fondo a sostegno dell'impresa femminile è uno strumento del Ministero dello sviluppo economico che sostiene la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese guidate da donne attraverso contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati. Istituito con una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 200 milioni di euro, di cui 160 milioni di euro di risorse Pnrr e 40 milioni di euro stanziati dalla legge di bilancio 2021, lo strumento include azioni di accompagnamento, formazione, tutoraggio e valorizzazione della cultura imprenditoriale delle donne.

¹²⁶ Il fondo, istituito dall'art. 1, comma 209, della legge n. 145/2018, ad esempio, era stato incrementato di 3 milioni di euro per l'anno 2021 (L. 178/2020, art. 1, commi 107-108) per supportare investimenti nel capitale di rischio per progetti di imprenditoria femminile a elevata innovazione, realizzati entro i confini del territorio nazionale da società il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne.

¹²⁷ Legge 205/2017, art. 1, comma 220.

¹²⁸ Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 - Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, articolo 12, comma 16-bis.

¹²⁹ Per un periodo massimo di 12 mesi.

¹³⁰ Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

¹³¹ Si tratta di sgravi contributivi, destinati alle aziende che assumono donne lavoratrici e con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato, pari a 100% dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori o delle datrici di lavoro per la durata di 12 mesi (elevabili a 18 in caso di assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato) e nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui.

¹³² Inps, *Incentivi all'occupazione. Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*, settembre 2022; L. Incoronato, A. Raute, "Può un taglio ai contributi previdenziali ridurre il divario di genere? L'esperienza del Bonus Donne", in Inps, *XXI Rapporto annuale*, luglio 2022.

¹³³ AC 1458 - Introduzione del comma 220-bis dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in materia di benefici per l'assunzione delle donne vittime di violenza di genere; AC 1791 - Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere; AC 1891 - Modifica all'articolo 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di inserimento delle donne vittime di violenza nelle categorie protette ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro; AC 2816 - Modifiche alla legge 11 gennaio 2018, n. 4, concernenti l'estensione dei benefici alle donne vittime di violenza di genere; AC 3404 - Modifica all'articolo 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di inserimento delle donne vittime di violenza domestica nelle categorie protette ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro; AC 3483 - Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere.

¹³⁴ Si fa qui riferimento alle "categorie protette" di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68.

riproporre questa tipologia di incentivo, sarebbe di fondamentale importanza introdurre un correttivo per considerare “temporanea” la condizione delle donne, contrariamente a quanto avviene per le altre soggettività incluse nelle categorie protette. A tal fine, l’onere di certificare l’inserimento della donna in un percorso di fuoriuscita dalla violenza dovrebbe essere affidato esclusivamente alle strutture antiviolenza e non ai servizi sociali, come indicato dai pdl. Molte donne, infatti, considerano stigmatizzante rivolgersi a questi ultimi, preferendo relazionarsi con i centri antiviolenza, con cui hanno costruito un rapporto di fiducia. Coinvolgere i servizi sociali nel procedimento di certificazione ridurrebbe il numero di potenziali donne beneficiarie e richiederebbe l’erogazione di corsi di formazione dedicati al personale. Inoltre, tale proposta costringerebbe le donne a interagire con diversi servizi solo per mere ragioni burocratiche, rendendo più oneroso l’intero percorso.

Forme di incentivi alle imprese sono state istituite anche a **livello regionale**, sempre nel rispetto delle normative europee e nazionali vigenti anche in tema di aiuti di stato:

- » la Regione **Campania**, con la LR 17/2021¹³⁵, ha introdotto contributi per le imprese che assumono donne prese in carico da strutture antiviolenza con un contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, prevedendo la **copertura, fino ad un importo pari al 100% dell’aliquota Irap**, per gli anni di imposta 2021, 2022 e 2023¹³⁶. Per tali imprese è prevista, inoltre, l’assegnazione di un **punteggio aggiuntivo** ai fini della valutazione dei progetti presentati nell’ambito di avvisi e bandi regionali;
- » la Regione **Lazio**, con la LR 7/2021, ha istituito contributi per le imprese che assumono

donne prese in carico da strutture antiviolenza con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per la copertura dei **servizi di formazione per neoassunte per l’acquisizione di nuove competenze**, fino ad un importo pari al 100% delle spese sostenute. Anche nel caso del Lazio, è prevista l’assegnazione alle imprese di un **punteggio aggiuntivo** ai fini della valutazione dei progetti presentati nell’ambito di avvisi e bandi regionali;

- » la Regione **Veneto**, con la LR 3/2022¹³⁷, ha introdotto un sistema di premialità per le imprese che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato donne prese in carico da strutture antiviolenza.

Si segnala, inoltre, che anche Regione **Liguria**, nel 2019, ha sperimentato un progetto finalizzato a promuovere l’inserimento lavorativo, erogando, attraverso l’Agenzia regionale per il lavoro – Alfa Liguria¹³⁸, contributi a imprese che hanno assunto donne in fuoriuscita dalla violenza con contratti a tempo determinato o indeterminato o hanno promosso lo svolgimento tirocini della durata pari o superiore a 3 mesi. Il progetto è stato finanziato con le risorse assegnate alle Regioni con il DPCM del 25.11.2016 e ha coinvolto 2 cooperative sociali per l’inserimento di 4 donne¹³⁹.

Alla luce dei dati e delle informazioni raccolte, affinché gli incentivi alle imprese possano efficacemente promuovere l’occupazione delle donne in fuoriuscita dalla violenza, è necessario intervenire su alcuni aspetti, tra cui:

- » **sensibilizzazione**: le donne impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza hanno specifici bisogni a cui spesso le datrici e i datori di lavoro non sanno dare adeguata risposta perché non sono formati in materia di violenza e non conoscono i requisiti atti

¹³⁵ Legge regionale 26 ottobre 2021, n. 17 - Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell’occupazione e dell’imprenditoria femminile di qualità, nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne, art. 10.

¹³⁶ Per le imprese non assoggettate al pagamento dell’Irap, l’importo del contributo, determinato con le modalità di cui al periodo precedente, è ridotto del 50%.

¹³⁷ Legge regionale 15 febbraio 2022 n. 3 - Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra donne e uomini e il sostegno all’occupazione femminile stabile e di qualità.

¹³⁸ Regione Liguria, DGR 14 dicembre 2018, n. 1058 - Inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza - Impegno di € 137.410,00 a favore di ALFA Liguria; Aliseo, Avviso pubblico per la concessione di contributi finalizzati a supportare l’inserimento lavorativo di donne vittime di violenza di genere di cui alla DGR n.1058 DEL 14/12/2018.

¹³⁹ Cnr-Irpps, *op. cit.*, 2021, p. 26.

a garantire luoghi di lavoro sicuri e liberi da stereotipi di genere. Per tale ragione è prioritario prevedere percorsi formativi e di aggiornamento per tutto il personale delle aziende. A tal proposito, sarebbe utile includere l'obbligo di formazione per il personale ordinario e dirigenziale tra i criteri previsti per l'ottenimento della certificazione per la parità di genere¹⁴⁰, istituita nel 2021 dalla cd. Legge Gribaudo¹⁴¹. La formazione dovrebbe essere erogata in collaborazione con strutture antiviolenza e con il supporto delle associazioni di categoria, così come previsto dalla L. 4/2021 che ha ratificato la Convenzione Oit n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro. Altrettanto fondamentale è che le aziende si dotino di linee guida per prevenire ogni forma di molestia e di violenza e forniscano supporto alle dipendenti, condividendo i riferimenti dei centri antiviolenza locali e informazioni dettagliate sugli strumenti in vigore (es. congedo indennizzato)¹⁴²;

- » **informazione:** è necessario prevedere una capillare diffusione delle informazioni riguardanti gli incentivi per promuovere l'occupazione di donne in fuoriuscita dalla violenza perché non sempre imprese e cooperative, soprattutto se di piccole dimensioni, ne sono a conoscenza;
- » **formazione rivolta alle donne in fuoriuscita dalla violenza:** è necessario verificare che all'interno di un percorso di inserimento lavorativo le datrici e i datori di lavoro si impegnino a fornire, laddove necessario, una formazione utile allo svolgimento delle mansioni;
- » **tipologia contrattuale:** applicare gli incentivi solo al contratto "a tempo indeterminato"

rischia di inficiare il loro fine ultimo, poiché limita il numero di aziende che potrebbero impegnarsi ad assumere donne in fuoriuscita dalla violenza. Allo stesso tempo, è infatti necessario, da un lato, non sovrastimare la capacità economica delle imprese di sostenere un ampliamento di organico contrattualizzato a tempo indeterminato e, dall'altro, considerare che molte donne in fuoriuscita dalla violenza, trovandosi in uno stato di temporanea vulnerabilità, non sono nelle condizioni di impegnarsi immediatamente in un'occupazione sostenibile nel lungo periodo. Per tale ragione, è auspicabile introdurre anche il "tempo determinato" tra le tipologie contrattuali oggetto di incentivi, consentendo anche alle imprese, e non solo alle cooperative, di beneficiare di tali sgravi fiscali;

- » **specificità dei territori:** la normativa nazionale che introduce incentivi all'assunzione deve necessariamente tenere conto di differenti tessuti produttivi che contraddistinguono i territori italiani, prevedendo correttivi per garantire le stesse opportunità di lavoro a tutte le donne, indipendentemente dal loro luogo di domicilio o residenza. Ad esempio, incentivi diretti ad imprese con un minimo di 150 dipendenti potrebbero non essere utili in aree ad alta presenza di imprese a conduzione familiare.

¹⁴⁰ Il Sistema nazionale per la certificazione della parità di genere è previsto dalla Missione 5 - Coesione e Inclusion, Componente 1 - Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione, Investimento 1.3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) ed è entrato in vigore in seguito a: l'adozione della *Prassi di riferimento per l'ottenimento della certificazione* (UNI/PdR 125:2022); l'istituzione (Decreto della Ministra per le PO del 5.04.2022); la nomina dei componenti del Tavolo permanente sulla certificazione della parità di genere (Decreto della Ministra per le PO del 29.07.2022).

¹⁴¹ Legge 5 novembre 2021, n. 162 - Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo.

¹⁴² Azioni di sensibilizzazione simili sono promosse dalla Regione Lombardia, ad esempio, nell'ambito del Piano quadriennale per le politiche di parità, di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023. In particolare, il Piano prevede azioni rivolte alle aziende al fine di incentivarle ad adottare gli strumenti di tutela in vigore, nonché l'attivazione di ulteriori misure aziendali di supporto economico o di carattere organizzativo a favore delle lavoratrici vittime di violenza domestica, cfr. DGR 25 febbraio 2020, N. XI/999, Piano quadriennale per le politiche di parità, di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020 - 2023. LR 11/2012, p. 30.

3.1.4 Il congedo indennizzato per donne vittime di violenza di genere

Il congedo indennizzato per le donne vittime di violenza di genere¹⁴³ è stato introdotto nell'ambito della riforma del lavoro promossa dal *Jobs act*¹⁴⁴ e, in particolare, in attuazione della delega in materia di conciliazione dei tempi di vita-lavoro¹⁴⁵. Istituito con l'art. 24 del D.lgs. 80/2015, il congedo dà diritto alla donna che ha subito violenza, inserita in percorsi di protezione certificati dai servizi sociali del comune di residenza o da strutture antiviolenza, di **astenersi dal lavoro per un periodo massimo di 90 giorni**. In particolare, la disposizione prevede l'applicazione nei seguenti casi:

- » **lavoratrici dipendenti pubbliche e private**¹⁴⁶: possono fruire del congedo su base oraria o giornaliera entro tre anni dalla data di inizio del percorso di protezione certificato¹⁴⁷, ottenendo un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione percepita¹⁴⁸. La lavoratrice dipendente ha anche diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, verticale o orizzontale, compatibilmente con le disponibilità in organico. Successivamente potrà richiedere di tornare a lavorare a tempo pieno¹⁴⁹;
- » **lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa** iscritte alla Gestione Separata Inps: hanno diritto solo alla sospensione del contratto per un periodo di tre mesi¹⁵⁰ entro tre anni

dalla data di inizio del percorso di protezione certificato. Non è prevista alcuna indennità;

- » **lavoratrici autonome**: hanno diritto a un'indennità giornaliera pari all'80% del salario giornaliero minimo stabilito, nella misura massima di tre mesi, in base a quanto disposto dalla L. 232/2016¹⁵¹.

Introdotto nel 2015, il congedo indennizzato per donne vittime di violenza di genere ha registrato un **progressivo incremento delle richieste** nel corso degli anni. Sebbene continui ad essere uno strumento ancora poco conosciuto dalle donne, dalle imprese e dai Caf, secondo i dati raccolti dall'Inps, dall'introduzione della misura ad oggi, le domande presentate sono aumentate del **2662%** (da 50 nel 2016 a 1.331 nel 2021). A tale *trend* (Grafico 2), però, **non è seguita una corrispondente crescita delle domande accolte** (da 275 nel 2019 a 432 nel 2021)¹⁵².

Nel periodo 2019-2021, **la percentuale di domande accolte è infatti diminuita di 9 punti (dal 41% al 32%)** invece di aumentare, probabilmente anche a causa di un inadeguato stanziamento di risorse economiche che hanno subito una variazione di sole poche migliaia di euro negli ultimi tre anni (da 12,2 mln allocati nel 2019 ai 12,7 stanziati per il 2021). I dati Inps rilevano inoltre che, tra il 2016 e il 2021, il maggior numero di domande è stato presentato da lavoratrici dipendenti con contratto a tempo indeterminato dislocate in Piemonte (523), Lazio (468), Lombardia (399), Emilia-Romagna (354) e Friuli-Venezia Giulia (338). Nessuna domanda è pervenuta invece da Basilicata, Molise e Valle d'Aosta. Dai dati disponibili, nessuna lavoratrice con contratto di collaborazione coordinata e

¹⁴³ D.lgs. 80/2015, art. 24.

¹⁴⁴ Legge 10 dicembre 2014, n. 183 - Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, art. 1, comma 9, lettera h.

¹⁴⁵ Legge 183/2015, art. 1, comma 8.

¹⁴⁶ D.lgs. 80/2015, art. 24, comma 1.

¹⁴⁷ D.lgs. 80/2015, art. 24, comma 5.

¹⁴⁸ L'indennità è versata direttamente dal datore o datrice di lavoro nel caso di lavoratrici dipendenti, secondo le modalità previste per la corresponsione dei trattamenti economici di maternità. In caso, però, di lavoratrici stagionali, operaie agricole, lavoratrici dello spettacolo saltuarie o a termine, lavoratrici addette ai servizi domestici e familiari (colf e badanti), l'indennità è pagata direttamente dall'Inps con bonifico postale o accredito su conto corrente bancario o postale.

¹⁴⁹ D.lgs. 80/2015, art. 24, comma 6.

¹⁵⁰ D.lgs. 80/2015, art. 24, comma 2.

¹⁵¹ Legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, comma 241.

¹⁵² I dati sul numero di domande accolte resi disponibili da Inps riguardano i soli anni 2019, 2020 e 2021.

continuativa risulta invece avere usufruito della sospensione al lavoro nel periodo 2019-2021¹⁵³. Anche nel caso della fruizione del congedo indennizzato, come per gli sgravi contributivi, emergono **peculiarità territoriali strettamente connesse al tessuto produttivo locale**.

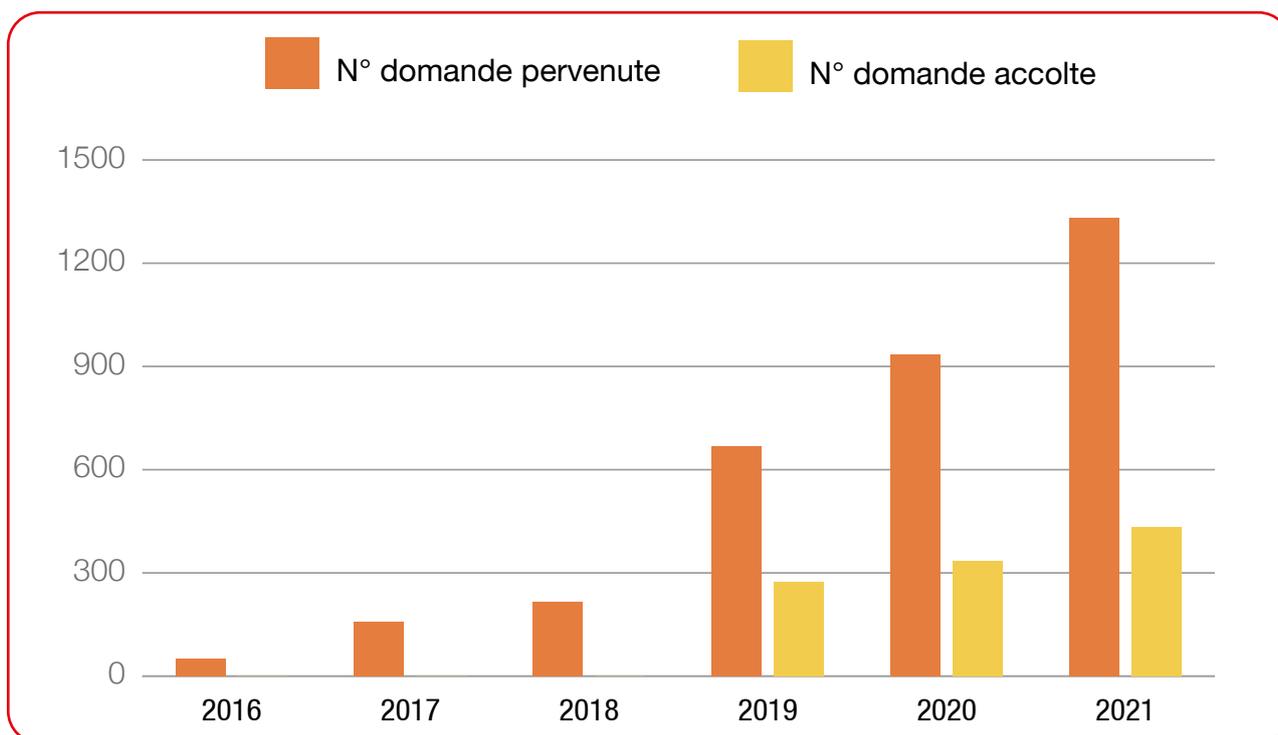
Il congedo indennizzato per le donne che hanno subito violenza è ritenuta una misura utile, sebbene presenti margini di miglioramento. La possibilità di astenersi dal lavoro per soli 90 giorni è infatti molto riduttiva. Secondo i dati Istat¹⁵⁴, nel 2019, la permanenza media nelle case di accoglienza è stata di 137 giorni, ma il percorso complessivo di fuoriuscita dalla violenza generalmente dura molto di più perché la donna può aver necessità di continuare ad usufruire

dei servizi legali e/o medici, psicologici per molti mesi ancora. Per tale ragione, l'**estensione del congedo da tre a sei mesi** non è solo un intervento legislativo richiesto da donne e strutture antiviolenza, ma è stata inserita come priorità nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023¹⁵⁵.

Dal 20 aprile 2022, con l'approvazione del DPR n. 57, una misura simile, denominata "licenza straordinaria per donne vittime di violenza"¹⁵⁶, è stata introdotta anche per le lavoratrici appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile e militare. In vigore dallo scorso 15 giugno, tale strumento non è applicabile né al personale dirigente né a quello volontario non in servizio permanente¹⁵⁷.

GRAFICO 2

Congedo indennizzato per donne vittime di violenza. Domande pervenute e accolte (2018-2022).



Fonte: monitoraggio Inps congedo indennizzato per le donne vittime di violenza di genere - art. 24 del D.lgs. n. 80/2015.

¹⁵³ I dati disaggregati per tipologia contrattuale resi disponibili da Inps riguardano i soli anni 2019, 2020 e 2021.

¹⁵⁴ Istat, *Il sistema di protezione per le donne vittime di violenza. Principali risultati delle indagini condotte sulle Case rifugio per le donne maltrattate e sui Centri antiviolenza. Anni 2020 e 2021*, 13 maggio 2022.

¹⁵⁵ DPO, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, 17 novembre 2021, p. 37.

¹⁵⁶ Dpr n. 57, artt. 25 e 56.

¹⁵⁷ Ministero della Difesa, *Circolare n. M_D Ab05933 reg2022_0316368* - Specchio riepilogativo delle licenze, dei permessi e dei riposi fruibili dal personale militare in servizio permanente. Edizione 2022.

3.1.5 La ricollocazione delle dipendenti della Pubblica Amministrazione

Un'altra importante misura per supportare le donne in fuoriuscita dalla violenza è stata introdotta dalla cd. riforma Madia, ovvero la legge n. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Nello specifico, tale norma prevede la **possibilità per le lavoratrici pubbliche prese in carico da strutture antiviolenza di essere trasferite in un ufficio dell'amministrazione pubblica ubicato in un comune diverso da quello di residenza**¹⁵⁸. La domanda va presentata all'ufficio di appartenenza che, entro 15 giorni, deve disporre il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale. La disposizione è stata introdotta senza previsioni di spesa, quindi, senza alcun costo per le casse dello stato. Tuttavia, potrebbe essere utile **prevedere un impegno finanziario**, così come avviene ad esempio in Spagna con una misura simile¹⁵⁹. Si tratterebbe di **corredare la norma in vigore con la possibilità di erogare un supporto economico per compensare le spese di trasferimento** nella nuova sede di lavoro (spese di viaggio, trasporto di mobili, alloggio e assistenza minori) e l'eventuale **disparità salariale** tra la precedente e la nuova occupazione¹⁶⁰. Si potrebbe inoltre **istituire un servizio di supporto generale adeguatamente finanziato** e gestito dall'amministrazione pubblica interessata, dai servizi del Comune di nuovo domicilio o dalle strutture antiviolenza, per aiutare le donne nel

disbrigo di procedure burocratiche (es. cambio residenza, iscrizione medico di base, etc.), nella ricerca di alloggio e nella gestione di pratiche riguardanti eventuali minori a carico (es. iscrizione scuola, ricerca pediatra, servizi di cura, etc.).

Allo stato attuale, non sono disponibili dati sull'utilizzo della misura di ricollocazione da parte delle dipendenti pubbliche. Ciò non permette di approfondire l'analisi e, soprattutto, di valutarne l'efficacia, anche in ottica di una **eventuale replicabilità a favore delle lavoratrici di aziende private**. D'altro canto, come emerso nel corso del presente studio, si tratta di uno strumento poco conosciuto dalle strutture antiviolenza e ancora meno dalle donne. Per tale ragione, si rende necessario assicurare la **diffusione di informazioni dettagliate e sempre aggiornate** su questo dispositivo al personale della Pubblica Amministrazione, dei centri antiviolenza e delle case rifugio, nonché alle donne prese in carico.

3.2 Risorse economiche nazionali e regionali

Ad oggi, l'impegno economico del governo nazionale a favore del **re/inserimento** delle donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza è stato molto limitato. Infatti, dall'entrata in vigore della legge che ha istituito l'attuale sistema antiviolenza (DL 93/2013), lo Stato ha stanziato circa **15,8 mln** di euro¹⁶¹ così distribuiti:

- » **3,6 mln** di euro programmati dalle Regioni nell'ambito delle risorse ripartite con il DPCM del 25.11.2016 per il finanziamento di percorsi di inserimento e/o re/inserimento lavorativo¹⁶²;

¹⁵⁸ L. 124/2015, art. 14, comma 6.

¹⁵⁹ Secondo la *Ley organica 1/2004* spagnola, le lavoratrici dipendenti hanno diritto alla sospensione del proprio contratto di lavoro per un massimo di sei mesi con reintegro obbligatorio, il trasferimento presso altra sede per motivi di sicurezza, la flessibilità di orario (con relativa diminuzione dello stipendio) e permessi necessari per affrontare il proprio percorso di fuoriuscita dalla violenza, l'accesso al sussidio di disoccupazione anche nel caso di licenziamento volontario per necessità legate al percorso di fuoriuscita, un aiuto economico per compensare le spese derivanti dal trasferimento della sede di lavoro (spese di viaggio, per il trasporto di mobili, di alloggio, per l'assistenza a minori e alle persone a carico), incentivi per compensare l'eventuale disparità salariale tra l'occupazione precedente da cui sono state costrette a dimettersi a causa di situazioni di violenza e la nuova occupazione. Le lavoratrici autonome hanno diritto alla sospensione dalla tassazione fino a un massimo di sei mesi nel caso in cui sospendano la propria attività e a recedere tutti i contratti in atto senza penale. Le donne disoccupate iscritte al Servizio pubblico per l'impiego hanno diritto a un percorso personalizzato di formazione e reinserimento socio-lavorativo sostenuto da un sistema di sussidi e aiuti economici come, ad esempio, incentivi per favorire l'inizio di un'attività in proprio e una corsia preferenziale per l'assegnazione di alloggi popolari.

¹⁶⁰ *Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género.*

¹⁶¹ Tale importo non include i 3 mln allocati per il Fondo per il Microcredito di libertà, in quanto destinati principalmente all'emissione di prestiti personali per all'acquisto di beni e servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari.

¹⁶² DPCM 25 novembre 2016 - 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

- » **4,4 mln** per il finanziamento di “progetti finalizzati a migliorare le modalità di inserimento lavorativo” (Avviso pubblico del 20 luglio 2017 – Piano d’azione straordinario contro la violenza di genere 2015-2017);
- » **4 mln** di euro per finanziare gli sgravi contributivi per l’assunzione a tempo indeterminato di donne in fuoriuscita dalla violenza da parte di cooperative sociali negli anni 2018, 2019, 2021 e 2022;
- » **153 mila** euro per le spese di gestione del Fondo per il microcredito di libertà;
- » **3,6 mln** di euro programmati dalle Regioni per l’attuazione degli interventi di inserimento lavorativo previsti dal Piano antiviolenza 2017-2020. Si tratta delle risorse ripartite con i DPCM del 2019, 2020 e 2021¹⁶³, la cui quota complessiva ammontava a circa 26 milioni¹⁶⁴. È probabile siano state programmate ulteriori risorse per l’inserimento lavorativo che non è possibile tracciare, per mancanza di trasparenza, in quanto programmate congiuntamente a quelle per favorire l’autonomia abitativa.

Per quanto riguarda, invece, il **mantenimento dell’occupazione**, le risorse stanziare tra il 2016 e il 2022 ammontano a **89,2 mln** di euro. Si tratta però unicamente dei fondi allocati per finanziare il congedo indennizzato per le donne vittime di violenza¹⁶⁵. La disposizione relativa al ricollocamento delle dipendenti pubbliche presso altra amministrazione, infatti, non prevede alcun onere per la finanza pubblica.

A livello territoriale, 9 Regioni hanno allocato complessivamente **8,3 mln** di euro del proprio bilancio per finanziare anche attività di inserimento e/o re/inserimento lavorativo. Si tratta di Abruzzo, Calabria, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto¹⁶⁶, che hanno investito soprattutto in attività di orientamento, tutoraggio, formazione, borse lavoro e tirocini, assegnando le risorse agli enti pubblici o privati gestori delle strutture antiviolenza. Solo Lombardia, Puglia e Veneto hanno stanziato fondi su base annuale e/o biennale all’interno della programmazione regionale, mentre negli altri casi si tratta di co-finanziamento di fondi statali o di sperimentazioni. Di tali risorse, ben 3,1 mln sono stati destinati a programmi che comprendono varie attività, tra cui, anche interventi di promozione dell’autonomia abitativa. In assenza di dati disaggregati, non è possibile stabilire con precisione la somma impiegata dalle Regioni per favorire specificatamente il re/inserimento lavorativo delle donne che hanno subito violenza.

Alcune Regioni hanno fatto ricorso anche a **fondi europei**, in ottemperanza alle indicazioni contenute nel Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017¹⁶⁷ e nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023¹⁶⁸. Per finanziare tirocini, corsi di formazione e tutoraggio, le amministrazioni regionali hanno utilizzato soprattutto le risorse messe a disposizione dai Programmi Operativi Regionali co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo (POR-FSE). In particolare,

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 (G.U. 25 gennaio 2017, n. 20).

¹⁶³ DD.PP.CC.MM. del 4.12.2020, 13.11.2020 e 7.12.2021.

¹⁶⁴ I DPCM delegano alle Regioni la possibilità di scegliere quali linee di intervento finanziare tra le seguenti: potenziamento rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza; interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l’accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza; azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza; progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; azioni di informazione, comunicazione e formazione; programmi rivolti agli uomini maltrattanti, anche a seguito dell’emanazione di apposite linee guida nazionali.

¹⁶⁵ Cap. 3520 dello Stato Previsionale del Bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

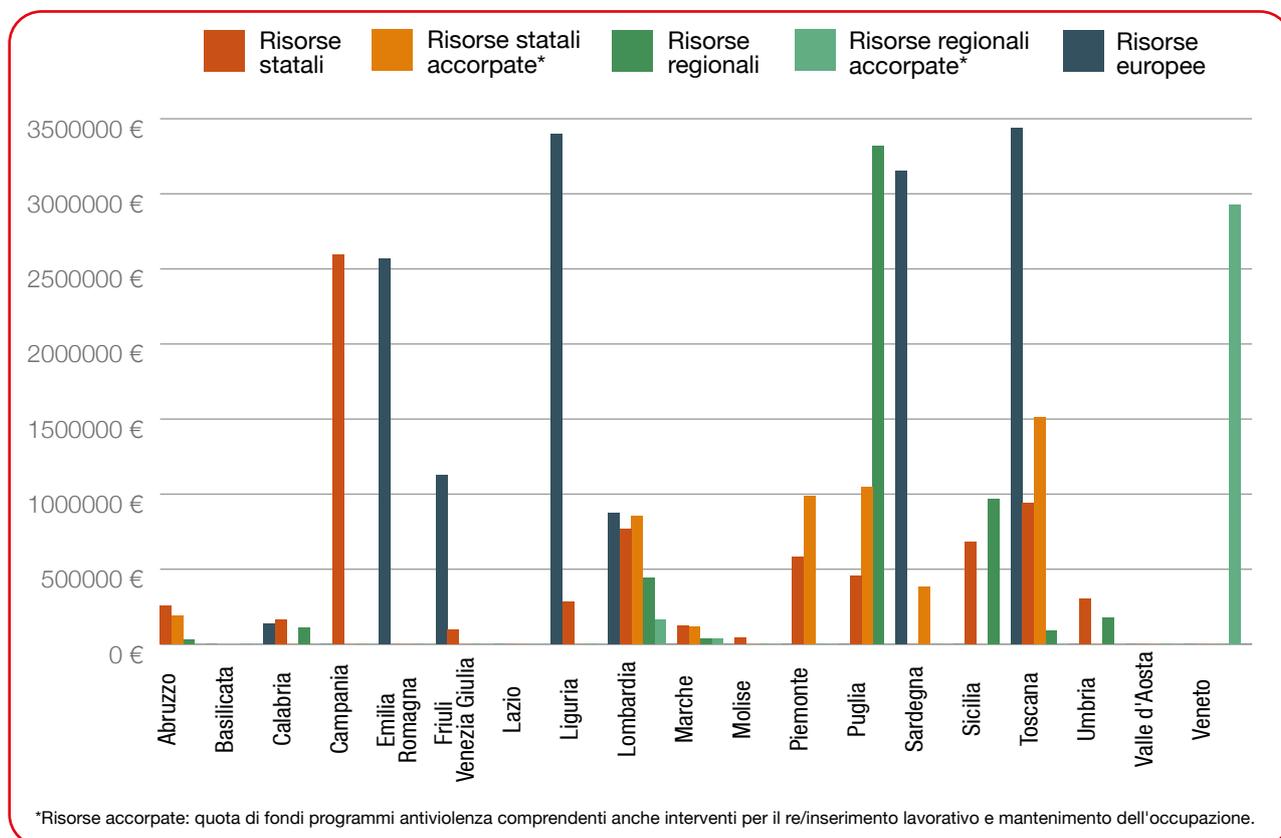
¹⁶⁶ Nel caso della Regione Veneto non sono disponibili dati disaggregati. La quota compresa nell’importo totale riguarda il finanziamento di “percorsi di empowerment”, che comprendono anche azioni per promuovere l’autonomia abitativa oltre che per favorire l’inserimento lavorativo, conciliare i tempi vita-lavoro e favorire la mobilità geografica.

¹⁶⁷ Cfr. PdCM-Dpo, *Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, p. 40.

¹⁶⁸ Cfr. PdCM-Dpo, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, p. 22.

GRAFICO 3

Tipologia risorse programmate dalle Regioni per promuovere il re/inserimento lavorativo (2015-2022).



Fonte: rielaborazione ActionAid delibere e decreti regionali anni 2015-2022.

Basilicata¹⁶⁹, Campania¹⁷⁰, Emilia-Romagna¹⁷¹, Lazio¹⁷², Liguria¹⁷³, Puglia¹⁷⁴ e Sicilia¹⁷⁵ hanno programmato una quota complessiva di risorse pari a circa **14 mln** di euro per supportare le

donne in fuoriuscita dalla violenza nell'inserimento nel mondo del lavoro. A tali fondi vanno poi sommati quelli destinati genericamente a donne che hanno subito violenza, che includono anche

¹⁶⁹ Avviso pubblico "PO FSE Basilicata, Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà, obiettivo specifico 9.1 riduzione della povertà dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale - Azione 9.1.2 -"Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali innovative finalizzate alla creazione di percorsi di accompagnamento a persone in particolari condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale - Edizione 2020" approvato con D.G.R. n. 679 del 29 settembre 2020.

¹⁷⁰ Avviso pubblico "S.V.O.L.T.E. Superare la Violenza con Orientamento, Lavoro, Tirocini, Esperienze formative" approvato con DD n. 104 del 9 agosto 2017; Progetto Sete e moda contro la violenza", presentato da E.V.A. Società Cooperativa Sociale finanziato nell'ambito dell'Avviso pubblico "Supporto alla gestione dei beni confiscati" approvato con DD n. 35 del 19 luglio 2019.

¹⁷¹ Invito a presentare operazioni per l'inclusione attiva di persone ospitate in comunità pedagogico/terapeutiche o in strutture riabilitative aventi sede nel territorio regionale, e di persone vittime di tratta e/o di violenza, anche di genere, in carico ai servizi competenti approvato con DGR n. 1018 del 20 giugno 2022; Invito a presentare operazioni per l'inclusione attiva approvato con DGR n. 1429 del 26 ottobre 2020.

¹⁷² Avviso pubblico pluriennale per la presentazione di progetti di presa in carico, orientamento e accompagnamento a percorsi di inclusione sociale attiva approvato con DD n. G14928 del 14 dicembre 2016; Avviso Pubblico "Iniziativa in favore di Comuni, di Circoscrizioni di decentramento comunale (Municipi di Roma Capitale) e di Reti di Comuni del Lazio per progetti di prevenzione e contrasto della violenza di genere, empowerment delle donne e promozione delle pari opportunità", in attuazione della DGR n.709/2021 approvato con DD n. G09826 del 25 luglio 2022.

¹⁷³ Avviso pubblico per la presentazione di operazioni finalizzate alla realizzazione di servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari in situazione di disagio socioeconomico e a rischio di esclusione sociale e di servizi sociali innovativi di contrasto alla violenza di genere approvato con DGR n. 200/2017.

¹⁷⁴ Avviso pubblico per la realizzazione di progetti di contrasto alle discriminazioni "discrimination free Puglia" approvato con AD n. 34 del 18 giugno 2018; Avviso pubblico per la selezione di progetti di accompagnamento all'autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese per persone a rischio di discriminazione approvato con AD n. 181 del 29 luglio 2022.

¹⁷⁵ Avviso 19/2018 presentazione di azioni per l'occupabilità di persone con disabilità, vulnerabili e a rischio di esclusione approvato con DDG n. 1739 dell'11 ottobre 2019; Avviso n 30 / 2019 formazione delle persone disabili, maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione approvato con DDG n. 2364 del 18 dicembre 2019; Avviso 31/2019 lavoro ed impresa artigiana donne: percorsi per l'inserimento lavorativo e l'avvio d'impresa approvato con DDGR n. 4031 del 21 novembre 2019.

vittime di tratta o altre beneficiarie. Non è stato possibile ricomprendere nel calcolo tali risorse perché non sono disponibili dati disaggregati per tipologia di destinataria finale degli interventi finanziati¹⁷⁶.

A seconda delle priorità e del fabbisogno territoriale, nonché delle capacità e disponibilità delle amministrazioni regionali, ciascun territorio ha quindi deciso autonomamente di investire sul tema del lavoro utilizzando risorse statali, regionali e/o europee (Grafico 3).

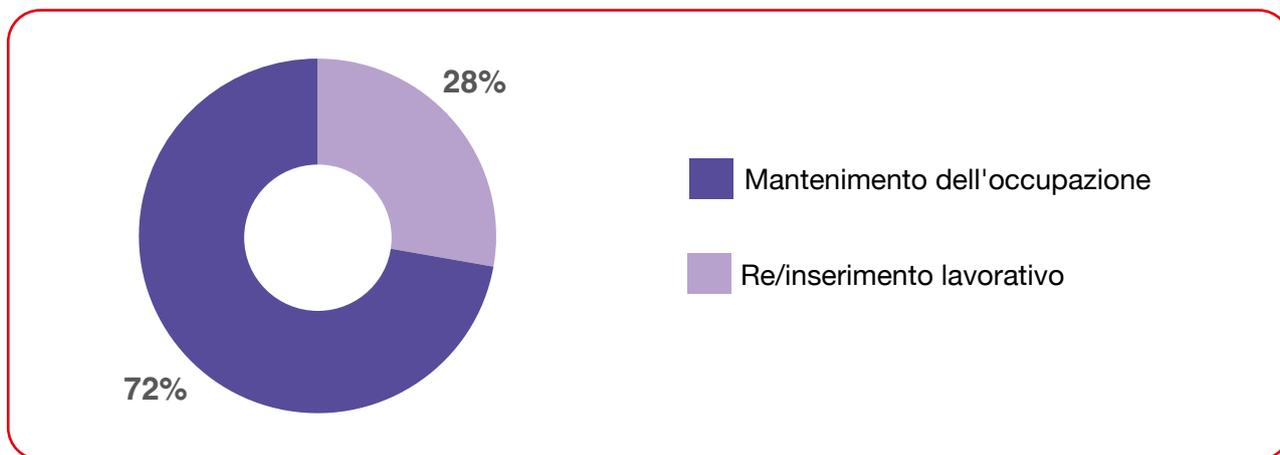
Complessivamente, in base ai dati disponibili¹⁷⁷, nel periodo 2015-2022, le istituzioni nazionali e regionali hanno programmato complessivamente circa **124 mln** di euro per interventi a favore dell'inserimento, reinserimento, mantenimento e ricollocamento lavorativo di donne in fuoriuscita dalla violenza. Nello specifico, il 72% (89,2 mln) dei fondi è stato riservato al mantenimento dell'occupazione e il 28% (35,6 mln) ad interventi di re/inserimento lavorativo (Grafico 4).

È importante rilevare che la **quota di risorse impiegata per le attività di mantenimento dell'occupazione** comprende solo le somme destinate a finanziare il congedo indennizzato che, come già sottolineato, sono **insufficienti a coprire la totalità delle richieste presentate**. È inoltre necessario ribadire che i dati rilevati dall'Istat hanno evidenziato che il 36% delle donne rivoltesi alle strutture antiviolenza nel 2020 era occupata in forma stabile, il 14% in forma saltuaria e il restante 50% era fuori dal mercato del lavoro. Tale quadro indica quindi la **necessità di investire in parti pressoché uguali sulle attività di re/inserimento e su quelle di mantenimento del lavoro**.

Infine, si ricorda che alle risorse analizzate vanno sommati i fondi nazionali ripartite con i DPCM dell'ultimo triennio – non disaggregabili per tipologia di intervento – ed eventuali ulteriori progetti europei. Seppure limitate, **le risorse allocate hanno finanziato soprattutto attività di formazione e orientamento al lavoro, tirocini,**

GRAFICO 4

Risorse economiche per favorire il re/inserimento lavorativo e per il mantenimento dell'occupazione (2015-2022).



Fonte: rielaborazione ActionAid dati bilanci dello Stato, delibere e decreti regionali. Anni 2015-2022.

¹⁷⁶ A titolo esemplificativo si cita l'Avviso pubblico della Regione Calabria "Dote lavoro e inclusione attiva asse 8 – promozione dell'occupazione sostenibile e di qualità" approvato con DGR 243/2016 con una dotazione finanziaria di 66 mln di euro; l'Avviso pubblico della Regione Lazio per la presentazione di proposte progettuali di "Reti per lo sviluppo dell'agricoltura sociale per l'inserimento socio – lavorativo di soggetti in condizioni di svantaggio" approvato con D G06817 del 21/05/2019; l'invito a presentare operazioni finalizzate alla realizzazione di interventi integrati per favorire l'inserimento socio lavorativo di soggetti a rischio di emarginazione sociale approvato dalla Regione Liguria con DGR 732/2016.

¹⁷⁷ Ci si riferisce ai dati pubblicati sui siti delle istituzioni nazionali e regionali competenti. La Valle d'Aosta non è compresa nel calcolo complessivo perché le informazioni sulle risorse programmate nel periodo 2015-2022 per promuovere il re/inserimento lavorativo delle donne in fuoriuscita dalla violenza non sono pubblicamente disponibili.

ma anche iniziative di autoimprenditorialità. Solo nel caso di **Lombardia, Toscana, Piemonte e Veneto**, è stato adottato un **approccio integrato per dare la possibilità di usufruire di servizi per le politiche attive e passive del lavoro, di conciliazione dei tempi vita-lavoro e di mobilità geografica**. Laddove presenti, le Regioni hanno fatto **affidamento sulle reti territoriali interistituzionali antiviolenza** per la gestione delle risorse e l'implementazione degli interventi, le altre invece hanno **assegnato i fondi direttamente ai centri antiviolenza**.

3.3 Quali opzioni per il futuro

La normativa italiana in materia di partecipazione al mercato del lavoro di donne in fuoriuscita dalla violenza presenta ancora molte lacune. **Oltre ad essere scarsamente finanziati**, gli interventi per favorire la ricerca o il mantenimento dell'occupazione **risultano ancora poco rispondenti alle esigenze delle donne** che hanno subito violenza. Le politiche e i servizi esistenti, infatti, sono strutturati per rispondere all'unico obiettivo di rendere le donne autonome economicamente, ma non tengono conto dei loro effettivi bisogni o delle molteplici barriere che incontrano nell'accesso al mercato del lavoro. Nonostante siano fattori determinanti, la **qualità dell'occupazione**, la sua **sostenibilità nel lungo periodo** e le **condizioni lavorative** non sono considerate nel caso di re/inserimento lavorativo delle donne. Tuttavia, in presenza di salario basso, lavoro precario, lavoro part-time forzato, carenza di servizi per la gestione di carichi di cura, comportamenti discriminanti, l'essere impiegata non si traduce automaticamente in un miglioramento della qualità di vita e quindi in una riduzione del rischio di esposizione alla violenza. Al contrario, può diventare un ulteriore ostacolo alla fuoriuscita dalla violenza.

Per rendere le politiche e i servizi effettivamente rispondenti alle esigenze delle donne, è necessario partire dalla mappatura dei bisogni

e delle difficoltà che incontrano nell'accesso al mercato del lavoro¹⁷⁸ così da disegnare interventi capaci di rimuovere gli ostacoli identificati. Innanzitutto, è fondamentale ripartire dai servizi pubblici per garantire alle donne un adeguato sostegno economico, abitativo e di **gestione di eventuali carichi di cura**. Finanziare politiche per promuovere l'inserimento lavorativo o il mantenimento dell'occupazione senza assicurare il buon funzionamento dei servizi di cura all'infanzia e alle persone anziane è uno sforzo vano. Per questo è fondamentale favorire l'adozione di criteri prioritari di accesso ai nidi pubblici per le figlie e i figli di donne in fuoriuscita dalla violenza. Laddove la presenza di strutture pubbliche sia insufficiente, è cruciale intervenire con strumenti di natura economica per garantire l'accesso a nidi privati o convenzionati. Le donne, infatti, hanno bisogno di liberare il proprio tempo per reinvestirlo nel loro percorso personale verso l'autonomia, elemento essenziale per non ricadere in situazioni di violenza.

In secondo luogo, è essenziale investire sulle **politiche per la mobilità**. La precarietà della rete italiana del trasporto pubblico, in particolare al Sud e nelle periferie, impatta in modo significativo sulla vita delle donne, e ancora di più su quelle impegnate in un percorso di fuoriuscita dalla violenza. Seguire un corso di formazione in presenza, recarsi al lavoro, accettare un'occupazione a 10 km di distanza dal luogo di residenza possono a volte essere ostacoli insormontabili. La mobilità geografica è infatti un problema sia logistico che economico. Per questo è necessario prevedere politiche per la mobilità che includano agevolazioni per donne in fuoriuscita dalla violenza ed eventuali minori a carico e offrano anche soluzioni alternative laddove la rete del trasporto pubblico sia inadeguata (es. convenzioni con servizi di trasporto privato, accesso facilitato al credito per l'acquisto di un mezzo di trasporto).

La **qualità dell'occupazione e le condizioni lavorative** sono due elementi imprescindibili per garantire l'autonomia economica delle donne che

¹⁷⁸ S. Tarshis, "Intimate partner violence and employment-seeking: a multilevel examination of barriers and facilitators", in *Journal of Interpersonal Violence*, 2022, Vol. 37(7-8).

fuoriescono dalla violenza. Le scarse condizioni di lavoro (es. salario basso, lavoro precario, part-time forzato, etc.) e la difficoltà di permanenza e di crescita nel mercato del lavoro determinano il conseguimento di redditi bassi e/o discontinui e, soprattutto, influenzano negativamente il percorso di empowerment socioeconomico. Per tale ragione è necessario assicurare alle donne un'occupazione che permetta di ottenere un reddito adeguato e continuativo, la flessibilità oraria e un luogo di lavoro sicuro e libero da molestie e violenza.

Anche per la **ricerca** o il **mantenimento dell'occupazione** è fondamentale adottare politiche integrate. Innanzitutto, è cruciale intervenire sulle politiche attive e passive del lavoro, prevedendo percorsi *ad hoc* per donne in fuoriuscita dalla violenza nella normativa nazionale in materia. È inoltre essenziale che le politiche attive e passive del lavoro siano interconnesse con quelle sociali, abitative, di contrasto alla povertà, della mobilità e così via. Non è infatti più sostenibile affidare alle sole strutture antiviolenza l'onere di individuare strumenti che accompagnino la donna verso l'indipendenza economica e sociale (es. orientamento al lavoro, tutoraggio, ricerca di opportunità di tirocinio). A tal proposito, è dirimente intervenire a livello normativo per stabilire la collaborazione strutturata e competente di tutti gli attori che a vario titolo si occupano di politiche antiviolenza, del lavoro, sociali e abitative a livello nazionale, regionale e locale.

In particolare, a **livello nazionale**, è necessario che tutte le politiche per il lavoro rispondano anche ai bisogni specifici delle donne in fuoriuscita dalla violenza. A tal fine, è prioritario stabilire una collaborazione continua tra gli uffici competenti delle politiche del lavoro e quelli che si occupano di prevenzione e contrasto della violenza. Ciò permetterebbe di garantire il coordinamento e il monitoraggio costante delle disposizioni da introdurre, finanziare

e/o implementare per coprire tutti gli aspetti della partecipazione al mercato del lavoro delle donne (es. formazione, ricerca del lavoro, mantenimento dell'occupazione, uscita dal mercato del lavoro, congedi, permessi, sospensioni, trasformazioni contrattuali). Tale forma di cooperazione permetterebbe di intervenire in maniera trasversale e puntuale sulle politiche del lavoro, integrando la normativa esistente con ulteriori disposizioni per supportare le donne nel loro percorso di fuoriuscita dalla violenza. A tal proposito, sarebbe utile prendere in considerazione le esperienze di altri paesi europei per introdurre ad esempio:

- » la possibilità di **accedere all'indennità di disoccupazione anche in caso di dimissioni volontarie** conseguenti a un cambio di residenza dovuto a violenza domestica e all'impossibilità di reintegrare la lavoratrice in un'altra sede di lavoro mantenendo la sua posizione, così come già accade in Francia¹⁷⁹ e in Spagna;
- » lo **sblocco anticipato del trattamento di fine rapporto** per le donne che hanno subito violenza, come stabilito dalla normativa francese¹⁸⁰;
- » la **sospensione della tassazione per un periodo di almeno sei mesi** nel caso di lavoratrici autonome, introdotta nella legislazione spagnola¹⁸¹. Una disposizione simile è stata già adottata dalla Regione Sardegna e prevede la possibilità per le imprese individuali, la cui titolare è una donna che ha subito violenza, di essere esentate dal pagamento delle imposte regionali per un periodo di 12 mesi¹⁸². Tale norma, tuttavia, non è ancora pienamente applicata anche a causa della allocazione di risorse economiche inadeguate.

A **livello regionale**, è indispensabile garantire che le norme che disciplinano il funzionamento dei servizi per il lavoro (es. centri per l'impiego) e le programmazioni finanziarie e non (es. programma

¹⁷⁹ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, art. 2, par. 2.

¹⁸⁰ Décret n° 2020-683 du 4 juin 2020 autorisant le déblocage anticipé de l'épargne salariale en cas de violences conjugales.

¹⁸¹ Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género.

¹⁸² Regione Sardegna – Legge regionale 2 agosto 2018, n. 33, art. 10.

Gol - Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori¹⁸³) prevedano disposizioni *ad hoc* rispondenti alle esigenze delle donne che hanno subito violenza. È altresì necessario incoraggiare la costituzione di partenariati tra servizi pubblici, centri antiviolenza e reti di aziende, cooperative e imprese private, da un lato, per promuovere programmi di inserimento lavorativo rispondenti al fabbisogno occupazionale del territorio¹⁸⁴ e, dall'altro, per finanziare attività di sensibilizzazione interna da realizzare in collaborazione con associazioni di categoria, sindacati e centri antiviolenza.

A **livello locale**, è essenziale promuovere l'adozione di **protocolli e procedure operative** comuni tra soggetti appartenenti alle reti territoriali (centri antiviolenza, centri per l'impiego, servizi sociali territoriali, agenzie per la formazione, associazioni di categoria) per sviluppare, migliorare e formalizzare le relazioni e le pratiche professionali che possono contribuire a supportare le donne nel processo di acquisizione di competenze e di gestione di opportunità lavorative, rispondendo in parallelo anche ad eventuali altri bisogni che non permettono alle donne di essere indipendenti, tra cui, soluzioni alloggiative e servizi di cura. La collaborazione tra gli attori delle reti locali ha infatti come ulteriore beneficio quello di **creare**

sinergie tra le diverse misure di welfare di cui le donne possono beneficiare e di **evitare duplicazioni nella costruzione dei percorsi personalizzati**. L'adozione di strumenti comuni garantirebbe quindi l'implementazione di percorsi di empowerment e di orientamento lavorativo e/o formativo efficaci ed integrati.

Infine, un ruolo rilevante può essere svolto anche dalle stesse **aziende**. È auspicabile, infatti, che queste ultime, supportate da sindacati e associazioni di categoria, mettano a disposizione delle dipendenti gli strumenti di tutela in vigore per garantire un luogo libero da molestie e violenze. È indispensabile, ad esempio, che le aziende forniscano informazioni sul Numero Verde Antiviolenza e Stalking 1522, sui centri antiviolenza più vicini, così come sulla possibilità di usufruire del congedo indennizzato per vittime di violenza. È altrettanto importante che le aziende promuovano ulteriori misure aziendali a supporto delle lavoratrici che hanno subito violenza, tra cui, lo smart-working o il part-time reversibile. I sindacati sono chiamati a svolgere un ruolo chiave nella co-definizione di tali misure, mentre le associazioni di categoria possono contribuire a diffondere le buone pratiche rilevate in materia e incentivarne l'adozione su larga scala.

¹⁸³ Il programma Gol è un'azione di riforma prevista dal Pnrr (Missione 5, Componente 1) per riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro. Attuato dalle Regioni e Province autonome sulla base dei Piani regionali approvati da Anpal, il Gol dispone di 4,4 miliardi di euro. La sua implementazione è connessa al Piano di potenziamento dei centri per l'impiego e al Piano nazionale nuove competenze.

¹⁸⁴ Anpal, [Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine \(2022-2026\) scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione](#), 2022.

4 - AUTONOMIA ABITATIVA

L'accesso a una soluzione alloggiativa sicura ed economicamente sostenibile nel medio e lungo periodo è uno dei bisogni primari delle donne in fuoriuscita dalla violenza¹⁸⁵. Quest'ultime, infatti, **hanno una probabilità quattro volte superiore rispetto alle donne in generale di vivere situazioni di disagio abitativo**¹⁸⁶. Ciò può tradursi nella difficoltà di pagamento dell'affitto o della rata del mutuo, in traslochi frequenti, in sfratti o di dover vivere in alloggi sovraffollati¹⁸⁷. Indipendentemente dal Paese e dal contesto sociale ed economico¹⁸⁸, le donne si scontrano con la mancanza di autonomia abitativa dovuta a varie ragioni, tra cui, problemi di salute fisica e psicologica e instabilità lavorativa derivanti dalla violenza subita, scarsità di alloggi a costi accessibili, mancanza di risorse materiali e finanziarie necessarie ad accedere ad un alloggio

sicuro e sostenibile nel lungo periodo, scarsa conoscenza delle opportunità disponibili e carenza di servizi di supporto.

Le difficoltà che le donne incontrano nel percorso di fuoriuscita dalla violenza **si aggravano in quei territori già provati da forme di marginalizzazione, esclusione e fragilità socioeconomica e ambientale**. Si pensi, ad esempio, alle **aree interne** e alle **zone dell'Italia che, a causa dei terremoti susseguitesi negli ultimi due decenni, ancora scontano una precarietà abitativa strutturale**. Ci si riferisce in particolare all'Abruzzo, l'Umbria, le Marche e il Lazio, in cui l'insicurezza abitativa, a distanza di anni dai vari sismi, investe gran parte della popolazione e, soprattutto, le donne in fuoriuscita dalla violenza escluse dalle politiche abitative locali (Box 3).

BOX 3 – AUTONOMIA ABITATIVA E DONNE IN FUORIUSCITA DALLA VIOLENZA NEI TERRITORI COLPITI DAL SISMA

Nelle aree italiane colpite dai sismi degli ultimi due decenni, la condizione abitativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza, già di per sé complessa, è **aggravata da un patrimonio residenziale pubblico e privato seriamente danneggiato**. Le soluzioni alloggiative di emergenza (Sae) e i moduli abitativi provvisori (Map), in alcuni casi, diventano per le donne l'unico spazio abitabile in attesa che venga completata la ricostruzione, che può richiedere anche molti anni. Il repentino cambiamento della geografia di un paese o di una città causato da un evento improvviso e distruttivo come il terremoto rende molto difficoltoso per una donna che subisce violenza allontanarsi dal proprio maltrattante, rimanendo nel proprio comune di residenza o spostandosi in uno limitrofo. La graduale riqualificazione in corso delle Sae e/o Map in edilizia residenziale pubblica "popolare" non agevola né contribuisce a migliorare l'autonomia abitativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza. Per quest'ultime, infatti, nonostante il loro evidente stato di necessità, **non sono previsti criteri agevolati per l'accesso ad alloggi a canone ridotto né nella fase di allontanamento da un contesto di violenza né al termine dell'ospitalità in una casa rifugio**. Le istituzioni locali tendono a giustificare tale mancanza equiparando le donne che subiscono violenza ad altri gruppi sociali in condizioni di vulnerabilità, non tenendo quindi in alcun conto che, senza un alloggio sicuro, le donne rischiano di ritornare dal maltrattante. Dopo un terremoto, anche le associazioni che si occupano di contrasto alla violenza di genere, i centri antiviolenza, le case rifugio e le associazioni di carattere femminile e femminista spesso devono fare i conti con la **mancanza**

¹⁸⁵ L.B. Klein, B.R. Chesworth, J.R. Howland-Myers, C.F. Rizo, J.M. Macy, "Housing interventions for intimate partner violence survivors: a systematic review," in *Trauma, Violence, & Abuse*, Vol. 22(2), 2021, pp. 249-264.

¹⁸⁶ J. Pavao, J. Alvarez, N. Baumrind, M. Induni, R. Kimerling, "Intimate partner violence and housing instability", in *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 32(2), 2007, pp. 143-146.

¹⁸⁷ Joint Center for Housing Studies of Harvard University, *America's rental housing: Evolving market and needs*, 2013.

¹⁸⁸ H. McLaren, "Domestic violence, housing, and employment: workers' perspectives on employment assistance in supported accommodation", in *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 46, No. 4, 2013; C.F. Rizo, L.B. Klein, B. Chesworth, R.J. Macy, R. Dooley, "Intimate partner violence survivors' housing needs and preferences: A brief report", in *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 37 (1-2), 2022, pp. 958-972.

o l'incertezza di spazi fisici dove continuare a operare. Laddove è stato concesso l'uso di moduli abitativi provvisori riconvertiti, non è stata successivamente adottata una politica di tutela a lungo termine né per garantire una sicurezza alloggiativa per le donne né per assicurare la continuità operativa delle strutture sul territorio. Ad oggi, la questione alloggiativa riguardante le donne che subiscono violenza rimane in capo alla sensibilità dell'amministrazione locale di turno. Anche gli enti che hanno sviluppato azioni virtuose (es. assegnazione provvisoria di un appartamento per l'allontanamento dall'abitazione condivisa) non sono riusciti a trasformarle in interventi strutturali. Ciò non ha quindi permesso di codificarle in politiche e prassi pubbliche replicabili.

4.1 Norme e strumenti in vigore

Politiche e servizi inadeguati mettono a dura prova l'accesso ad uno dei principali diritti umani fondamentali: il diritto alla casa. Sancito dagli artt. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani e 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), il diritto a un'abitazione adeguata, contenuto anche nella Carta sociale d'Europa del 1961 (art. 31)¹⁸⁹, è stato ulteriormente sviluppato nell'ambito dei Commenti generali nn. 4¹⁹⁰ e 7¹⁹¹ del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite. Tali strumenti hanno infatti ampliato le tutele specificando che gli Stati devono garantire l'effettivo esercizio del diritto alla casa assicurando: la qualità dell'abitare¹⁹², la sicurezza dell'alloggio, la convenienza economica dell'abitazione, la certezza del possesso¹⁹³, l'accesso anche in caso di risorse economiche insufficienti¹⁹⁴ e la protezione contro gli sgomberi¹⁹⁵. L'obbligo degli Stati di assicurare un alloggio sicuro è previsto anche dagli artt. 20 e 23 della Convenzione di Istanbul. Il primo impone agli Stati di adottare misure legislative per facilitare la fuoriuscita dalla violenza delle donne anche attraverso

la fornitura di un alloggio, mentre il secondo prevede l'obbligo di creare "rifugi adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente per offrire un alloggio sicuro alle vittime". Tuttavia, la ratifica o la sottoscrizione da parte degli Stati dei sopracitati documenti internazionali non implica l'automatico accesso ai diritti sanciti da parte delle cittadine e dei cittadini. Tali strumenti poi non contemplano infatti sanzioni in caso di violazione o inadempienza, ma si limitano a prevedere meccanismi di controllo che si concretizzano nella pubblicazione di periodici rapporti nazionali contenenti i risultati delle indagini effettuate e le raccomandazioni rivolte ai governi.

Troppo spesso le donne che vivono situazioni di violenza devono abbandonare la propria casa per ragioni di sicurezza personale¹⁹⁶. Per far fronte alla loro esigenza abitativa di breve periodo, molte sono accolte nelle case rifugio finanziate annualmente con il DL 93/2013, in conformità con l'art. 23 della Convenzione di Istanbul. **Nessuna norma, invece, garantisce un alloggio sicuro e sostenibile nel medio e lungo periodo** alle donne che intraprendono un percorso di fuoriuscita dalla violenza, come sancito dall'art. 20 della citata Convenzione. In Italia, quindi, come evidenziato¹⁹⁷ anche dal Gruppo di esperte/i del

¹⁸⁹ Consiglio d'Europa, *Carta sociale europea (riveduta)* (Ste 163), Strasburgo, 3 maggio 1996.

¹⁹⁰ CESCR General Comment No. 4: *The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) Adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 13 December 1991 (Contained in Document E/1992/23)*.

¹⁹¹ CESCR General Comment No. 7: *The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions, adopted at the Sixteenth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 20 May 1997, (Contained in Document E/1998/22v)*.

¹⁹² CESCR General Comment No. 4, art. 8, lettera a).

¹⁹³ Ivi, lettera a).

¹⁹⁴ Ivi, lettera c).

¹⁹⁵ CESCR General Comment No. 7, op. cit.

¹⁹⁶ Nonostante l'introduzione nel codice penale, con la legge 69/2019, della nuova fattispecie (violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa), che prevede la reclusione da 3 a 6 anni per "Chiunque, essendovi legalmente sottoposto, violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari di cui agli articoli 282-bis (Allontanamento dalla casa familiare) e 282-ter (Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa) e 384-bis (Allontanamento d'urgenza dalla casa familiare) del codice di procedura penale, sono ancora molte le donne costrette ad allontanarsi dalla casa familiare per motivi di sicurezza, cfr. Ministero della Giustizia, *Il Rapporto: un anno di "Codice Rosso"*, 2020.

¹⁹⁷ Grevio, *Rapporto di Valutazione (di Base) Italia*, Consiglio d'Europa, 13 gennaio 2020.

Consiglio d'Europa (Grevio)¹⁹⁸, il diritto ad un alloggio sicuro per le donne che hanno subito violenza è solo parzialmente garantito nonostante il diritto ad una abitazione sia sancito *in primis* dalla Costituzione¹⁹⁹ e si configuri come un bene primario da tutelare.

4.1.1 Le soluzioni alloggiative nei programmi anti violenza

Il tema dell'autonomia abitativa è entrato a far parte dei piani nazionali anti violenza sin dal 2015, senza però mai tradursi in interventi strutturali, adeguatamente finanziati. A **livello nazionale**, sono state infatti finanziate solo azioni residuali, generalmente accorpate ad iniziative più ampie finalizzate a rafforzare la presa in carico della donna, promuoverne il re/inserimento lavorativo e l'autonomia economica. In termini operativi, il tema dell'accesso a una casa sicura e sostenibile è stato principalmente **delegato alle strutture anti violenza** che, in assenza di risorse, hanno ripiegato su eventuali prolungamenti della permanenza delle donne, oltre il tempo necessario alla loro messa in sicurezza, in case rifugio, case di seconda accoglienza e in altre sistemazioni temporanee. Anche **a livello regionale**, sono ancora troppe le Regioni che affidano alle strutture anti violenza l'onere di promuovere l'autonomia abitativa delle donne, spesso a titolo gratuito o nell'ambito di progettazioni complessive di promozione dell'indipendenza socioeconomica. Ai centri anti violenza viene quindi spesso chiesto di svolgere molteplici azioni, tra cui, ricerca di soluzioni alloggiative, supporto e/o coordinamento con i servizi abitativi, elaborazione di valutazioni ai fini della concessione di contributi economici per la copertura di spese abitative.

Quasi la totalità delle Regioni delega ai centri anti violenza la programmazione di interventi per promuovere l'autonomia abitativa, soprattutto nel caso di azioni finanziate con le risorse statali per l'attuazione del Piano anti violenza nazionale. Fanno eccezione quei territori che, nell'ambito

della loro programmazione regionale, hanno adottato un **approccio più integrato tra gli stakeholders rilevanti per rispondere alle esigenze abitative** delle donne (es. Lombardia e Toscana). Se da un lato, però, la delega ai centri anti violenza risponde all'esigenza delle Regioni di affidarsi alle strutture che hanno più competenza e contezza dei bisogni delle donne, dall'altro, l'approccio frammentario che caratterizza le azioni affidate ai Cav rischia di **rallentare il percorso di crescita personale e di piena emancipazione delle donne assistite**. I progetti di autonomia abitativa finanziati ai centri anti violenza, infatti, hanno una durata circoscritta e, quindi, risultano essere poco efficaci. Coprono principalmente le spese del canone d'affitto, delle caparre o delle utenze. L'esiguità delle risorse messe a disposizione permette di far fronte a tali costi solo in misura parziale e per un tempo limitato. È la donna, poi, a doversi far carico della spesa nel lungo periodo, sebbene in molti casi non abbia ancora mezzi economici sufficienti.

"I progetti permettono di erogare fondi solo a fronte di contratti di affitto regolari, che le donne però non possono permettersi."

Operatrice CAV

Alla luce di tale quadro, risulta **necessario investire in interventi integrati che coinvolgano tutti i servizi pubblici rilevanti e comprendano strumenti diversificati** per garantire alle donne un'autonomia abitativa di lungo periodo. Le Regioni, però, paiono più orientate a finanziare progettazioni *una tantum*, anche attraverso l'utilizzo delle risorse statali, piuttosto che adottare soluzioni di lungo termine. Attualmente, sono ancora pochi i casi di territori che promuovono una piena e quanto mai necessaria collaborazione e integrazione dei servizi che si occupano di politiche abitative, del lavoro, della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne. In questa

¹⁹⁸ Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per monitorare l'applicazione/l'andamento della Convenzione di Istanbul.

¹⁹⁹ Costituzione italiana, art. cost. 47.

direzione, sta andando, ad esempio, la Lombardia che, nell'ambito del Piano regionale antiviolenza 2020-2023, ha programmato percorsi integrati per la promozione dell'indipendenza socioeconomica e dell'autonomia abitativa.

4.1.2 Le case semi-autonomia

Le **case di semi-autonomia** sono un ulteriore strumento utilizzato dalle Regioni per supportare l'autonomia abitativa delle donne. Si tratta di soluzioni alloggiative di **breve medio-periodo** che consistono in sistemazioni temporanee, generalmente appartamenti ad uso civile, messe a disposizione di coloro che, in fase di chiusura del percorso e non più in situazione di imminente pericolo, necessitano di altro tempo per rientrare nella precedente abitazione o cercarne una nuova. Promosse anche nell'ambito del **Piano antiviolenza attualmente in vigore**²⁰⁰, le case di semi-autonomia sono previste dalle normative delle Regioni Basilicata²⁰¹, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna²⁰², Lazio²⁰³, Liguria²⁰⁴, Lombardia²⁰⁵, Marche, Molise²⁰⁶, Piemonte²⁰⁷, Toscana²⁰⁸, Umbria²⁰⁹ e Veneto²¹⁰. Tali strutture si differenziano in base all'area geografica in termini di tipologia alloggiativa (appartamenti mononucleari, in condivisione), durata permanenza consentita (dai 3 ai 24 mesi) e modalità di fruizione (gratuita, a pagamento parziale o totale). Si tratta quindi di sistemazioni temporanee, presenti in modo difforme sul

territorio italiano, per cui non sono previsti finanziamenti nazionali o regionali strutturali; in alcuni casi, le donne sono chiamate a coprirne parzialmente i costi. Da rilevare, inoltre, che il Piano antiviolenza 2017-2020 non considera tale tipologia alloggiativa adeguata a promuovere l'indipendenza abitativa poiché supporta le donne solo per un periodo limitato di tempo. Nonostante ciò, alcune Regioni hanno comunque utilizzato i fondi del Piano riservati all'autonomia abitativa per finanziare specificatamente case di semi-autonomia.

4.1.3 L'edilizia residenziale pubblica

L'edilizia residenziale pubblica è sempre stata considerata, nei vari piani antiviolenza nazionali, uno strumento utile per promuovere l'autonomia abitativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza. Già il **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017**²¹¹ impegnava le Regioni a introdurre criteri agevolati per accedere ad alloggi di edilizia residenziale pubblica²¹². E anche il **Piano attualmente in vigore**²¹³ li include tra le varie azioni per garantire alle donne un alloggio sicuro²¹⁴. Nessuna norma o linea guida è stata tuttavia adottata a livello nazionale per favorire l'adozione di disposizioni omogenee da parte delle Regioni. L'unica disposizione introdotta nell'ordinamento nazionale è quella che disciplina la **decadenza**

²⁰⁰ Dipartimento per le Pari Opportunità, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021 -2023, 17 novembre 2021, p. 37.

²⁰¹ Regione Basilicata, Legge regionale 29 marzo 1999, n. 9 - Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di violenza di genere, art. 2.

²⁰² Regione Emilia-Romagna, Piano regionale contro la violenza di genere ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 27 giugno 2014, n. 6, anno 2021 adottato con Delibera della Giunta regionale n. 1011 del 28 giugno 2021.

²⁰³ Regione Lazio, Legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 - Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna, art. 6.

²⁰⁴ Regione Liguria, Legge regionale 21 marzo 2007, n. 12 - interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e delle minori vittime di violenza, art. 8.

²⁰⁵ Regione Lombardia, Legge Regionale 3 luglio 2012, n. 11 - Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza, art. 7; Regione Lombardia, Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2015/2018 adottato con D.c.r. 10 novembre 2015 - n. X/894.

²⁰⁶ Regione Molise, Legge regionale 10 ottobre 2013, n. 15 - Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, art. 5.

²⁰⁷ Regione Piemonte, Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere 2017-2019 adottato con Deliberazione della Giunta Regionale 22 dicembre 2017, n. 37-6229.

²⁰⁸ Regione Toscana, Legge regionale 16 novembre 2007, n. 59 - Norme contro la violenza di genere, art. 8.

²⁰⁹ Regione Umbria, Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 - Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini, art. 37.

²¹⁰ Regione Veneto, Legge regionale n. 5 del 23 aprile 2013, art. 5.

²¹¹ Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere adottato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015, p. 16.

²¹² Ivi., p. 16.

²¹³ DPO, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, 17 novembre 2021.

²¹⁴ Idem, p. 37.

dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica per gli autori di violenza domestica²¹⁵, inserita anche nelle normative regionali di Abruzzo²¹⁶, Liguria²¹⁷ e Toscana²¹⁸. In tutti i quattro casi, le norme introdotte stabiliscono, inoltre, che le persone conviventi, ovvero le donne che hanno subito violenza con eventuali minori a carico, non perdano il diritto di abitazione e subentrino nella titolarità del contratto.

“Nonostante la violenza sia democraticamente distribuita in tutte le regioni, le condizioni di vita delle donne sono molto impari da regione a regione.”

Esperta politiche di pari opportunità

Variegato è invece il quadro se si analizzano gli ordinamenti regionali. Sono 11 le Regioni che hanno inserito specifiche disposizioni per rispondere alle esigenze di donne in fuoriuscita

dalla violenza nelle leggi e/o regolamenti disciplinanti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si tratta di Calabria²¹⁹, Campania²²⁰, Friuli-Venezia Giulia²²¹, Lazio²²², Liguria²²³, Lombardia²²⁴, Marche²²⁵, Molise²²⁶, Puglia²²⁷, Umbria²²⁸ e Veneto²²⁹. Le norme adottate differiscono da Regione a Regione. Ad esempio, alcune hanno previsto la possibilità di includere le donne che hanno subito violenza **nella platea beneficiaria della riserva di alloggi da istituire annualmente per far fronte a situazioni di particolare criticità o emergenza abitativa** (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Umbria e Veneto); altre, invece, hanno preferito riconoscere alle donne un **punteggio prioritario** per l'assegnazione degli alloggi (Campania). Vi sono poi Regioni che hanno introdotto indicazioni sull'opportunità di ricorrere all'edilizia residenziale pubblica anche nei documenti che disciplinano il sistema antiviolenza regionale o nelle finalità della normativa regionale in materia di prevenzione e contrasto della violenza (Calabria²³⁰, Emilia-

²¹⁵ DL 93/2013, art. 3 bis.

²¹⁶ Legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 - Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione, art. 3, comma 1, lettera 2) *quinquies*.

²¹⁷ Legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 - Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 n. 9, art. 16.

²¹⁸ Legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2 - Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica, art. 36.

²¹⁹ Legge regionale 25 novembre 1996, n. 32 Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, art. 31.

²²⁰ Regione Campania, Regolamento regionale 28 ottobre 2019, n. 11. "Nuova disciplina per l'assegnazione, per la gestione e per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica", art. 10, comma 4, lettera o).

²²¹ Regione Friuli-Venezia Giulia, Regolamento di esecuzione per la disciplina delle modalità di gestione degli alloggi di edilizia sovvenzionata gestiti dalle Ater regionali, dei finanziamenti a favore delle Ater stesse a sostegno della costruzione, dell'acquisto e del recupero degli alloggi di edilizia sovvenzionata e del finanziamento del Fondo Sociale di cui agli articoli 16 e 44 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art.6.

²²² Il Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge regionale 6 agosto 1999, n. 12 della Regione Lazio include le donne che hanno subito violenza interessate da procedimenti giudiziarie nella riserva che ciascun Comune può destinare a nuclei familiari che si trovino in specifiche documentate situazioni di emergenza abitativa dovute. Il Regolamento non prevede però criteri preferenziali per le donne in fuoriuscita dalla violenza di, cui all'art. 2 dello stesso regolamento. Inoltre, con DGR Lazio 21 aprile 2020, n. 204 - Situazione straordinaria di emergenza abitativa. Legge regionale n. 1/2020 e legge regionale n. 4/2014. Destinazione di alloggi Ater ad integrazione della rete di strutture a sostegno delle donne vittime di violenza e dei loro figli in particolare condizione di disagio economico -, la Regione è intervenuta per chiedere ad Ater di individuare un elenco di unità abitative disponibili da destinare quali alloggi per le donne vittime di violenza e per i loro figli o figlie che si trovino in condizione di particolare disagio economico, aggravata dall'emergenza da Covid-19.

²²³ Regione Liguria, Legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 - Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 n. 9, art. 16.

²²⁴ Reg. reg. 10 febbraio 2004 n. 1 Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica l. reg. 1/2000, art. 14, comma 1, lettera d), modificato dall'art. 1, comma 1, lett. u), del r.r. 27 marzo 2006, n. 5.

²²⁵ Regione Marche, Legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 - Riordino del sistema regionale delle politiche abitative, art. 20 *quinquies*, comma 2, lettera g), modificata dalla l. reg. 15 luglio 2021, n. 16 - Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative) e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 (Modificazioni ed integrazioni alla l. reg. 16 dicembre 2005, n. 36: "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative"), art. 4.

²²⁶ Regione Molise, Legge regionale 4 agosto 1998, n. 12 - Nuove norme per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni, art. 16.

²²⁷ Legge regionale 7 aprile 2014, n. 10 - Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, art. 12.

²²⁸ Regione Umbria, Legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 - Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale, art. 34 ter.

²²⁹ Regione Veneto, Legge regionale 03 novembre 2017, n. 39 - Norme in materia di edilizia residenziale pubblica, art. 46.

²³⁰ LR 20/2007, art. 7.

Romagna²³¹, Friulia-Venezia Giulia²³², Lombardia²³³, Piemonte²³⁴, Sardegna²³⁵ e Veneto²³⁶). Si tratta però di norme che **non sempre trovano effettivo riscontro nella realtà**, soprattutto laddove è richiesto l'intervento attuativo degli enti locali. Vi sono anche casi in cui l'introduzione di disposizioni specifiche riguardanti le donne in fuoriuscita dalla violenza è stata promossa dall'associazionismo. È il caso, ad esempio, che ha riguardato l'Istituto Autonomo Case Popolari Catania (Iacpc) che, nel luglio 2022, ha incluso le donne che hanno subito violenza tra i soggetti beneficiari prioritari del bando di assegnazione di alloggi popolari²³⁷. Poco utilizzati dalle amministrazioni regionali l'*housing* sociale o il *co-housing*, del tutto assenti invece misure come affitti calmierati o convenzioni con privati, citate come possibilità da indagare solo dalla Regione Piemonte²³⁸.

4.2 Risorse economiche nazionali e regionali

Le azioni di promozione dell'autonomia abitativa di donne in fuoriuscita dalla violenza sono state principalmente finanziate attraverso i Piani nazionali antiviolenza. I fondi, trasferiti alle Regioni, sono stati programmati in base alle attività già in corso di realizzazione sul territorio regionale e, talvolta, tenendo conto anche dei bisogni rilevati sul territorio. Tali risorse, tuttavia, fanno parte

dei fondi assegnati alle Regioni per finanziare diverse linee di intervento (inserimento lavorativo, rafforzamento delle reti antiviolenza, azioni di sistema, interventi per autori di violenza) e non esclusivamente l'autonomia abitativa.

Nel novembre 2016²³⁹, in conformità con quanto previsto dal Piano straordinario 2015-2017²⁴⁰, il Dpo ha ripartito tra le Regioni 13 mln di euro che, per la prima volta, potevano essere utilizzati anche per finanziare azioni di promozione all'autonomia abitativa. Secondo i dati raccolti dal Cnr-Irpps²⁴¹, di tale somma, solo il 31,6% è stato utilizzato dalle Regioni per il contrasto al disagio abitativo, ovvero circa **4,2 mln** di euro. Dall'analisi degli atti emerge inoltre che **12 Regioni** (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria) si sono limitate a finanziare **voucher locativi o contributi economici** per la copertura di spese dirette (affitto, bollette, mobilio, etc.) nell'ambito dei percorsi personalizzati di fuoriuscita dalla violenza. Solo due amministrazioni regionali (Lombardia e Piemonte) hanno investito le risorse in progetti già in corso di realizzazione, prediligendo un approccio integrato. La Regione Lombardia ha utilizzato i fondi per il programma casa-lavoro già attivo sul territorio dal 2017²⁴²; mentre la Regione Piemonte ha finanziato piani integrati presentati dai Cav per azioni di accompagnamento e ricerca dell'abitazione da realizzarsi in collaborazione

²³¹ LR 6/2014, art. 15, commi 6 e 7.

²³² LR 12/2021, art. 2, comma 2.

²³³ LR 11/2012, art. 10.

²³⁴ Regione Piemonte, Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere 2017-2019 in attuazione dell'art. 23 L.R. 4/2016 approvato con DGR 22 dicembre 2017, n. 37-6229.

²³⁵ LR 8/2007, art. 8, comma 2

²³⁶ Tra gli interventi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne, indicati all'art. 2 della LR 5/2013, la Regione ricomprende anche quelli previsti dalla legge regionale 3 novembre 2017, n. 39 "Norme in materia di edilizia residenziale pubblica.

²³⁷ Istituto Autonomo Case Popolari Catania, *Bando* per l'assegnazione degli alloggi sociali a canone sostenibile riquilibrati a valere sulle risorse del POR Fesr Sicilia 2014/2020 in favore di soggetti versanti in situazioni di fragilità socioeconomica siti a Catania in corso indipendenza n. 146, 4 luglio 2022.

²³⁸ Regione Piemonte, DD 1162/A1419A/2021 - DGR 123625 del 30.7.2021. Approvazione dei bandi per l'accesso ai finanziamenti destinati al sostegno di interventi regionali attuativi nell'ambito del Piano Operativo di cui al "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020" per gli interventi previsti dall'art. 5, comma 2, lettere a), b), c), e), f), h) e l) del D.L. del 14.8.2013 n. 93. Spesa di euro 430.799,87 su cap. vari del bilancio regionale annualità 2021 e 2022.

²³⁹ DPCM 25 novembre 2016 - 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.

²⁴⁰ Dipartimento per le pari opportunità, Piano d'azione straordinaria contro la violenza sessuale e di genere, p. 16.

²⁴¹ Cnr-Irpps, *Primo rapporto di valutazione sul piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*, dicembre 2019, p. 46.

²⁴² Il programma casa-lavoro finanziato dalla Regione Lombardia, in funzione dal 2017, ha previsto la definizione di specifici percorsi individualizzati della durata massima di 12 mesi, attivati attraverso l'edilizia residenziale pubblica, l'*housing* sociale, l'inserimento in programmi a canone concordato/calmierato e l'utilizzo di appartamenti nel libero mercato, cfr. Consiglio della Regione Lombardia, "[Seconda relazione al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 11 della Lr n. 11/2012. Attuazione e risultati della Lr n. 12/2012](#)" *Interventi di prevenzione contrasti e sostegno a favore delle donne vittime di violenza*, 10 aprile 2020, p. 38.

con le agenzie sociali per la locazione (Aslo)²⁴³, ricorrendo, laddove necessario, al Fondo sociale per il sostegno al pagamento dei canoni d'affitto e per evitare situazioni di morosità colpevole²⁴⁴. Solo la Regione Lazio ha scelto di utilizzare i fondi per la creazione di case di semi-autonomia. Ulteriori risorse statali sono state stanziare nel dicembre 2019²⁴⁵, novembre 2020²⁴⁶ e novembre 2021²⁴⁷ con i decreti di riparto dei fondi destinati al funzionamento delle strutture anti-violenza. A partire dal 2019, la Ministra per le pari opportunità ha infatti assegnato annualmente alle Regioni una quota di risorse, circa 10 mln di euro, per dare attuazione ad alcuni degli interventi previsti dai Piani anti-violenza nazionali. Tale prassi è diventata norma con la modifica dell'art. 5 del DL 93/2013 introdotta dalla legge di bilancio del 2022. Nel caso dei decreti di riparto²⁴⁸, l'autonomia abitativa e l'inserimento lavorativo sono stati però accorpati in un'unica linea di intervento. Per tale ragione, non è possibile ottenere dati disaggregati relativi alle somme utilizzate dalle Regioni per finanziare attività di promozione dell'autonomia abitativa. Inoltre, dall'analisi delle delibere di programmazione e dei decreti di assegnazione delle risorse statali delle annualità 2019-2021, non è possibile risalire alle tipologie specifiche degli interventi finanziati dalle Regioni, poiché

si fa genericamente riferimento a "percorsi di inserimento lavorativo e autonomia abitativa". Generalmente, le risorse in questione vengono trasferite a strutture anti-violenza o ai Comuni enti capofila delle reti anti-violenza e utilizzate soprattutto per la concessione di **contributi economici a supporto del percorso intrapreso dalle donne**. Ciò è in linea con l'obiettivo dei fondi per l'autonomia abitativa stabilito dai Piani anti-violenza, ovvero rafforzare – nell'ambito dei percorsi di presa in carico – tutti i mezzi necessari al raggiungimento dell'indipendenza abitativa e, quindi, l'uscita dalle case rifugio o da alloggi temporanei. Secondo le testimonianze raccolte, si tratta di interventi che non tengono però conto della necessità di offrire strumenti per il raggiungimento di un'indipendenza abitativa sostenibile e di lungo periodo.

A tali risorse vanno sommati i **3 mln** di euro allocati per finanziare il cd. microcredito sociale lanciato dalla Ministra per le pari opportunità Elena Bonetti con la sottoscrizione, nel dicembre 2020, del Protocollo di microcredito per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza²⁴⁹. Quest'ultimo prevede la possibilità di richiedere un finanziamento per la copertura del fabbisogno di liquidità, anche per sostenere spese

²⁴³ Alle ASL è affidato il compito di favorire la mobilità abitativa mettendo in contatto proprietari privati di alloggi e famiglie vulnerabili, Cfr. DGR n. 36-1750 del 13 luglio 2015.

²⁴⁴ Regione Piemonte, DD 20 novembre 2017, n. 1147 - L.119/2017 e LR 4/2016. Approvazione delle modalità per l'accesso ai finanziamenti statali destinati all'attuazione delle azioni del Piano Straordinario contro la violenza di genere, della relativa modulistica e del piano di riparto preventivo dei fondi. Accertamento di euro 933.400,00 sul cap. 24105/2017 e contestuali impegni tecnici sui capitoli vari del bilancio 2017 e 2018 mediante utilizzo del FPV.

²⁴⁵ Il DPCM del 4.12.2019 ripartiva tra le Regioni la quota di 10 mln di euro da programmare prioritariamente per il finanziamento di una o più linee di intervento: a) rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza; b) interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza; c) azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza; d) progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; e) azioni di informazione, comunicazione e formazione; f) programmi rivolti agli uomini maltrattanti, anche a seguito dell'emanazione di apposite linee guida nazionali.

²⁴⁶ Il DPCM del 13.11.2020 ripartiva tra le Regioni la quota di 6 mln di euro da programmare prioritariamente per il finanziamento di una o più linee di intervento: a) iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da Covid-19 e a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza, nel rispetto delle scelte programmatiche di ciascuna regione; b) rafforzare la rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza; c) interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza; d) azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza; e) progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; f) azioni di informazione, comunicazione e formazione; g) programmi rivolti agli uomini maltrattanti, anche a seguito dell'emanazione di apposite linee guida nazionali.

²⁴⁷ Il DPCM del 16.11.2021 ripartiva tra le Regioni la quota di 10 mln di euro da programmare prioritariamente per il finanziamento di una o più linee di intervento: a) iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da Covid 19 e a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoriuscita dal circuito di violenza, nel rispetto delle scelte programmatiche di ciascuna regione; b) rafforzamento della rete dei servizi pubblici e privati attraverso interventi di prevenzione, assistenza, sostegno e accompagnamento delle donne vittime di violenza; c) interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e più in generale per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza; d) azioni per migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti anche di seconda generazione vittime di violenza; e) progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita; f) azioni di informazione, comunicazione e formazione; g) programmi rivolti agli uomini maltrattanti, anche a seguito dell'emanazione di apposite linee guida nazionali.

²⁴⁸ Si fa qui riferimento ai DPCM con cui l'Autorità politica delegata alle pari opportunità assegna annualmente le risorse previste dagli artt. 5 e 5-bis del DL 93/2013 alle Regioni.

²⁴⁹ Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *op. cit.*, 2020.

connesse alla ricerca di una nuova abitazione, per un importo massimo di 10.000 euro, a tasso annuo effettivo globale zero, da restituire in rate mensili e con durata massima fino a 60 mesi, incluso l'eventuale preammortamento. Anche in questo caso, però, essendo le risorse destinate al finanziamento di "prestiti personali" utilizzabili per le spese di prima necessità, tra cui quelle abitative, non è possibile stimare la quota effettiva di fondi riservata ad azioni connesse all'autonomia alloggiativa.

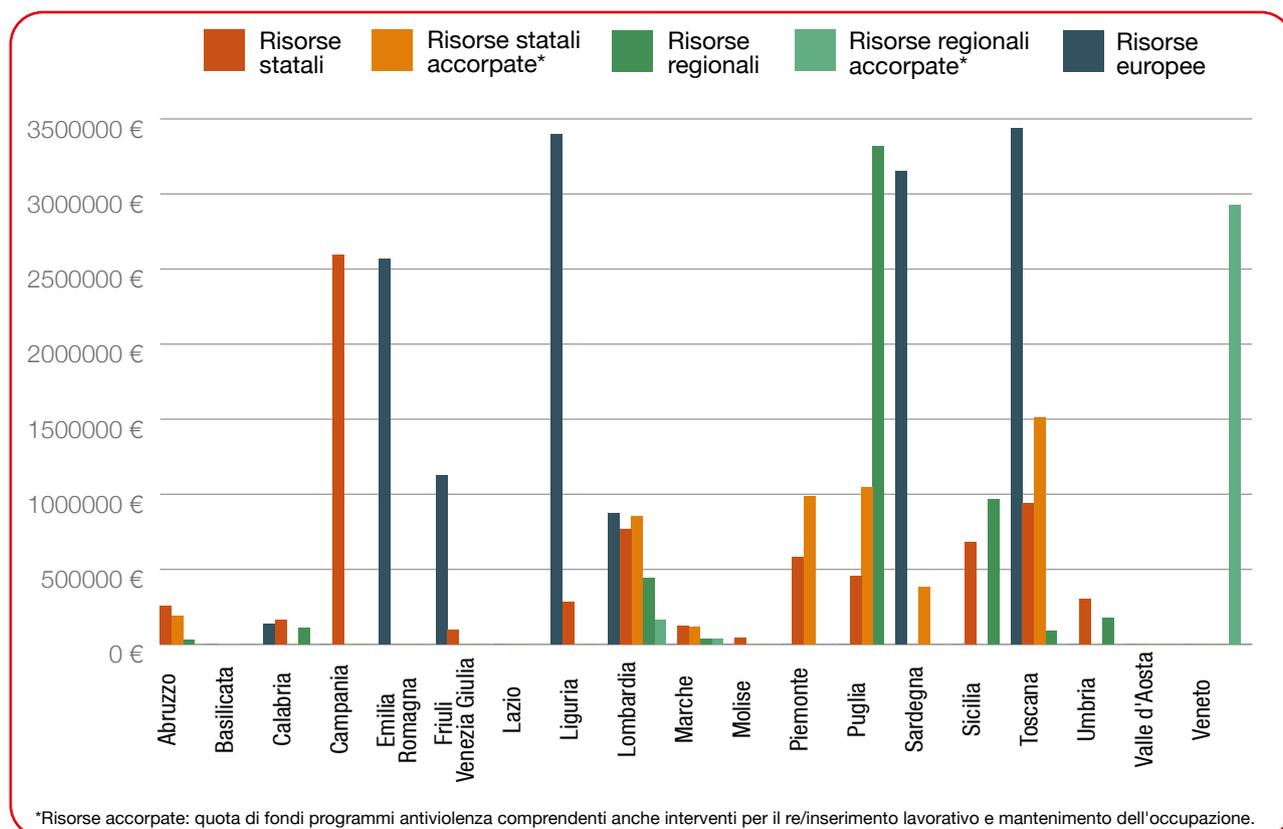
Sul **piano regionale**, la situazione non cambia di molto. Solo Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto hanno investito o investono risorse del proprio bilancio per promuovere specificatamente l'autonomia abitativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza.

In particolare, nel periodo 2015-2022, le Regioni hanno allocato una quota complessiva di **circa 8,5 mln** di euro per finanziare interventi di supporto all'autonomia abitativa. Da sottolineare nuovamente che di tale somma fanno parte 6,6 mln di euro programmati per finanziare progetti comprendenti anche azioni di re/inserimento lavorativo²⁵⁰. Si tratta però di investimenti *una tantum*, spesso ad integrazione di progetti finanziati con risorse statali, che si esauriscono in meri contributi economici a supporto dei percorsi personalizzati. Anche in questo caso, rispondono spesso più all'esigenza di promuovere l'uscita delle donne dalle strutture di accoglienza che a garantire loro un'autonomia abitativa duratura.

Complessivamente, le istituzioni nazionali e regionali hanno stanziato circa **12 mln** di euro,

GRAFICO 5

Tipologia risorse programmate dalle Regioni per promuovere l'autonomia abitativa (2015-2022).



Fonte: rielaborazione ActionAid delibere e decreti regionali anni 2015-2022.

²⁵⁰ Cfr. Paragrafo 3.2.

di cui **9,3 mln** a valere su risorse nazionale e **1,8 mln su quelle regionali**. Solo le Regioni Lazio e Liguria hanno utilizzato risorse europee per un totale complessivo di 1,4 mln di euro. Si rammenta che a tali fondi vanno sommate le quote destinate a progetti multi-intervento all'interno dei quali rientrano anche attività di promozione di autonomia abitativa, pari a 7,9 mln di euro a valere su risorse statali e 6,6 mln su quelle regionali (Grafico 5). Da rilevare che possono esservi degli scostamenti di calcolo dovuti alla difficoltà di identificare i singoli interventi per promuovere l'autonomia abitativa ricompresi nei programmi antiviolenza regionali a causa della scarsa trasparenza sull'utilizzo delle risorse e la tipologia di attività finanziate.

4.3 Quali opzioni per il futuro

Sebbene il tema dell'autonomia abitativa accomuni moltissime donne che hanno subito violenza in tutto il mondo²⁵¹, pochi e insufficienti sono gli studi realizzati sull'efficacia delle politiche abitative a loro destinate²⁵². Tuttavia, le ricerche disponibili indicano la necessità di **prevedere una gamma diversificata di strumenti per rispondere alle esigenze delle donne** e alle difficoltà riscontrate nel loro percorso verso l'autonomia abitativa. Tra i bisogni comuni rientra infatti quello di **avere accesso a un alloggio sicuro** – in termini di sicurezza fisica, mentale ed emozionale – e **collocato in un luogo accessibile**, non lontano dai servizi. La scarsità di abitazioni a prezzi accessibili sul mercato privato, la difficoltà a far fronte alle spese di affitto, le lunghe liste d'attesa per avere accesso a soluzioni alloggiative pubbliche sono i problemi che accomunano la maggior parte delle donne in fuoriuscita dalla violenza, indipendentemente dal luogo geografico in cui vivono²⁵³. L'instabilità economica e la conseguente impossibilità di sostenere le spese abitative in diversi casi spingono la donna, soprattutto in presenza di

minori, a tornare a vivere con il maltrattante. Inoltre, secondo alcuni studi²⁵⁴, il disagio alloggiativo può impattare negativamente sul benessere delle donne e minori, incrementando il rischio di avere problemi di salute mentale, tra cui, disturbi post traumatici da stress, depressione o ansia. Anche alla luce di ciò, è **necessario intervenire affinché siano garantite soluzioni abitative che vadano oltre il breve e medio periodo**. Le case rifugio, infatti, sono la risposta a un bisogno alloggiativo di natura emergenziale e, nonostante siano un punto di riferimento e offrano protezione e supporto continuo, possono essere anche fonte di stress e preoccupazione per le donne, soprattutto se con figli/e. Infatti, la carenza di privacy, le regole della casa da seguire e le relative strutture di potere che si creano al suo interno possono portare le donne a rivolgersi solo in casi estremi, così come ribadito dalle testimoni intervistate. Le case di semi-autonomia rispondono invece a un bisogno alloggiativo di breve-medio periodo e richiedono, in molti casi, anche il contributo economico della donna. Tuttavia, l'Italia non ne è omogeneamente provvista. Quindi, oltre alla necessità di prevedere un sistema antiviolenza che garantisca la presenza capillare di case di autonomia su tutto il territorio, è fondamentale che le istituzioni implementino anche soluzioni più sostenibili nel tempo, ad esempio, promuovendo:

- » la **sperimentazione di soluzioni di co-housing**;
- » l'uso di **criteri preferenziali, sanciti da norme, uniformi su tutto il territorio nazionale** per accedere **all'edilizia residenziale pubblica**, compresa quella che nelle aree interne e nelle aree post-sisma viene riqualficata a questa destinazione d'uso;
- » l'adozione di **contratti a canone calmierato per le abitazioni di proprietà pubblica** delle cooperative edilizie che hanno ricevuto

²⁵¹ R. Kefee, Hahn S.A., *Policy roles in promoting affordable housing for survivors of intimate partner violence*, in *Violence against women* 2021, Vol. 27, pp. 1317- 1336.

²⁵² L.B. Klein, B.R. Chesworth, J.R. Howland-Myers, C.F. Rizo, J.M. Macy, "Housing interventions for intimate partner violence survivors: a systematic review", in *Trauma, Violence, & Abuse*, Vol. 22(2), 2021, pp 249-264.

²⁵³ Joint Center for Housing Studies of Harvard University, *op. cit.*

²⁵⁴ C. Rollins, N. Glass, N.A. Perrin, K.A. Billhardt, A. Clough, J. Barnes, T.L. Bloom, "Housing instability is a strong predictor of poor health outcomes as level of danger in an abusive relationship: findings from the SHARE study", in *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 27, 2012, pp. 623-643.

finanziamenti pubblici, nonché l'utilizzo di **contratti a canone concordato anche con privati** attraverso la mediazione dei servizi pubblici;

- » l'inserimento di donne in fuoriuscita dalla violenza nella platea beneficiaria dei fondi per l'emissione di **garanzie in caso di inadempimenti riguardanti il pagamento dell'affitto**, nonché dei fondi per l'emissione di prestiti, prevedendo eventuali agevolazioni *ad hoc* (es. rimborso di maggiori mensilità in caso di inadempienza, tassi agevolati, etc.);
- » l'approvazione di **norme per la sospensione di ordinanze di sfratto**;
- » la diffusione di **accordi per la sospensione del pagamento delle rate del mutuo a costo zero**;
- » l'introduzione di **agevolazioni fiscali per la locazione di immobili privati** a donne in fuoriuscita dalla violenza;
- » l'erogazione di **assistenza finanziaria e logistica** nella ricerca di alloggio.

L'identificazione di nuove soluzioni per promuovere l'autonomia alloggiativa non può mai prescindere dalla stretta e continua collaborazione tra i servizi pubblici responsabili delle politiche abitative e i servizi pubblici che si occupano di supporto e protezione delle donne che subiscono violenza. È altresì fondamentale garantire che le donne, tenendo conto delle specificità dei territori, abbiano accesso alle stesse opportunità, indipendentemente dal loro luogo di residenza o domicilio. A tal fine, si rende necessario **definire a livello nazionale norme e linee guida contenenti soluzioni comuni per assicurare l'effettiva attuazione di quanto programmato da Regioni ed Enti Locali coinvolti**. Infatti, nonostante le politiche abitative siano materia di competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni²⁵⁵, rimane sempre allo Stato l'onere di determinare principi e finalità di carattere generale, monitorare e dare impulso alle politiche e alle amministrazioni attuatrici, ma soprattutto garantire che le fasce economicamente più deboli non vengano lasciate indietro.

²⁵⁵ Costituzione italiana, art. 117.

CONCLUSIONI

L'autonomia economica svolge un ruolo fondamentale nel percorso di fuoriuscita dalla violenza. La sicurezza finanziaria incide infatti sia sulla scelta della donna di lasciare il maltrattante, in caso di convivenza, sia su quella di uscire dalle case di accoglienza. Ha quindi un **duplice impatto positivo**: permette di allontanarsi dalla situazione di **violenza e di prevenire eventuali recidive** così come **contribuisce a liberare più velocemente le disponibilità di posti nelle case rifugio, consentendo così ad un numero maggiore di donne di essere accolte**. Un percorso di fuoriuscita dalla violenza necessita sì di accoglienza, supporto sociale, psicologico, legale e lavorativo, ma anche di una effettiva ed efficace assistenza economica che permetta alle donne di proseguire con successo il proprio percorso di emancipazione. Eppure, aldilà dell'introduzione di strumenti a supporto al reddito o di accesso al credito agevolato, l'adattamento di misure di contrasto alla povertà, l'incentivazione all'autoimprenditoria, ad oggi, il sistema antiviolenza italiano non si è ancora dotato di un programma strutturato e adeguatamente finanziato in grado di supportare a 360 gradi le donne nel loro percorso verso la piena indipendenza economica così da essere libere dalla violenza.

Diritti socioeconomici, l'unica via possibile

L'esercizio regolare dei diritti fondamentali, in particolare di quelli economici e sociali, è dirimente per il successo dei percorsi di empowerment socioeconomico delle donne che subiscono violenza. Ciò significa **garantire il pieno accesso a un lavoro dignitoso**, a un **alloggio, all'istruzione**, alla **salute** e, in generale, a **risorse economiche sufficienti a vivere una vita decorosa**. Molti sono gli obblighi normativi nazionali, europei e internazionali a cui l'Italia

è vincolata per assicurare tali diritti, inclusa la Convenzione di Istanbul. Eppure, nel nostro Paese, troppo spesso, le donne incontrano gravi ostacoli sul loro cammino per poterli esercitare appieno. È dunque urgente che tutte le istituzioni centrali, regionali e locali competenti si adoperino per **trasformare i diritti sanciti dalle norme in politiche e servizi rispondenti ai bisogni specifici e intersezionali delle donne**. Solo così facendo sarà possibile che le donne in fuoriuscita dalla violenza acquisiscano competenze, autonomia e potere per compiere scelte strategiche in ambito personale, sociale, politico ed economico e quindi di avere il controllo sulle loro vite.

Oltre la frammentarietà degli interventi, ripartire dalle norme

Gli interventi di supporto finanziario per la ricerca di casa e lavoro disponibili sono assolutamente insufficienti e non contribuiscono ad accrescere l'autonomia economica delle donne che fuoriescono da situazioni di violenza. Questo è quanto affermavano nel 2018 le associazioni di donne nel loro rapporto sull'attuazione della Convenzione di Istanbul²⁵⁶. Poco è cambiato da allora. Le istituzioni nazionali e regionali italiane, infatti, continuano a **finanziare, in maniera frammentaria, meri progetti e non interventi inseriti in politiche strategiche strutturali**. Per promuovere il re/inserimento lavorativo programmano attività, spesso delegate ai centri antiviolenza, di orientamento, tutoraggio o tirocini malpagati. Per favorire l'autonomia abitativa sono stati emessi voucher per il parziale pagamento di affitti o caparre per periodi limitati di tempo, mentre con l'attivazione del microcredito di libertà si è aperta la possibilità di elargire prestiti personali a tasso agevolato alle donne in cerca di un'abitazione sicura. Per il supporto al reddito si è dovuta aspettare la crisi

²⁵⁶ AA.VV., *L'attuazione della convenzione di Istanbul in Italia*, Rapporto delle Associazioni di Donne, ottobre 2018.

economica causata dalla pandemia da Covid-19 perché il Parlamento approvasse una norma per supportare economicamente le donne che hanno subito violenza. Ad oggi, nemmeno con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e i suoi circa 235 mld di euro, si è riusciti a dare strutturaltà a interventi per l'inserimento lavorativo e l'autonomia abitativa di donne in fuoriuscita dalla violenza. Per superare l'attuale frammentarietà delle azioni e assicurarne l'adeguatezza finanziaria, **è necessario partire dalle norme**. Il primo passo da fare è quindi modificare la legge che ha istituito il sistema antiviolenza italiano, ovvero il DL 93/2013, **introducendo l'obbligo di finanziamento per interventi di sostegno al reddito, supporto nella ricerca e nel mantenimento dell'occupazione, e accesso a soluzioni alloggiative sicure e sostenibili nel lungo periodo**. La disposizione dovrà prevedere che la programmazione delle risorse stanziata venga vincolata alla sola realizzazione degli interventi citati, da attuarsi laddove necessario anche in collaborazione con altre amministrazioni. La quota di fondi da allocare deve inoltre basarsi sul fabbisogno reale, ovvero sull'effettivo numero potenziale di beneficiarie, onde evitare di creare una forma di "discriminazione indiretta istituzionalizzata" basata sul principio del "prima arrivata, prima servita". È altresì necessario che il Parlamento si attivi affinché, nella definizione e modifica delle norme disciplinanti l'accesso al lavoro e alle politiche abitative, si inseriscano specifiche disposizioni che rispondano alle esigenze delle donne in fuoriuscita dalla violenza. **Reddito, lavoro e casa** sono quindi i **tre elementi su cui si dovrebbe incardinare una politica integrata** per favorire l'indipendenza economica delle donne. Si tratta di tre bisogni specifici che le donne antepongono a tutto il resto e che sono strettamente interdipendenti tra di loro.

Oltre i divari territoriali, adottare modalità condivise

La scelta di delegare alle Regioni la programmazione degli interventi, e quindi

delle risorse, per promuovere l'indipendenza economica delle donne permette sicuramente di garantire una maggiore rispondenza alle esigenze territoriali, ma rischia anche di ampliare i divari già esistenti. Senza la **definizione di linee guida comuni sui servizi minimi** da garantire alle donne a livello territoriale, comprendenti anche le modalità di accesso e i criteri di erogazione, si rischia di continuare a perpetuare disparità di accesso ad opportunità di supporto economico, ricerca o mantenimento del lavoro o di una casa sicura e sostenibile nel lungo periodo. È quindi doveroso **ripensare il sistema di finanziamento degli interventi previsti dal Piano antiviolenza**, vincolando la ripartizione di una parte delle risorse alla realizzazione di interventi che contribuiscano a raggiungere i livelli minimi di servizi da erogare prendendo, a tal fine, in debita considerazione, i dati relativi al numero di donne accolte presso le strutture antiviolenza nell'anno precedente. La possibilità di accedere a misure di sostegno al reddito deve essere garantita uniformemente su tutto il territorio nazionale. Per tale ragione, è necessario garantire che il **reddito di libertà nazionale sia accessibile a tutte le donne al di fuori della loro situazione economica e reddituale**, così come è fondamentale che gli **strumenti regionali di contrasto alla povertà assoluta includano criteri di accesso agevolato per le donne in fuoriuscita alla violenza**. È altresì necessario che nell'attuazione degli interventi per promuovere il re/inserimento occupazionale si tenga conto delle specificità del tessuto produttivo e della domanda di lavoro del mercato locale. Superare i divari territoriali significa anche prendere in considerazione i differenti bisogni delle donne che vivono nelle periferie o in zone isolate e garantire loro le stesse opportunità di coloro che abitano in città. Ciò significa **assicurare in tutta Italia servizi pubblici ben funzionanti e rispondenti ai bisogni specifici e intersezionali delle donne** (*Gender-Responsive Public Services*²⁵⁷) – ad esempio per la mobilità e la gestione dei carichi di cura – per agevolarne la partecipazione al mercato del lavoro. Anche per le misure abitative è essenziale superare

²⁵⁷ ActionAid, *Gender-Responsive Public Services*, 2018.

le disparità territoriali. L'accesso all'edilizia residenziale pubblica mediante criteri agevolati, disponibile ora solo in alcune aree, dovrebbe essere esteso per legge in tutto il Paese. Per garantire a tutte le donne che necessitano di una sistemazione alloggiativa sicura, tale disposizione dovrebbe essere poi integrata da altri strumenti, tra cui, *co-housing*, contratti a canone calmierato, accordi tra la Pubblica amministrazione e i privati per la sperimentazione di soluzioni abitative innovative.

Ripartire da politiche integrate

La modifica del DL 93/2013 e del sistema di finanziamento del Piano anti violenza è un'azione indispensabile, ma non sufficiente. L'approccio settoriale adottato dall'Italia in tema di prevenzione della violenza maschile e di protezione delle donne che la subiscono, ad oggi, non ha dato i risultati sperati. Nell'ultimo triennio, il numero di donne assassinate in ambito familiare non è variato, ma si è attestato intorno al 32% degli "omicidi volontari commessi"²⁵⁸. Stabile anche il numero delle denunce per reati violenti subiti da donne, corrispondente a circa 22.400 denunce l'anno²⁵⁹. Questo perché la violenza maschile contro le donne è un fenomeno strutturale, profondamente radicato, riguardante l'intera società. La cultura patriarcale e maschilista, che è alla base delle norme sociali e legali, non può essere contrastata solo con politiche settoriali finanziate inadeguatamente, bensì con politiche e **interventi integrati che vadano a incidere su ogni aspetto della vita sociale, culturale, politica ed economica dell'Italia, da Nord a Sud, dal centro alle periferie**. In un Paese che già rende difficile la piena ed effettiva partecipazione femminile in ogni ambito, pensare di favorire l'indipendenza economica di donne che hanno subito violenza intervenendo con politiche frammentarie, la cui attuazione è affidata quasi esclusivamente al Dipartimento per le pari opportunità e agli uffici territoriali per le politiche anti violenza, è alquanto vano. È infatti necessario che istituzioni e forze politiche

si impegnino a includere disposizioni riguardanti le donne in fuoriuscita dalla violenza nelle norme e nelle politiche che disciplinano il contrasto alla povertà, la ricerca e il mantenimento del lavoro, nonché l'autonomia abitativa. **Adeguare le politiche esistenti**, integrandole con azioni e criteri rispondenti ai bisogni specifici delle donne così da consentirne l'accesso agevolato ai servizi, è certamente più efficace per favorire il percorso di emancipazione delle donne e la loro partecipazione, anche economica, alla vita del Paese. Ciò inciderebbe positivamente anche sui conti dello Stato, ottimizzandone gli oneri in termini di risorse umane e finanziarie dall'amministrazione pubblica.

Senza dati non ci sono politiche

La costruzione di politiche non può prescindere da dati specifici, completi, aggiornati e trasparenti. Ad esempio, i decreti di ripartizione delle risorse per il finanziamento degli interventi di protezione si basano ancora troppo spesso solo sui dati riguardanti la popolazione totale residente nelle regioni e nelle province autonome. A livello nazionale, soltanto per la ripartizione delle quote del reddito di libertà, è considerata la sola popolazione femminile, nessun dato riguardante le accoglienze presso le strutture anti violenza invece è preso in esame. A livello regionale, la situazione varia da territorio in territorio. Da qualche anno, però, le Regioni fanno sempre più ricorso ai dati raccolti dalle strutture anti violenza per informare la programmazione degli interventi. Per integrare politiche di sostegno al reddito, del lavoro o abitative con disposizioni dedicate alle donne in fuoriuscita dalla violenza è fondamentale avere a disposizione una serie di informazioni dettagliate e aggiornate riguardanti, ad esempio, le esigenze delle donne e le difficoltà da loro riscontrate nell'accesso ai servizi esistenti. Per tale ragione, è necessario **accelerare l'applicazione della legge n. 53 del 2022** in materia di statistiche in tema di violenza²⁶⁰, prevedendo anche la raccolta di **dati e informazioni riguardanti l'utilizzo**

²⁵⁸ Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Servizio Analisi Criminale - *Omicidi volontari*, 10.10.2022.

²⁵⁹ Istat, *Autori e vittime dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, Anni 2018, 2019, 2020.

²⁶⁰ Legge 5 maggio 2022, n. 53 – *Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere*.

degli strumenti attualmente in vigore di sostegno al reddito, re/inserimento lavorativo e mantenimento dell'occupazione nonché di promozione dell'autonomia abitativa destinati alle donne in fuoriuscita dalla violenza. Solo attraverso un'accurata analisi e valutazione del loro funzionamento sarà possibile adottare politiche rispondenti ai bisogni specifici delle donne e finanziarle con risorse adeguate. A tal fine, si ritiene fondamentale **modificare la**

legge 53/2022, introducendo un obbligo di rilevazione dati anche per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali relativamente all'utilizzo degli strumenti e dei servizi introdotti per promuovere la ricerca e il mantenimento dell'occupazione per le donne in fuoriuscita dalla violenza (es. incentivi per le cooperative, ricollocamento funzionarie amministrazione pubblica, utilizzo dei servizi previsti dal programma garanzia per l'occupabilità, etc.).

RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati del presente studio, ActionAid chiede al Governo italiano di adottare un approccio integrato affinché venga garantito anche alle donne in fuoriuscita dalla violenza il diritto ad una vita decorosa, al lavoro dignitoso e alla casa, tenendo in debito conto dei loro bisogni specifici e intersezionali. A tal fine, è urgente che il Governo si impegni a promuovere l'adozione **di politiche integrate e la collaborazione strutturata e competente** del Ministero per il lavoro per le politiche sociali, il Ministero dei Trasporti, il Dipartimento per le pari opportunità, il Dipartimento per gli Affari regionali e di tutti gli attori che a vario titolo si occupano di politiche antiviolenza, sociali, abitative e del lavoro. A completamento di tale strategia è inoltre necessario apportare modifiche agli strumenti già in vigore e istituirne dei nuovi.

In particolare, è fondamentale:

- » **Garantire alle donne adeguato supporto economico e finanziario per sostenere il loro percorso in uscita dalla violenza**, chiedendo:
 - » al **Governo** di assicurare, per il finanziamento del reddito di libertà, lo **stanziamento annuale** di una quota di risorse che **si basi sull'effettivo numero potenziale di beneficiarie** e che prenda quindi in debita considerazione i dati relativi al **numero di donne accolte** presso le strutture antiviolenza nell'anno precedente;
 - » al **Parlamento** di modificare la norma che istituisce il Reddito di Libertà, ovvero il DL 34/2020,
 - introducendo un **finanziamento strutturale**, da assicurare a decorrere dal 2023, da definirsi annualmente in base ai dati relativi al **numero di donne accolte** presso le strutture antiviolenza nell'anno precedente;
 - rendendo il RdL **accessibile a tutte le donne in fuoriuscita dalla violenza al di là della loro situazione reddituale e patrimoniale**, abrogando quindi la disposizione che prevede che tale strumento venga destinato unicamente a donne che hanno subito violenza "in condizioni di povertà" (art. 105-*bis*, comma 1);
- » al **Ministero per le politiche sociali e per il lavoro** di:
 - valutare, nell'ambito della **riforma del Reddito di cittadinanza**, la possibilità di introdurre dei **correttivi** che permettano anche alle donne in fuoriuscita dalla violenza di accedere alla misura, includendole, ad esempio, nella platea delle persone beneficiarie esenti dagli obblighi di cui all'art. 4 del DL 4/2019;
 - promuovere la **revisione della disciplina** che regola la compilazione della **Dichiarazione sostitutiva unica** e l'elaborazione dell'**Isee**, prevedendo che le donne prese in carico dai centri antiviolenza possano costituire un nucleo familiare distinto da quello del coniuge/convivente indipendentemente dal fatto che quest'ultimo abbia la medesima o separata residenza anagrafica.
- » al **Dipartimento per le pari opportunità** di:
 - modificare i **criteri di ripartizione** delle quote assegnate alle Regioni per il finanziamento del reddito di libertà, tenendo conto del numero di donne accolte dai servizi antiviolenza territoriali oltre che della popolazione femminile residente;
 - rendere flessibile il **periodo di fruibilità del reddito di libertà**,

prevedendo un tempo minimo di 12 mesi, **prorogabile** per un periodo da definirsi previa consultazione con le strutture antiviolenza, così da prendere in debita considerazione le esigenze specifiche delle singole donne. La valutazione sulla durata della misura da accordare dovrebbe essere effettuata dal centro antiviolenza e dai servizi competenti sulla base di **criteri stabiliti a livello centrale**;

- elaborare e adottare a livello nazionale **criteri condivisi di valutazione per la gestione delle domande da parte di centri antiviolenza e servizi sociali** per evitare ogni sorta di discrezionalità e prevenire forme di discriminazione indiretta;
 - potenziare la **formazione di operatrici e operatori dei servizi pubblici** addetti alla gestione delle domande per l'accesso al reddito di libertà;
 - introdurre la **possibilità di presentare telematicamente la domanda di reddito di libertà** anche per i centri antiviolenza, chiarendone il ruolo all'interno del decreto attuativo e **riconoscendo il costo economico** del lavoro svolto dalle operatrici;
 - potenziare e **finanziare adeguatamente** gli interventi di **assistenza economica e finanziaria di base**, previsti dal Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, destinandoli anche alle donne che hanno già intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza;
- » alle **Regioni** di:
- contribuire al **finanziamento del reddito di libertà nazionale**, includendo eventuali **correttivi**, laddove necessario, per rispondere alle variazioni del potere di acquisto

che interessano le diverse aree geografiche, al fine di evitare l'allocazione dispersiva delle risorse e l'ampliamento dei divari territoriali già esistenti;

- introdurre nell'ambito delle **politiche e dei servizi di contrasto alla povertà criteri agevolati** per le donne in fuoriuscita dalla violenza.

» **Garantire alle donne in fuoriuscita dalla violenza adeguati strumenti per favorire il loro re/inserimento lavorativo e il relativo mantenimento dell'occupazione**, chiedendo:

» al **Parlamento** di:

- estendere il **congedo indennizzato** per le donne che hanno subito violenza, di cui l'art. 24 del D.lgs. 80/2015, **da tre a minimo sei mesi, aumentando le relative risorse di finanziamento** allocate annualmente, tenendo conto anche dei dati sull'occupazione femminile, l'inquadramento contrattuale e il numero di accoglienze in strutture antiviolenza al fine di garantire adeguato supporto a tutte le donne al di là dell'occupazione ricoperta;
- introdurre anche il **“tempo determinato” tra le tipologie contrattuali oggetto di incentivi**, consentendo anche alle imprese, e non solo alle cooperative, di beneficiare di tali sgravi fiscali; nonché di prevedere dei **correttivi**, che tengano conto delle differenze esistenti tra i tessuti produttivi locali, per garantire le stesse opportunità a tutte le donne indipendentemente dal luogo di domicilio o residenza;
- introdurre nella legge n. 53/2022 un **obbligo di rilevazione dati, a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, riguardante

- l'utilizzo degli strumenti di ricerca e mantenimento dell'occupazione per le donne in fuoriuscita dalla violenza;
- » al **Ministero per le politiche sociali e per il lavoro** di:
 - promuovere una riforma per le politiche del lavoro che preveda l'accesso **all'indennità di disoccupazione anche in caso di dimissioni volontarie** conseguenti a un cambio di residenza dovuto a violenza domestica e all'impossibilità di reintegrare nella propria posizione la lavoratrice in altra sede; lo **sblocco anticipato del trattamento di fine rapporto** per le donne che hanno subito violenza; e la **sospensione della tassazione** per un periodo di almeno sei mesi nel caso di lavoratrici autonome;
 - » al **Dipartimento per le pari opportunità** di:
 - modificare i parametri minimi per l'ottenimento della certificazione della parità di genere (UNI/PdR 125:2022), includendo l'**obbligo di formazione sul tema della violenza maschile contro le donne per il personale ordinario e dirigenziale**, da erogare in collaborazione con strutture antiviolenza e con il supporto delle associazioni di categoria, affinché le aziende garantiscano un clima adeguato al re/inserimento lavorativo delle donne in fuoriuscita dalla violenza e dispongano di linee guida per il supporto di dipendenti vittime di violenza maschile da indirizzare verso i centri antiviolenza del territorio;
 - rendere pubblici i **dati** e la **valutazione sull'utilizzo della misura di ricollocazione** da parte delle dipendenti pubbliche così da verificarne l'efficacia e predisporre l'eventuale sperimentazione nelle aziende private;
 - » alle **Regioni** di:
 - garantire che le norme che disciplinano il funzionamento dei servizi per il lavoro prevedano **disposizioni ad hoc che assicurino la presa in carico delle esigenze delle donne** che hanno subito violenza;
 - promuovere **partenariati** tra servizi pubblici, centri antiviolenza, reti di aziende, cooperative e imprese private per favorire l'implementazione di programmi di inserimento lavorativo che rispondano al fabbisogno occupazionale del territorio;
 - introdurre **criteri prioritari per l'accesso ai nidi pubblici** alle figlie e ai figli di donne in fuoriuscita dalla violenza e istituire strumenti di natura economica per garantire l'accesso a nidi privati o convenzionati nei territori in cui le strutture pubbliche sono insufficienti o assenti;
 - investire sulle **politiche per la mobilità**, introducendo agevolazioni per donne in fuoriuscita dalla violenza e minori a carico e offrendo soluzioni alternative laddove la rete del trasporto pubblico risulti inadeguata (es. convenzioni con servizi di trasporto privato, facilitazioni per l'accesso al credito per l'acquisto di un mezzo di trasporto);
 - realizzare il monitoraggio e la **valutazione sull'utilizzo** delle misure di re/inserimento lavorativo e/o di mantenimento dell'occupazione introdotte a livello regionale, **rendendo pubblici i relativi dati** per favorirne eventualmente l'adozione a livello nazionale;
 - definire, nell'ambito del programma di potenziamento dei centri per l'impiego, **percorsi di formazione e sensibilizzazione**, da realizzare in collaborazione con centri antiviolenza e case rifugio, rivolti ad **aziende e associazioni di categoria**,

per promuovere luoghi di lavoro sensibili e consapevoli delle cause e conseguenze della violenza, nonché luoghi di lavoro sicuri e liberi da ogni forma di violenza e molestie e da stereotipi di genere;

» **Garantire alle donne in fuoriuscita dalla violenza strumenti adeguati al raggiungimento dell'autonomia abitativa**, chiedendo:

» al **Parlamento** di:

- modificare l'art. 3-*bis* del DL 93/2013, prevedendo l'obbligo di inserire le donne in fuoriuscita dalla violenza **in quote specifiche di riserva per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica** regolata dalle normative regionali;
- istituire e/o modificare i **Fondi di garanzia** esistenti, introducendo la possibilità di ottenere garanzie anche per le donne in fuoriuscita dalla violenza (es. in caso di inadempimenti, e/o per l'emissione di prestiti), prevedendo eventuali agevolazioni adeguate alle esigenze delle donne (es. rimborso di maggiori mensilità in caso di inadempienza, tassi agevolati, etc.);
- introdurre nell'ordinamento nazionale una disposizione che preveda la **sospensione dello sfratto** nei casi in cui ad occupare l'abitazione sia una donna impegnata in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, per un periodo da definirsi previa consultazione dei servizi responsabili della loro presa in carico;
- prevedere la **sospensione del pagamento delle rate del mutuo** sulla prima casa a costo zero per le donne in fuoriuscita dalla violenza;

» al **Dipartimento per le pari opportunità** di:

- garantire, nell'ambito della Cabina di Regia del piano nazionale antiviolenza, il **coordinamento** tra i Ministeri, le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali e altri **attori competenti** relativamente agli **interventi per la promozione dell'autonomia abitativa** delle donne in fuoriuscita dalla violenza, assicurando un confronto costante con rappresentanti di altre parti interessate;
- favorire l'identificazione e l'adozione di **soluzioni alloggiative sostenibili nel lungo periodo** (es. *co-housing*, housing sociale), anche attraverso il **finanziamento di sperimentazioni** e la collaborazione con amministrazioni pubbliche nazionali e regionali;
- promuovere la modifica o l'istituzione di **meccanismi nazionali e regionali che possano assicurare l'emissione di garanzie finanziarie** alle donne in fuoriuscita dalla violenza per la copertura di spese connesse all'affitto e/o l'acquisto di casa;

» alle **Regioni** di:

- adeguare le proprie normative in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica introducendo **criteri preferenziali** per le donne in fuoriuscita dalla violenza, tenendo anche in debito conto le specifiche esigenze delle **aree interne** e dei **territori post-sisma** che stanno riquilificando a questo scopo le aree abitative provvisorie;
- promuovere l'adozione di **contratti a canone calmierato per le abitazioni di proprietà pubblica** delle cooperative edilizie che hanno ricevuto finanziamenti pubblici, nonché di **contratti a canone concordato anche con privati** attraverso la mediazione dei servizi pubblici.

APPENDICE - REDDITO DI LIBERTÀ: IL PRIMO ANNO DI IMPLEMENTAZIONE

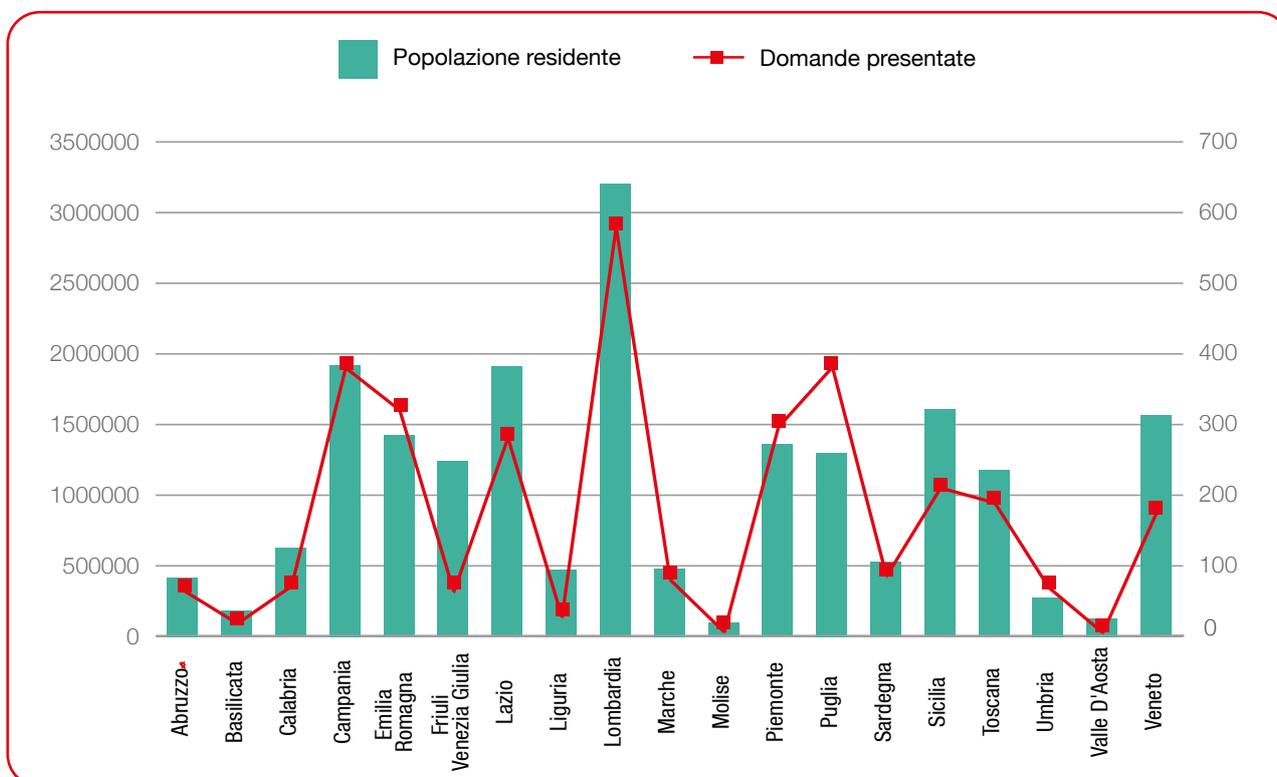
Al 20 settembre 2022, i **3 mln** di euro stanziati dal Dipartimento per le pari opportunità per il reddito di libertà per l'annualità **2020** erano stati interamente liquidati. I fondi allocati per gli anni **2021 e 2022**, pari a circa **9 mln** di euro, sono stati ripartiti tra le Regioni con DPCM del 1° giugno 2022 e trasferiti all'Inps²⁶¹, ma non sono ancora disponibili informazioni sul loro utilizzo.

Secondo i dati pubblicati dall'Inps, all'11 luglio 2022²⁶², **600 donne** hanno **beneficiato del RdL** con le risorse stanziati per la **prima annualità**, a fronte delle **3.283** che ne hanno fatto

richiesta²⁶³. Il maggior numero di **domande è stato presentato** da residenti nel territorio lombardo (578), seguite da quelle di Puglia (380) e Campania (379). La prima e la terza sono sicuramente le regioni più popolate di Italia, la Puglia è invece la sesta in ordine di densità abitativa. Non vi è quindi correlazione tra la percentuale di popolazione femminile residente a livello regionale di età compresa tra i 18 e i 67 anni. Non vi è quindi alcuna correlazione tra la percentuale di popolazione femminile residente a livello regionale di età compresa tra i 18 e i

GRAFICO 6

Rapporto tra numero di domande per il reddito di libertà nazionale presentate e popolazione femminile (anno 2020).



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Istat 2020, dati INPS 2022.

²⁶¹ Inps, Messaggio n. 3363 del 13 settembre 2022.

²⁶² Inps, [Conoscere il paese per costruire il futuro. XXI Rapporto annuale](#), luglio 2022, p. 379.

²⁶³ Ibidem.

67 anni²⁶⁴ e il numero di domande presentate da quel territorio. Il Grafico 6 conferma questa tesi mostrando che non vi è un andamento lineare o una coincidenza tra il dato riguardante la popolazione residente nelle varie regioni italiane e il maggior numero di richieste presentate all'Inps.

Tali dati, quindi, sollevano qualche dubbio in merito alla ripartizione delle quote destinate alle singole Regioni, definite in base alla popolazione femminile residente di età compresa tra i 18 e i 67 anni senza prendere in alcuna considerazione il numero di donne accolte annualmente dai servizi anti violenza sul territorio.

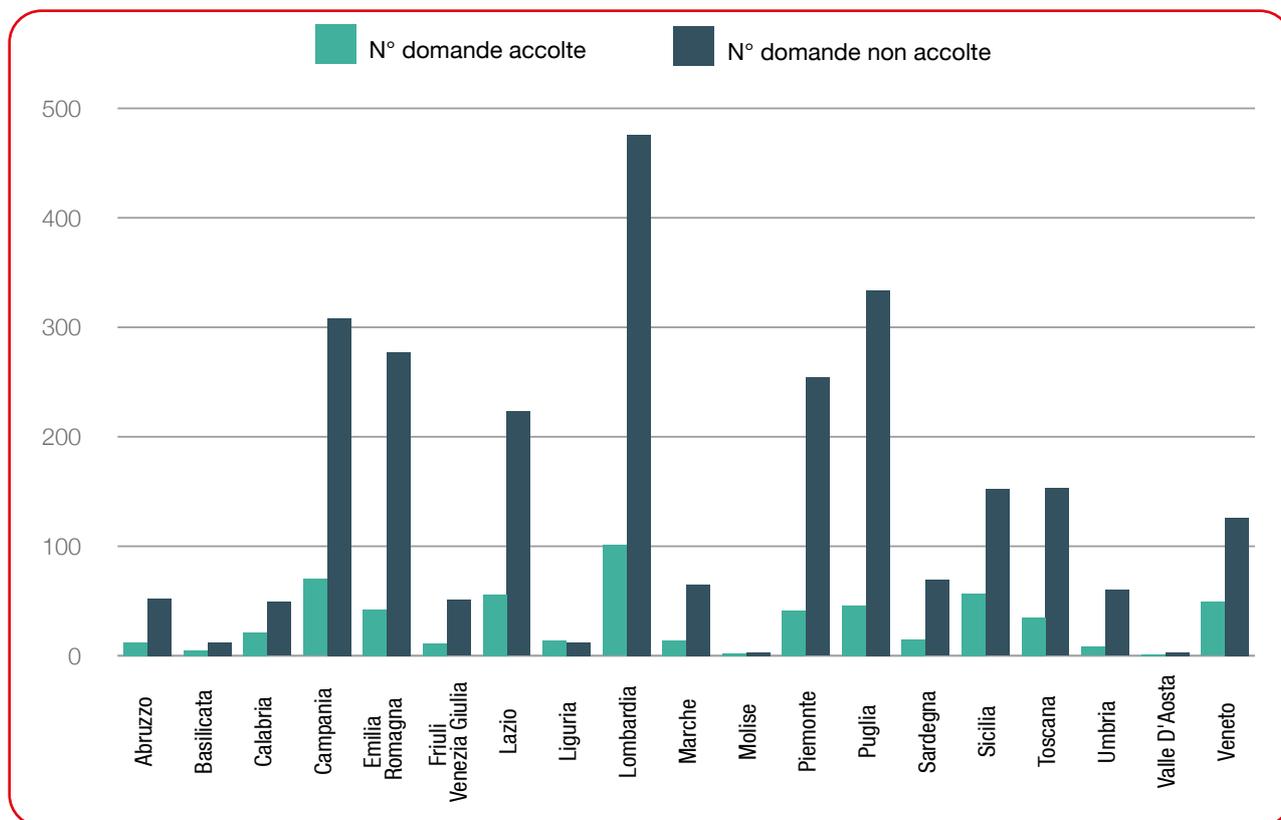
Il Grafico 7 mostra invece che le Regioni con il più alto numero, in termini assoluti, di **domande accolte** sono state la Lombardia (101), la Campania (70) e la Sicilia (57). Tale grafico evidenzia che in tutti i territori si è registrata

un'alta percentuale di domande non accolte, corrispondente a circa il 77% del totale delle domande presentate, motivata principalmente **dall'insufficienza delle risorse messe a disposizione**.

I territori con il più alto numero di **domande non accolte rispetto al numero di domande presentate** sono stati **Umbria e Puglia (88%)**, Emilia-Romagna (87%) e Piemonte (86%). Le Regioni, invece, che hanno registrato la **percentuale più alta di domande accolte su quelle presentate** sono state **Liguria (54%)**, Molise (40%), Calabria (30%) e Basilicata (20%) che, ad eccezione della Calabria, sono anche le regioni che hanno la percentuale più bassa di domande presentate rispetto alla popolazione residente, insieme a Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Veneto.

GRAFICO 7

Numero domande accolte e non accolte su numero domande (anno 2020).



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Inps 2022.

²⁶⁴ Il criterio di riparto tra le Regioni dei fondi per l'erogazione della misura si basa sui dati Istat al 1° gennaio 2020 riferiti alla popolazione femminile residente nei Comuni di ciascuna regione appartenente alla fascia di età 18-67 anni.

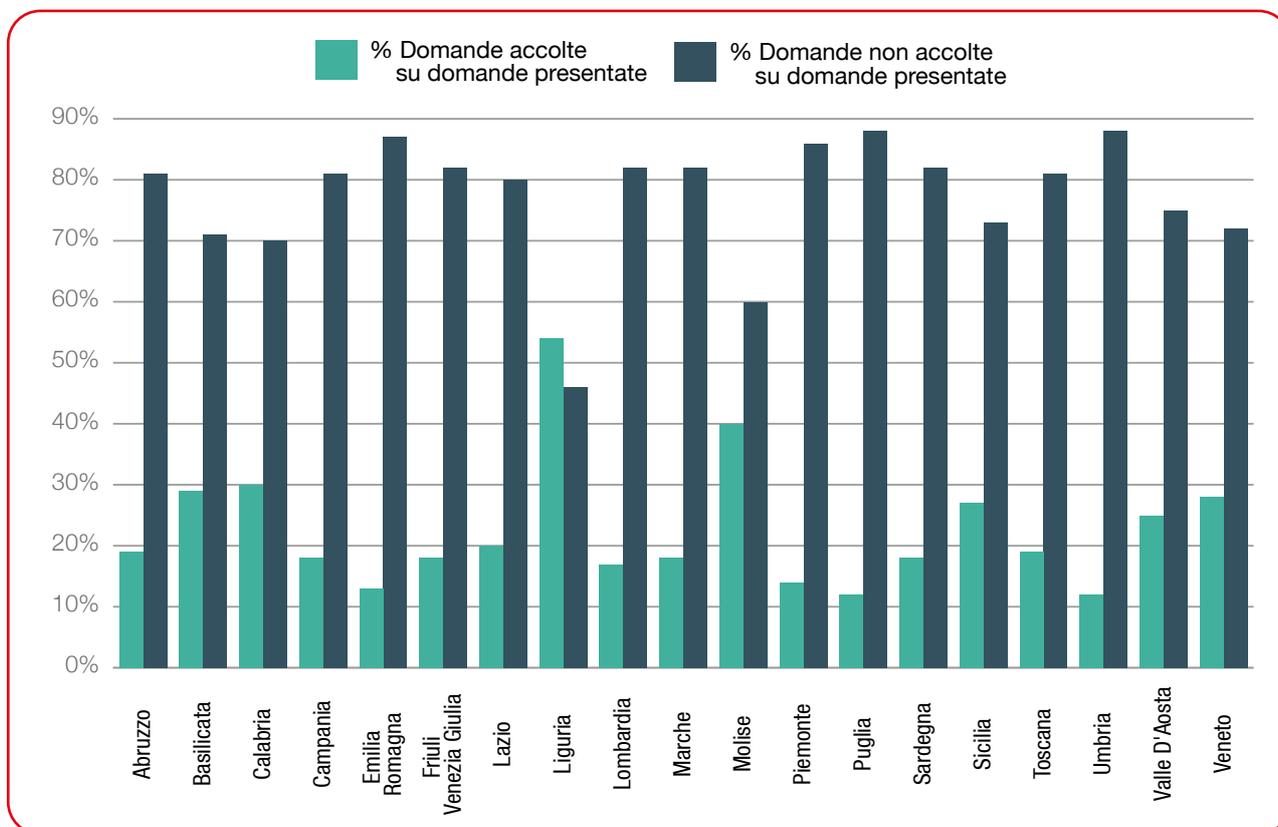
Non sono chiare le motivazioni per cui, nonostante il numero di richieste basse, in tali regioni vi sia stata una percentuale più elevata di domande accolte. Le ragioni potrebbero essere connesse al numero di prese in carico sul territorio o alla presenza di servizi sociali più informati sulla misura. Sicuramente, l'**assenza di una comunicazione capillare e tempestiva**, a cui è conseguita un'**inadeguata competenza** di funzionarie e operatrici incaricate di istruire le domande, ha influito sulla possibilità delle donne di accedere al reddito di libertà.

L'istituzione della misura è stata **ampiamente pubblicizzata dai media**. Il Dipartimento per le pari opportunità, in collaborazione con l'Inps, ha organizzato un webinar per presentarla al grande pubblico, mentre l'Anci si è fatta carico di diffondere informazioni specifiche a tutti i comuni

italiani. Tutto ciò, però, non è bastato. Molte donne, quando si sono rivolte ai servizi sociali, anche attraverso i centri antiviolenza, sono state respinte a causa della scarsa conoscenza del personale della misura e del suo funzionamento. In alcuni casi, le operatrici dei centri antiviolenza intervistate hanno affermato di aver studiato in dettaglio la documentazione riguardante il reddito di libertà e di aver in/formato le e gli assistenti sociali responsabili dell'inserimento della pratica nel portale dell'Inps; in altri casi, hanno accompagnato la donna ai servizi sociali o comunicato l'invio al servizio preposto previo contatto preliminare (es. telefonata, mail). La situazione dei territori risulta essere molto diversificata, a seconda dell'attivismo dei centri antiviolenza, della sensibilità dei servizi sul tema della violenza o dell'efficienza dei sistemi di comunicazione interna degli enti locali.

GRAFICO 8

Percentuale domande accolte e non accolte su rapporto domande presentate rispetto alla popolazione femminile residente (anno 2020).



Fonte: rielaborazione ActionAid dati Inps 2022.

Il problema dell'assenza di comunicazione ha riguardato anche i centri anti violenza. Nonostante fosse previsto un loro ruolo attivo nel rilascio della certificazione della presa in carico delle donne, nessuna comunicazione ufficiale è giunta ai Cav, che hanno raccolto informazioni sul reddito di libertà e le procedure di presentazione della domanda in piena autonomia. Secondo le testimonianze delle operatrici, le donne sono

state informate soprattutto dai media nazionali e poi dai Cav. Questi ultimi, in molti casi, sono stati contattati direttamente dalle donne per avere informazioni sulla misura. Le notizie diffuse tramite i mezzi di comunicazione hanno infatti generato **un'alta aspettativa, successivamente disattesa a causa dell'esiguità delle risorse messe** a disposizione.



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

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

Via San Biagio dei Librai, 39
80138 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it