

Notizie TraLeDonne – N° 23 a cura di Raffaella Cornacchini

SOMMARIO

Buon anno ai nostri lettori!	p. 2
Insieme verso l'8 febbraio, Giornata mondiale di preghiera e riflessione contro la tratta di persone	p. 3
Quali fondi contro la violenza? L'impegno dei governi italiani tra 2013 e 2025	p. 5



Buon anno ai nostri lettori!

Non possiamo non aprire la prima newsletter del 2025 senza augurare a tutti coloro che la leggono un buon anno.

Buono perché coincide con l'Anno Giubilare, che è sempre motivo di arricchimento per chi lo vive, come Maria, meditando ogni cosa nel proprio cuore, ma buono anche perché segna un nuovo anno di attività per la nostra associazione TraLeDonne. Noi tutte speriamo di poter dare nel 2025 il nostro piccolo contributo a un mondo improntato al dialogo, alla solidarietà, alla fratellanza, un mondo che respinge la violenza e che crede nella dignità e nella bellezza interiore di ogni essere umano, per essere pellegrini di speranza come auspica Papa Francesco.

Insieme verso l'8 febbraio

Giornata mondiale di preghiera e mobilitazione contro la tratta di persone

Iniziamo l'anno con una buona notizia: Elisabetta Giordano, presidente della nostra associazione TraLeDonne, è stata invitata a conoscere e a collaborare con la Rete Internazionale di contrasto al traffico di esseri umani "Talitha Kum".

Talitha Kum nasce nel 2009 presso l'Unione Internazionale Superiore Generali (UISG) e si articola in una serie di reti organizzate su vari livelli – nazionali, regionali, continentali – e collegate al Coordinamento Internazionale UISG diretto da suor Abby Avelino. L'attività di Talitha Kum si esplica nel sostegno attivo alle Vittime, ai Sopravvissuti e alle Persone a rischio **di tratta**.

La frase "*Talitha Kum. Fanciulla, io ti dico: alzati!*" è contenuta nel Vangelo di Marco (5, 41). A pronunciarla è Gesù rivolgendosi alla figlia di Giairo, una adolescente di 12 anni apparentemente morta, che all'esortazione si ridesta e prende a camminare con grande stupore di tutti gli astanti.

Per Talitha Kum queste parole sono rivolte sia ai propri Operatori, perché abbiano la forza di agire con coraggio e speranza, sia alle Vittime di tratta, concrete o potenziali, e ai Sopravvissuti al fenomeno, perché essi comprendano che anche chi si sente interiormente morto o viene considerato come morto dalla propria comunità può invece resuscitare alla vita in un percorso di guarigione interiore e di ricostruzione della propria dignità come singole persone e come componenti della società.

In un approccio dal basso verso l'alto (*bottom-up*), Talitha Kum lavora con i singoli, con le famiglie e con le comunità locali affrontando in loco le cause sistemiche che espongono le persone al rischio della tratta per poi andare a coinvolgere i principali *stakeholder* nazionali e internazionali.

La sua attività si rivolge a tutte le vittime di tratta indipendentemente dalla loro razza, condizioni economiche od orientamento sessuale, nel rispetto delle diverse tradizioni religiose e dei non credenti.

La notizia dell'invito rivolto ad Elisabetta Giordano giunge poche settimane prima dell'8 febbraio, **Giornata mondiale di preghiera e riflessione contro la tratta di esseri umani** e festa liturgica di Santa Giuseppina Bakhita, patrona dell'Africa e delle vittime di tratta.

Bakhita nasce in un villaggio del Sudan intorno al 1869. Ha circa 7-8 anni quando viene rapita dai trafficanti di uomini subendo un trauma talmente forte da farle dimenticare il proprio nome e sono proprio i negrieri a chiamarla Bakhita, che in arabo significa “fortunata”. Viene dapprima venduta a una ricca famiglia che la maltratta senza pietà, poi viene ceduta ad altri padroni. Al termine di questa ordalia la bambina avrà sul proprio corpo le cicatrici di 144 ferite.

Finalmente Bakhita viene venduta a Callisto Legnani, il Console italiano in Sudan, che la tratta con umanità e la porta con sé in Italia nel 1885. Qui viene ceduta come bambinaia a un amico del Console, Augusto Michieli, che però le consente di frequentare l’istituto delle Suore Canossiane di Venezia. Così Bakhita decide di voler essere battezzata e chiede di essere ammessa tra le suore. Ma i padroni non vogliono lasciarla libera. Deve intervenire il Cardinale di Venezia che si appella al Procuratore del Re per vederla dichiarare libera cittadina italiana il 29 settembre del 1889.

Bakhita viene così ammessa nel convento delle Canossiane a Schio, dove la sua bontà, il suo sorriso e la sua fede la rendono popolarissima con l’appellativo di “Madre Moretta”. E a Schio rimarrà per tutta la sua vita, fino alla morte avvenuta l’8 febbraio 1947. Fu Giovanni Paolo II a dichiararla beata il 17 maggio 1992 e santa il 1° ottobre 2000, mentre è stato Papa Francesco a istituire proprio l’8 febbraio 2015 la Giornata mondiale di preghiera e riflessione contro la tratta di persone. In tale giornata, nel 2024, Papa Francesco ha esortato “ad aprire gli occhi e le orecchie, per vedere gli invisibili e ascoltare chi non ha voce, per riconoscere la dignità di ciascuno e per agire contro la tratta e ogni forma di sfruttamento”.

Quest’anno si giungerà all’8 febbraio con una settimana di mobilitazione promossa da UISG e USG in collaborazione con venti organizzazioni ecclesiali partner tra cui il Dicastero per il servizio dello sviluppo umano integrale, la Comunità Giovanni XXIII, la Comunità di Sant’Egidio, la Caritas e il Movimento dei Focolari.

Il programma della settimana (2-8 febbraio), non ancora ufficiale, dovrebbe includere, oltre all’Udienza privata dal Papa e all’Angelus in Piazza San Pietro, anche una veglia di preghiera a Santa Maria in Trastevere, un incontro in cui Sopravvissuti e Operatori impegnati nel contrasto alla tratta daranno la propria testimonianza, una maratona online e un workshop dedicato ai giovani.

Importante sarà la **partecipazione** alle diverse iniziative, che diventa segno di consapevolezza della pervasività del fenomeno ed espressione di mobilitazione per la sua eliminazione.

Quali fondi contro la violenza? L'impegno dei governi italiani tra 2013 e 2025

Nel 2013, dapprima con la legge 77 di ratifica della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa e successivamente con la legge 119 recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto alla violenza di genere", l'Italia ha formalmente predisposto un sistema antiviolenza la cui gestione è stata demandata al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPO). Nell'ambito della lotta alla violenza di genere il DPO riveste pertanto un ruolo fondamentale per propositività, guida e indirizzo nonché coordinamento tra i diversi organismi chiamati in causa.

Dato il contesto in cui è stato strutturato, non sorprende che il sistema antiviolenza italiano sia stato strutturato seguendo le quattro linee guida previste dalla Convenzione di Istanbul, ossia Prevenzione, Protezione, Punizione e Azioni di Sistema. Questo è, tuttavia, l'impianto generale del sistema, nel tempo integrato da numerose altre disposizioni normative (basti pensare al Codice Rosso), e al quale si riallacciano, per la definizione delle varie azioni da perseguire, i piani nazionali di durata triennale e le varie misure annuali di finanziamento, *in primis* la legge di bilancio.

Come dice il proverbio, "senza denaro non si canta Messa". Vediamo quindi, al di là del colore politico, qual è stato l'impegno finanziario finalizzato al contrasto alla violenza di genere dei vari governi italiani proprio a partire dal 2013.

Anzitutto balza all'occhio una criticità. Nonostante la predisposizione di un sistema antiviolenza, non esiste un'unica legge che stabilisca l'organica ripartizione delle risorse a favore delle varie attività di contrasto alla violenza di genere. Al contrario, varie disposizioni normative si occupano degli stanziamenti di specifiche attività: la legge 119/2013, ad esempio, si occupa delle strutture di accoglienza, mentre il d. lgs 80/2015 riguarda la copertura dei congedi indennizzati e la l. 4/2018 definisce le provvidenze per i minori vittime di crimini domestici.

Cerchiamo però di controbilanciare questa criticità con un dato positivo. Nell'arco temporale 2013-2023 si è comunque registrato un aumento del 156% delle somme stanziare per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere. Le maggiori risorse e il moltiplicarsi delle attività di sensibilizzazione non hanno però comportato un significativo calo del numero annuo di femmine, che ha continuato ad oscillare tra i 95 e i 119.

L'impennata più significativa nei finanziamenti si è avuta tra il 2020 e il 2023. Tuttavia, andando a guardare in dettaglio questo quadriennio, si nota che l'80% degli stanziamenti, pari a 201,3 mln di euro, è andato a copertura di attività di protezione delle vittime mentre solo il 13%, ossia 33 mln, ha riguardato le azioni di prevenzione. In sostanza i differenti governi che si sono succeduti, indipendentemente dalla loro composizione, hanno continuato a tamponare gli effetti di una violenza che si è già manifestata piuttosto che cercare di prevenirla attraverso un cambiamento di mentalità.

Ricordiamo che le attività di contrasto si dividono in:

- Prevenzione primaria, ossia rivolta a tutta la popolazione attraverso campagne di sensibilizzazione miranti a una modifica delle norme sociali;
- Prevenzione secondaria, indirizzata ai soggetti a rischio, che assume la forma di un intervento precoce, ad esempio attraverso la sensibilizzazione e la formazione di forze dell'ordine, magistratura, operatori sociosanitari;
- Prevenzione terziaria, a carattere riabilitativo e volta a limitare i danni e prevenire le recidive attraverso programmi destinati ai maltrattanti e agli autori di violenza.

Ebbene, i 33 mln di euro destinati alla prevenzione risultavano così ripartiti:

- 13,8 mln, pari al 41%, per la prevenzione primaria;
- 36.000 euro, pari allo 0,01%, per la prevenzione secondaria;
- 20 mln di euro, pari al 59%, per la prevenzione terziaria, che in realtà è una prevenzione sui generis perché è indirizzata specificamente ai soggetti maltrattanti.

La cifra risibile destinata alla prevenzione secondaria è dovuta a ciò che, in gergo tecnico, viene definita "invarianza finanziaria": in altre parole, sia il Codice Rosso che gli altri provvedimenti normativi legati al contrasto alla violenza di genere prevedono che la formazione di coloro che entrano in contatto a vario titolo con fenomeni di violenza non debba comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

I 201,3 milioni di euro stanziati per gli interventi di protezione nel quadriennio 2020-2023 sono stati invece così allocati:

- 97 milioni, pari al 48%, per il finanziamento di centri antiviolenza e case rifugio già operanti e per la creazione di ulteriori strutture di protezione;
- 65 milioni, pari al 32%, per misure generali di supporto alle vittime di violenza, quali la consulenza legale, il sostegno psicologico, il sostegno al reddito sotto forma di contributi per affitto e spese scolastiche, le attività formative (*skilling* e *reskilling*) finalizzate al loro inserimento o reinserimento lavorativo, i finanziamenti a copertura dei congedi retribuiti a favore delle donne vittime di violenza;

- 32 milioni, pari al 16%, a copertura delle misure previste per i minori vittime di varie forme di violenza, tra cui la violenza assistita. Rientrano in questa voce “le disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici” previste dalla l. 4/2018;
- 2,7 milioni, pari al 2%, garantiscono l’operatività del numero nazionale gratuito anti violenza e stalking 1522 attivo h24 e 7 giorni su 7 sia da rete fissa che mobile con personale plurilingue (italiano, inglese, francese, spagnolo, portoghese, albanese, russo, ucraino, polacco, arabo, farsi);

Sono riconducibili a questi stanziamenti – il che spiega perché la somma delle precedenti percentuali non sia pari al 100% – anche i fondi devoluti a titolo di indennizzo ai familiari di vittime di femminicidio e alle vittime di violenza sessuale o di lesioni gravissime.

Sono inoltre stati stanziati 16,6 milioni di euro per “azioni di sistema”, ossia a copertura di attività dell’Istat e del CNR-IRPPS relative alla mappatura del fenomeno della violenza di genere e al monitoraggio delle misure anti violenza attualmente vigenti.

Sono sufficienti questi fondi? Da un lato occorre sottolineare che la loro crescita è lenta ma costante, il che non può che essere un dato confortante. Le criticità, però, non sono poche: le case famiglia sono in numero assolutamente insufficiente, l’erogazione delle risorse dalle Regioni alle strutture anti violenza può richiedere anche più di 9 mesi e un discorso a parte merita il cosiddetto Reddito di libertà, quel sussidio statale di 500 euro erogato per un massimo di 12 mensilità alle donne vittime di violenza assistite dai CAV riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali.

Il Reddito di libertà, istituito nel 2021, ha assunto carattere strutturale con la legge di bilancio 2024, in cui sono stati stanziati 10 milioni di euro per il triennio 2024-2026 e 6 milioni per il 2027. Esso è compatibile con altri bonus e altre forme di assistenza come l’indennità di disoccupazione (Naspi) o la cassa integrazione, il che è positivo. Il Reddito di libertà, però, per l’esiguità dell’importo, non consente da solo alla beneficiaria di ottenere una pur minima forma di indipendenza economica e, soprattutto, lo stanziamento complessivo è assolutamente insufficiente per raggiungere l’intera platea delle donne seguite dai centri anti violenza (circa 21.000 ogni anno secondo le stime dell’Istat).

E veniamo alla situazione attuale. Nel governo Meloni a occuparsi della violenza di genere è la ministra Eugenia Roccella. La differenza tra un ministro con o senza portafoglio la spiega la l. 400/1988 all’art. 9: *“All’atto della costituzione del Governo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può nominare, presso la Presidenza del Consiglio*

dei ministri, ministri senza portafoglio, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale". Quindi un ministro senza portafoglio non ha un ministero autonomo, ma si appoggia alla Presidenza del Consiglio dei ministri e vede la propria sfera di attività limitata alle funzioni esplicitamente delegategli dal Presidente del Consiglio, avendo quindi un potere di gestione amministrativa molto inferiore rispetto a un ministro con portafoglio.

Le misure sin qui adottate dall'attuale governo vengono efficacemente riepilogate in una Documentazione parlamentare della Camera dei Deputati del 25/11/2024: "Nella legislatura corrente, sono state approvate la legge n. 168 del 24 novembre 2023, che ha apportato incisive modifiche ai codici penale, di procedura penale, delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. n. 159/2011) e ad alcune leggi speciali al fine di rendere maggiormente efficace l'impianto delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, la legge n. 12 del 2023, che prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (la Commissione si è costituita nella seduta del 26 luglio 2023) e la legge n. 122 del 2023, che interviene su uno degli aspetti caratterizzanti la procedura da seguire nei procedimenti per delitti di violenza domestica e di genere, ovvero l'obbligo per il pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato; la citata legge n. 122 prevede che, qualora il p.m. non abbia rispettato il suddetto termine, il procuratore della Repubblica possa revocare l'assegnazione del procedimento al magistrato designato ed assumere senza ritardo le informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia direttamente o mediante assegnazione a un altro magistrato dell'ufficio".

Si noti, in particolare per quanto riguarda il tema della nostra newsletter, che l'art. 19 della legge 168/2023 ribadisce la clausola di invarianza finanziaria con le seguenti parole: "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

E questo non è un buon segnale.

Vi sono tuttavia stati ulteriori stanziamenti a favore delle donne vittime di violenza sia nelle leggi di bilancio relative sia al 2024 che al 2025.

Nella legge di bilancio 2024 (l. 213/2023) sono stati stanziati circa 43,5 milioni di euro in più rispetto ai fondi precedentemente previsti in precedenza per tale anno cui vanno a sommarsi altri 91,8 milioni per il successivo biennio. Il Reddito di libertà viene reso strutturale e, pur se insufficiente, viene accompagnato da un esonero contributivo per il triennio 2024-2026 riservato ai datori di lavoro che assumono donne che ne beneficiano.

Nel triennio 2024-2026 sono previsti a sostegno delle strutture antiviolenza ulteriori 25 milioni di euro: 5 milioni per la creazione di nuovi CAV e 20 milioni per la costituzione di un fondo per le case rifugio destinate alle vittime di violenza.

Sono inoltre da prevedersi, sempre per il triennio 2024-2026, 3 milioni di euro annui per la formazione degli operatori che, a vario titolo, interagiscono con le vittime di violenza, mentre 4 milioni annui vanno al potenziamento dei centri per uomini maltrattanti. Permane il mancato finanziamento di misure strutturali di prevenzione primaria per la diffusione di una nuova mentalità di contrasto alla violenza di genere.

Nella recentissima legge di bilancio 2025 (l. 207/2024) i finanziamenti relativi alla violenza di genere sono contenuti nei commi 221 e 222 dell'art. 1.

C. 221: "Al fine di rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro delle donne vittime di violenza e di favorire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle stesse, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025".

C. 222: "Al fine di incrementare la misura del reddito di libertà ai sensi dell'art. 105-bis del decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per garantire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle donne vittime di violenza, il Fondo di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è ulteriormente incrementato di 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2025 (...)".

Tali incrementi, non solo auspicabili ma indispensabili, non devono distogliere da tre forti criticità.

La prima è la mancata istituzione delle linee guida previste all'art. 6: *"In conformità agli obiettivi della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti*

delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Autorità politica delegata per le pari opportunità, anche con il supporto del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, sentita l'assemblea dell'Osservatorio stesso, fermo restando quanto previsto in materia di formazione degli operatori di polizia dall'articolo 5 della legge 19 luglio 2019, n. 69, predisporre apposite linee guida nazionali al fine di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza". La legge è entrata in vigore il 9 dicembre 2023. Siamo nel 2025 e le linee guida sin qui disponibili sono quelle per gli operatori sanitari pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2018.

Un ulteriore fonte di preoccupazione è data dal fatto che il 1° giugno 2023, in occasione della votazione per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul, gli europarlamentari di Fratelli d'Italia e della Lega si sono astenuti, e due hanno addirittura espresso voto contrario, adducendo come motivazione il fatto che la Convenzione di Istanbul verrebbe utilizzata per favorire le tematiche di gender e l'agenda LGBT, il che pone un problema non da poco visto che il sistema antiviolenza italiano è fortemente radicato nella Convenzione stessa. L'adesione dell'Unione Europea è stata poi ratificata dalle decisioni 1075/2023 e 1076/2023 approvate a larghissima maggioranza.

Un terzo punto su cui è indispensabile intervenire è il fatto che l'attuale quadro italiano appare più improntato alla protezione delle vittime e alla prevenzione delle recidive che alla costruzione di una cultura nuova basata sull'uguaglianza dei generi, così come auspicato dalla Convenzione di Istanbul, che all'art. 12 c. 1 è chiarissima nel dire: *"Le Parti adottano le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socioculturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini"*.

Ci sembra quindi opportuno chiudere questo contributo con le parole di Katia Scannavini, Vice segretaria generale di ActionAid Italia¹: *"Apprezziamo l'incremento delle risorse per la lotta alla*

¹ Per approfondire il tema affrontato in questo contributo si rimanda al dossier *Prevenzione sottocosto. La miopia della politica italiana nella lotta alla violenza maschile contro le donne* curato da Rossella Silvestre e Isabella Orfano per ActionAid

violenza, che permettono di rafforzare in particolare alcuni strumenti a supporto delle donne in fuoriuscita dalla violenza e la rete delle strutture anti violenza, oltre a potenziare interventi di prevenzione secondaria. Resta tuttavia trascurata la prevenzione primaria, essenziale per scardinare norme sociali e comportamenti che legittimano la violenza o che consentono di perpetrarla. Per questo sono necessarie campagne di sensibilizzazione continue, rivolte sia alla popolazione generale che a target specifici, focalizzate sul contrasto agli stereotipi, sulla parità di genere e sulle cause della violenza maschile contro le donne”.