La nuove norme contro la violenza di genere in Italia: possono le pressioni internazionali superare i vincoli dell'eredità di policy? [1]

Introduzione

Studiare le norme italiane che nel corso degli ultimi decenni hanno riguardato la condizione delle donne significa ripercorrere come nella società e nella cultura italiana si siano trasformati nel tempo i modi di intendere i ruoli maschili e femminili, e parallelamente come la politica abbia saputo o meno provvedere a codificare tali trasformazioni. Da tale studio quello che appare ricorrente è la discrasia tra cambiamenti sociali e culturali e i contenuti del dibattito politico. Solo raramente, infatti, le leggi approvate nell'area dei diritti delle donne hanno contribuito a disegnare visioni anticipatrici di scenari prossimi e in questo modo sono riuscite a guidare processi di cambiamento in fieri. Al contrario, le leggi italiane appaiono piuttosto momenti di cristallizzazione di processi di mutamento, nel tentativo quasi di bloccare anziché di accompagnare le potenzialità di quel cambiamento sociale. I vari contributi (Galoppini 1980; Grecchi 1995; Saraceno 2003; Sarogni 1995) sui processi che hanno portato all'approvazione, ad esempio, delle leggi sul diritto al congedo di maternità, sulla parità salariale, sul divorzio, sull'interruzione volontaria di gravidanza, sul diritto di famiglia, sulla violenza contro le donne, sul congedo parentale mettono in evidenza quanto l'intervento legislativo sia stato ispirato più che dalla volontà di assecondare il cambiamento del ruolo delle donna nella società in senso paritario, dal tentativo di rallentare tale cambiamento in coerenza con una visione patriarcale fortemente radicata e resistente, vieppiù dentro l'arena politica.

Per verificare se tale discorso patriarcale sia ancora oggi dominante, si è analizzato il più recente (e ad oggi ultimo) provvedimento legislativo avente come oggetto la questione della violenza maschile contro le donne. Si tratta della Legge del 15 ottobre del 2013, n. 119 intitolata '*conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge del 14 agosto 2013, n. 93, recante 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*'. Come si nota già dal titolo, i contenuti di tale provvedimento sono plurimi e difformi, uno dei tanti aspetti di criticità presenti nel testo su cui si avrà modo di discutere nel corso dell'articolo.

Attraverso l'esame del processo istituzionale e dei contenuti del dibattito politico che hanno avuto come esito l'adozione delle nuove norme in materia di violenza di genere si vuole svolgere una riflessione non solo attorno alle criticità persistenti e alle innovazioni introdotte nel diritto italiano in materia di promozione dei diritti delle donne, ma anche sulle dinamiche di policy che sono state alla base di tale processo di riforma domestico. Anche in risposta ad obblighi di ratifica internazionali (in particolare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla

[1] L'articolo riprende e approfondisce i preliminari risultati di una ricerca di cui si è parzialmente reso conto nel saggio 'I diritti delle donne in un paese conservatore', in C. Fusaro e A. Kreppel (a cura di), 'Politica in Italia 2014. I fatti dell'anno e le interpretazioni', Edizioni Il Mulino, 291-306 .
L'Autrice ringrazia i due referee anonimi per gli utili commenti rivolti alle precedenti versioni dell'articolo.

violenza contro le donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul**,** del 2011), il governo ha deciso di introdurre revisioni sostanziali all'ordinamento italiano (per lo più nel codice penale), revisioni che secondo le intenzioni dei decisori dovrebbero rappresentare un valido deterrente ai delitti e alle violenze contro le donne per mano maschile. Possiamo dunque sostenere che l'Italia è oggi tra i paesi che attivamente combattono il fenomeno noto in letteratura con il termine di femminicidio (Spinelli, 2008)? Sono stati introdotti sufficienti e adeguati strumenti legali, istituzionali e culturali per combattere la violenza contro le donne come sollecitato dalle indicazioni internazionali? Le nuove norme del 2013 hanno rappresentato una discontinuità rispetto al passato oppure si inseriscono nel solco della continuità, sul piano dell'interpretazione del problema, degli strumenti adottati, delle soluzioni proposte e degli attori coinvolti? La nostra tesi è che sebbene la Convezione di Istanbul abbia rappresentato una significativa sollecitazione per intervenire su una questione rilevante e una pressione a favore del cambiamento domestico (sul piano della logica di intervento e degli strumenti), le potenziali innovazioni sono state indebolite dall'azione di fattori domestici che caratterizzano il contesto politico-istituzionale quando si tratta di violenza, e di questioni di genere e di diritti delle donne in generale. Conseguentemente, l'Italia non ha interpretato correttamente e in maniera esaustiva i contenuti della Convenzione nell'atto del recepimento, in questo modo indebolendo le possibilità di una sua efficace implementazione.

Nel supportare la nostra argomentazione abbiamo dapprima svolto una ricostruzione storica degli interventi adottati in Italia a favore dei diritti delle donne, con una particolare attenzione a quelle misure e assetti istituzionali finalizzati a riconoscere la parità e la equa dignità delle donne rispetto agli uomini, nel posto di lavoro, in famiglia, nella politica, nella società. Secondo la nostra interpretazione, l'insieme di questi interventi normativi costituisce l'eredità di policy (*policy legacy*) che i decisori ereditano dal passato e rispetto alla quale vengono elaborate le aspettative, le preferenze e i comportamenti degli attori politici, nonché disegnate le possibili traiettorie di riforma nel momento in cui si va a intervenire per modificare lo status quo. Successivamente abbiamo condotto un'analisi di tipo storico, o di *process tracing*, per ricostruire le tappe della preparazione, discussione e approvazione delle recenti misure contro il femminicidio per verificare quanto il peso del passato abbia condizionato il presente, filtrando la spinta al cambiamento sollecitato dal rispetto degli obblighi internazionali. In questa parte l'analisi di tipo qualitativo si è basata su materiale secondario composto da documenti governativi, verbali delle sedute parlamentari, articoli di giornale e documenti provenienti dall'associazionismo femminile.

L'articolo è strutturato in tre paragrafi . Nel primo paragrafo si ricostruiscono gli interventi normativi e agli assetti istituzionali in materia di parità di genere; nel secondo e terzo paragrafo si rende conto del dibattito politico attorno alle nuove norme contro la violenza domestica e di genere, prima nella sede governativa e poi nella sede parlamentare; nel quarto viene proposta una interpretazione dell'avvenuto processo di riforma domestica mettendo in evidenza quanto le caratteristiche del contesto politico- istituzionale abbiano ostacolato le pressioni esterne a favore del cambiamento. Nelle conclusioni si discuteranno i principali risultati della ricerca, e le prospettive di sviluppo dell'ambito di policy esaminato.

1. La conquista dei diritti per le donne italiane: l'Italia resta un paese ostinatamente conservatore?

Qualsiasi ricostruzione storica riguardante il processo di acquisizione dei diritti da parte delle donne italiane ci restituisce l'immagine di un cammino lungo, incerto e travagliato (Alasso 2012; Balestrero 1989; Bimbi e del Re 1997; Bonacchi e Groppi 1993; Donà 2006; Pitch 1998; Sarogni 2004). Le ricerche hanno identificato in particolare due elementi che maggiormente hanno condizionato le modalità attraverso cui è stata affrontata la questione femminile in Italia nel corso del secondo dopoguerra. Questi due elementi sono stati: il non (voluto) intervento legislativo e l'immagine dominante - nella politica e nella società - della donna associata al ruolo di madre e care giver. Infatti, si ricorda che l'assenza di una specifica legislazione a favore del riconoscimento del principio di parità salariale e di trattamento tra lavoratore e lavoratrice (a dispetto delle disposizioni contenute nella costituzione repubblicana, nello specifico gli articoli 3 e 37) fu una decisione dell'allora classe governante allo scopo di evitare controversie politiche destabilizzanti in un contesto di forte contrapposizione ideologica (proprio di una democrazia consensuale; Fabbrini 2008) tra due partiti dominanti, il Partito Comunista e la Democrazia italiana, portatori di distinte visioni della società e del ruolo della donna all'interno di essa. Pertanto la questione della tutela e della promozione dei diritti delle donne sul posto di lavoro fu delegata alla contrattazione tra le parti sociali. Tuttavia, se mancava una legislazione a promozione dei diritti delle donne, al contrario era forte e sviluppata un legislazione protettiva (risalente al periodo fascista) in materia di sicurezza e di tutela della maternità (Beccalli 1985; Wilson 2011). In coerenza con una visione radicata e diffusa nella società e nella politica italiana circa quale debba essere il ruolo della donna, gli interventi legislativi sono stati a lungo orientati da un paradigma di *policy* centrato sulla figura della donna come madre piuttosto che come lavoratrice. Anche quando dagli anni sessanta del secolo scorso in Italia si manifesta il fenomeno della crescente femminilizzazione del mercato del lavoro, il paradigma patriarcale dominante ostacola la formazione di un robusto corpus di diritti riconosciuti alle donne in quanto individui (e non in quanto figlia, o moglie o madre) con conseguenti ritardi nel sviluppare una efficace politica che non fosse solo con finalità garantista e di tutela (Grecchi 1995). Si pensi che le leggi sul divorzio (L. 898/1970) e sull'aborto (L. 194/1978), le prime misure che riconoscono diritti individuali a favore dell'autodeterminazione della donna (anche se con limiti, T. Pitch 1998) dopo essere state approvate in parlamento, hanno richiesto di passare attraverso la legittimità popolare sancita dai referendum, rispettivamente, del 1974 e del 1981. Inoltre, è con la riforma del 1975 che dentro la famiglia vengono riconosciuti i valori della libertà, partecipazione e responsabilità condivise equamente da entrambi componenti, superando la visione gerarchica in cui il marito -capo di famiglia- aveva il potere di paternamente controllare e correggere le azioni della moglie. Da ricordare che è nel 1981 che viene abrogato l'articolo del Codice Rocco risalente agli anni Trenta relativo al cosidetto 'delitto d'onore' (*"Chiunque cagiona la morte del coniuge, della figlia o della sorella, nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale e nello stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onor suo o della famiglia, è punito con la reclusione da tre a sette anni. Alla stessa pena soggiace chi, nelle dette circostanze, cagiona la morte della persona che sia in illegittima relazione carnale col coniuge, con la figlia o con la*

sorella), di fatto la giustificazione per legge a favore dell'uomo ad uccidere la donna in caso di tradimento.
Sebbene le norme più retrograde siano state abrogate o revisionate, il loro sostrato di culturale persiste e resiste; quest'ultimo si manifesta ogni qual volta il discorso pubblico sul corpo delle donne viene ricondotto alle seguenti associazioni: la donna come oggetto, la donna come proprietà dell'uomo, la donna come soggetto debole, la donna come bisognosa di tutela e di protezione. Queste rimangono le immagini ricorrenti all'interno del dibattito culturale e politico, fino al punto che si potrebbe sostenere l'esistenza di una sorta di 'sessismo di Stato', nel momento in cui uno Stato interviene principalmente per prendersi cura delle donne, proteggerle, difenderle e infine aiutarle per accedere alle arene del potere, come nel caso delle recenti misure approvate per la composizione degli organi societari (L. 120/2011) e di governo locale (L. 215/2012) (si rinvia alla Tab. 1 per una rassegna delle leggi principali approvate).

Tab. 1: Quadro sinottico della normativa italiana in materia di diritti delle donne e parità: una selezione

Fonte	*Principali disposizioni*
Art. 3 e art. 37 della Costituzione (1948)	Parità giuridica e parità salariale e di trattamento
Legge 868/1950	Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri
Legge 898/1970	Legge sul divorzio
Legge 1204/1971	Tutela delle lavoratrici madri
Legge 1044/1971	Istituzione degli asili nido
Legge 151/1975	Riforma del diritti di famiglia
Legge 903/1977	Parità di trattamento formale tra uomini e donne sul lavoro (recepimento direttiva comunitaria)
Legge 194/1978	Legge sull' aborto
Legge 125/1991	Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna
Legge 215/1992	Misure positive a favore dell'imprenditoria femminile
Legge 66/1996	Norme contro la violenza sessuale
Legge 53/2000	Disciplina dei congedi parentali (recepimento di una direttiva comunitaria e successivamente in Testo Unico D.Lgs. 151/2001)
Legge 154/2001	Misure contro la violenza nelle relazioni famigliari
D.Lgs. 198/2006	Codice delle pari opportunità tra uomo e donna
D.lgs. 196/2007	Trasposizione della direttiva 2004/113/EC sulla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso e nella fornitura di beni e servizi
Decreto legge 11/2009	Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori, convertito in legge con modificazioni con Legge 38/2009.
Legge 120/2011	Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati
Legge 215/2012	Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella

	composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.
Decreto Legge 93/2013	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 in legge con modificazioni con legge 119/2013

A sfidare e mettere in discussione il resistente conservatorismo paternalista italiano hanno agito, dentro i confini, i cambiamenti di costume, l'emergere di una società civile, le rivendicazioni politiche e le battaglie culturali del movimento femminista (Mancini 2012; Bock 2003; T. Pitch 1998) e, fuori dai confini, il processo di integrazione europea e la costruzione della governance dell'Unione Europea, la quale ha rappresentato un forte volano per la promozione dei diritti delle donne all'interno dell'arena comunitaria (Kantola 2010) e - di riflesso – all'interno dei singoli stati (Forest e Lombardo 2011; Donà 2006).

Si ricorda che il nostro paese ha dovuto adottare, e non senza resistenze interne (Duina 1999), una legge di parità tra uomini e donne sul posto di lavoro nel 1977 (L. 903/1977) sotto la coercizione di dover recepire e implementare le direttive comunitarie del 1975 e del 1976. Da allora i vincoli europei hanno continuamente invitato (e a volte anche costretto) il legislatore italiano a intervenire per la realizzazione del principio delle pari opportunità tra uomini e donne, in settori come la rappresentanza politica, la partecipazione al mercato del lavoro, l'accesso all'educazione . Oltre all'Unione Europea, negli anni più recenti, i regimi internazionali per i diritti umani (in particolare Nazioni Unite e Consiglio d'Europa), hanno rappresentato un soggetto attivo per la promozione di norme a favore dei diritti umani delle donne. Si pensi ad esempio, a come si è formata la struttura istituzionale per la pari opportunità. In Italia è stato dato inizio a un processo di costruzione di agenzie per i diritti delle donne (*women policy agencies*) negli anni Ottanta, poi cresciute di numero e competenze negli anni Novanta, in linea con le indicazioni provenienti dall'arena sovranazionale e internazionale circa le strategie da adottare nel realizzare una politica di pari opportunità (Guadagnini 1995; Donà 2007). Insomma, la creazione e i successivi sviluppi delle strutture di parità sono state fortemente eterodirette dall'Unione Europea innanzitutto, ma non solo. Attualmente tale struttura (Fig. 1) si compone di un Dipartimento per le pari opportunità (DPO) sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di una Commissione parità presso il Ministero del Lavoro quali organi governativi principali che operano nell'area della parità di genere e della violenza contro le donne; parallelamente è emersa una molteplicità di organi (commissioni e consigliere di parità) che operano ai livelli regionale e provinciale. Tale struttura governativa, tuttavia, non è dotata di risorse adeguate di personale e finanziarie (e anche per questo incontra difficoltà a sollecitare la partecipazione delle associazioni femminili) né tantomeno di un riconoscimento politico *bipartisan* (si ricorda, da ultimo, la "riforma Prestigiacomo" del 2004 che tra le polemiche ha smantellato l'indipendente Commissione parità della Presidenza del Consiglio in funzione dal 1985 per sostituirla con una Commissione presieduta dal Ministro competente) (Guadagnini e Donà, 2007). Il DPO è responsabile per la promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità e di tutte l'attività governativa per prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione. Dal 2003 il DPO include l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR), istituito su prescrizione comunitaria (recepimento della Direttiva 2000/43/CE), il quale svolge numerose funzioni tra cui garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il

diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

Fig.1: La struttura istituzionale per la parità (aggiornata alla riorganizzazione interna per Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità del 4 dicembre 2012)

Struttura	**Funzioni principali**
Presidenza del Consiglio Dipartimento per le Pari Opportunità http://www.pariopportunita.gov.it/ Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali http://www.unar.it/	Attività nelle sedi comunitarie e internazionali Monitoraggio sull'adozione della legislazione comunitaria Controllo dell'applicazione del gender mainstreaming nell'attività di governo Interventi contro la tratta degli esseri umani e le mutilazioni genitali femminili, lo sfruttamento minorile, abusi infantili e pedofilia. Attività di assistenza alle vittime di discriminazione; di inchiesta, di diffusione, di progettazione Attività consultiva e propositiva sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica e altri ambiti di discriminazione.
Ministero del lavoro Commissione Nazionale Parità di Trattamento (1991) Consigliera Nazionale di Parità (1991)	Monitoraggio della legislazione antidiscriminatoria sul lavoro Attività ispettiva in collaborazione con gli Ispettori del Lavoro Approvazione dei programmi di azione positiva e loro monitoraggio Attività propositiva

La spinta a legiferare sotto i vincoli europei prima, e i vincoli internazionali poi, ha promosso, accanto all'originario e sedimentato discorso protezionista-garantista di stampo paternalista, l'entrata di un discorso centrato sulla promozione dei diritti della persona e dunque dell' immagine delle donne come cittadine. In ottemperanza con gli sviluppi comunitari, nel corso dell'ultimo decennio in Italia l'obiettivo della parità di genere è andato oltre la tutela della maternità, per riguardare l'ambito lavorativo prima fino a promuovere l'obiettivo delle pari opportunità tra uomini e donne, intesi come individui che agiscono in molteplici sfere (famigliare, della formazione, politica, economica). Se dunque la promozione dei diritti delle donne in quanto madri ha costituito il *core* della politica per la parità di genere, con il passare degli anni si è assistito ad un progressivo allargamento degli ambiti e dunque del target di riferimento di quelle politiche. Il riconoscimento di questo passaggio storico si ebbe con l'approvazione delle norme contro la violenza sessuale nel 1996. In linea con queste trasformazioni, dopo anni di rivendicazioni femministe, la violenza sessuale viene riconosciuta e sanzionata come reato contro la persona, e non contro la morale e il buon costume (visione medioevale contenuta nel Codice Rocco in vigore dal 1930). Grazie all'impegno trasversale delle forze politiche, al lavoro delle donne in Parlamento e all' attività culturale di un forte movimento femminista (Pitch 1998; Montoya 2005) l'Italia sia allinea alle esperienze di altri paesi dell'Unione europea (Weldon 2002) e prosegue il cammino verso una

visione moderna della donna quale soggetto autonomo e indipendente e si allontana dalla visione arcaica della donna come oggetto patrimoniale, passivo e dipendente. Nonostante anche la successiva legge del 2009 sullo stalking, rimangono comunque, aspetti sui cui il nostro paese risulta carente, come è stato evidenziato dal documento stilato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza, dopo avere svolto una missione per verificare di persona la situazione italiana nel corso del 2012 (Special Rapporteur UN, 2012) . Al nostro paese sono state infatti rivolte le seguenti raccomandazioni: sostituire con un'unica istituzione governativa i molteplici e scarsamente coordinati tra loro organismi esistenti nell'area delle questioni di genere; creare una istituzione indipendente per il campo dei diritti umani, con una sezione dedicata ai diritti delle donne; adottare una legislazione organica sulla violenza contro le donne che risolva la situazione di frammentazione dovuta all'interpretazione e implementazione dei codici civili, penale e procedurale; avviare la raccolta di dati e di statistiche sulla violenza contro le donne, in maniera periodica e a livello governativo; ratificare e implementare le convenzioni in materia (tra cui la Convenzione di Istanbul); infine il governo è stato invitato a promuovere attività culturali contro gli stereotipi di genere discriminatori al fine di contribuire a una visione paritaria dei ruoli maschile e femminile nella società, sul posto di lavoro, nella famiglia. Queste raccomandazioni andavano ad aggiungersi a quelle già espresse dal Comitato sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Cedaw) delle Nazioni Unite, il quale elaborò nel 2005 un rapporto assai critico nel confronti dell'Italia mettendo in evidenza la pervasività e la resistenza di attitudini protettive da parte dello Stato rafforzate dall'azione di stereotipi di genere di stampo tradizionale[2]; posizioni poi ribadite nel rapporto successivo del 2011[3].

Se da un punto di vista legale e istituzionale l'Italia si è allineata alle esperienze delle altre democrazie occidentali e ha recepito le norme comunitarie e ratificato le Convenzioni internazionali, sul piano dei risultati conseguiti il quadro risulta piuttosto critico. L'Italia si posiziona attualmente al 69° posto nella classifica internazionale di 142 paesi stilata dal più recente *Global Gender Gap Report* pubblicato dal World Economic Forum (2014) che rende conto del divario di genere presente nelle aree del lavoro, della salute, dell'istruzione e della rappresentanza politica. Una delle possibili ragioni di tale posizione assai nelle retroguardie rispetto agli altri paesi europei (ad esempio, Finlandia, Svezia, Germania, Paesi Bassi, Francia, Regno Unito e Spagna si posizionano nel primi 30 posti) rinvia al persistente retaggio culturale che inficia la realizzazione delle norme esistenti e indebolisce la volontà politica di introdurne di più efficaci nel combattere strutturalmente le discriminazioni e le violenze contro le donne. Al fine di investigare la tenuta di tale retaggio, appare allora interessante chiedersi quale tipo di discorso sia risultato dominante durante la discussione politica delle nuove norme contro la violenza di genere adottate nell'estate del 2013.

2. L'iniziativa legislativa governativa contro la violenza di genere: il decreto legge n. 93 del 16 agosto 2013

[2] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Thirty-second session, January 10-28, 2005, "Concluding comments: Italy," www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/conclude-comments/Italy/CEDAW-CC-ITA-0523853E.pdf .

[3] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Forty-Ninth session, July 11-29 , 2011 "Concluding observations: Italy," http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ITA-CO-6.pdf .

Il processo legislativo che ha portato alla legge 119/13 è stato l'esito dell'iniziativa governativa di voler intervenire tramite lo strumento della decretazione di urgenza (Figura 2) . Quali le ragioni dietro la scelta di questo strumento? In che modo il decreto legge ha condizionato i tempi, i modi e i contenuti del dibattito parlamentare? Come l'attività parlamentare ha contribuito a modificare il testo originario? Quali sono le caratteristiche del testo alla fine licenziato dalla Camere? E infine, alla luce del diritto approvato, quale discorso pubblico sul corpo delle donne è risultato dominante? Per rispondere a tali interrogativi, iniziamo con l' esaminare il ruolo del governo nel dare avvio al dibattito politico.

Figura 2: iter legislativo della legge 119/13

Nel pieno dell'estate del 2013 il governo Letta decise di intervenire di urgenza, attraverso l'approvazione di un decreto legge[4], al fine – tra gli altri ambiti di intervento – anche di rendere più incisivi gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e di atti persecutori (stalking). Il testo del decreto legge si componeva di 13 articoli suddivisi in 4 capi: prevenzione e contrasto contro la violenza di genere (artt. 1-5); norme in materia di sicurezza per lo sviluppo, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (artt.6-9); norme in tema di protezione civile (artt. 10-11); norme in tema di gestioni commissariali delle province (art. 12) e una norma (art. 13) relativa ai tempi dell'entrata in vigore del decreto legge. Ai fini di questo lavoro, la ricerca si è focalizzata esclusivamente sul dibattito che ha riguardato le norme in materia di violenza di genere.

Il governo presentò le nuove misure in materia di violenza contro le donne come la manifestazione dell'impegno dell'Italia ad implementare una norma internazionale recentemente ratificata (con legge n. 77 del 27 giugno 2013), e cioè la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e

[4] Atto normativo di carattere provvisorio, il quale entra immediatamente in vigore dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ma richiede la conversione entro 60 giorni dal Parlamento, pena la decadenza del provvedimento.

la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Istanbul, 11 maggio 2011; sui contenuti della Convenzione di Istanbul si veda oltre) Ricordiamo inoltre che in quei mesi risultava evidente l'attenzione mediatica e la sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti di omicidi di donne da parte di mariti, ex mariti, partner e conviventi, sollecitata anche dalla pubblicazione di numerosi saggi divulgativi (Iacona2012; Lupperini e Murgia 2013).

Come si legge nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2013 di presentazione di quanto approvato durante la seduta[5], 'il pacchetto di misure urgenti mirava ad affrontare, da diverse angolature, una serie di problematiche riguardanti la pubblica sicurezza in una chiave di difesa dei soggetti più deboli ed esposti'. Il pacchetto raccoglieva infatti interventi riguardanti una pluralità di settori, e dunque chiamarlo, come governo e molta stampa hanno fatto, il decreto legge contro la violenza di genere appare quanto meno fuorviante e non appropriato. Ricordiamo che tali novità sono entrate immediatamente in vigore, subito dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Quali sono state le novità introdotte sul piano della prevenzione e del contrasto alla violenza di genere? In primo luogo, per quanto riguarda il contrasto, le pene vengono inasprite quando i maltrattamenti sono commessi all'interno di relazioni intime o famigliari (se la violenza è compiuta di fronte a minori, nei confronti di una donna in gravidanza oppure se la donna è coniuge o partner, anche separata, del violento). In questo caso, le forze dell'ordine possono allontanare d'urgenza l'uomo violento da casa e procedere all'arresto in flagranza di reato; inoltre nei casi di violenza domestica e stalking si prevede l'attivazione di una rete tra polizia, presidi sanitari e centri antiviolenza. Per quanto riguarda la procedura di denuncia, le testimonianze verranno raccolte in maniera protetta (e non in presenza dell'aggressore) e i processi per violenza di genere avranno una corsia preferenziale; la donna sarà tenuta informata dell'iter processuale e avrà diritto all'assistenza legale gratuita (si nota che questo era l'unico punto di cui il decreto prevedesse una copertura finanziaria pari a 2,7 milioni di euro all'anno). Viene inoltre prevista la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari a tutte le donne straniere vittime di lesioni gravi. Altro punto inserito rinvia alla non revocabilità della denuncia per il delitto di atti persecutori. Infine, sul piano della prevenzione viene programmata l'adozione di un Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere da parte del Ministro con delega per le pari opportunità a favore dell'informazione e della sensibilizzazione di uomini giovani e adulti, della promozione di una educazione scolastica a favore della parità di genere e della formazione di personale qualificato (si segnala che il Piano era privo di apposita copertura finanziaria, da attingere invece dal Fondo già esistente per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità).

Il testo del decreto-legge, sebbene abbia fatto proprie alcune delle indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul, tra cui il gratuito patrocinio e il rilascio del permesso di soggiorno alle straniere maltrattate, presentava tuttavia alcune evidenti criticità. In primo luogo, la definizione di

[5] Si rinvia al testo del comunicato stampa n. 18 e alla relativa conferenza stampa di presentazione delle misure con gli interventi del Presidente Letta, del Ministro degli Interni Alfano, del Ministro alla Giustizia Cancellieri e del sottosegretario Guerra. Materiale reperibile sul sito del Governo Italiano: http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=72539

violenza domestica (di cui all'art.3, intesa come 'tutti gli atti, *non episodici*, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano nella famiglia…', mia enfasi) appariva non coerente con la definizione contenuta nella Convenzione (art. 3 '*tutti* gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologia o economica che si verificano all'interno della famiglia…). In secondo luogo, la disposizione sulla non revocabilità della denuncia fu oggetto di intenso dibattito pubblico e politico, in quanto riaffermava il dominio dell' autorità statale sull'autodeterminazione femminile, dando in questo modo priorità alle logiche istituzionali repressive rispetto alle libertà femminile (Virgilio 2014). In terzo luogo, il Piano straordinario di interventi per la formazione degli operatori, per l'educazione alle relazioni di genere nella scuola e il potenziamento dei centri antiviolenza non risultava sostenuto da alcun fondo di finanziamento apposito, sollevando dunque interrogativi circa la sua reale attuazione. Infine, come emerge chiaramente dal testo di accompagnamento al disegno di legge in Parlamento, la violenza di genere veniva interpretata come una emergenza che genera allarme sociale e mette a rischio l'ordine e la sicurezza pubblica, e di qui la giustificazione di misure repressive che dovrebbero contribuire a ridurre il numero degli atti criminosi. Questa appare una interpretazione della violenza assai riduttiva e soprattutto distante dalle definizioni consolidatesi a livello europeo e internazionale (Degani e Della Rocca 2013) che associano invece il fenomeno della violenza maschile contro le donne a una questione culturale che rinvia alla distorta (da parte degli uomini) concezione circa il ruolo subordinato della donna nella società. Non solo, è ormai riconosciuto a livello internazionale che i diritti delle donne sono diritti umani. Dal testo governativo, al contrario, risultava veicolato, e dunque mantenuto,il tradizionale discorso securitario, assai sedimentato nel nostro paese e che considera la donna un soggetto vulnerabile e debole e dunque bisognoso di tutela e di protezione, piuttosto che come un individuo dotato di diritti da riconoscere, rafforzare e promuovere (D'Urbano 2013).

Da aggiungere, inoltre, che la supposta situazione di emergenza su cui in parte si giustificava il decreto legge (nel testo di accompagnamento alle Camere viene più volte ripetuto che 'la violenza di genere ha conosciuto una recrudescenza in questi ultimi tempi') era tutt'altro che assodata. Anzi, secondo i dati raccolti dalla Casa delle donne di Bologna – Per non subire violenza (unico soggetto che produce un rapporto annuale sui femminicidi in Italia, basato sulle notizie ricavate dalla stampa[6]) il numero di donne uccise nel corso del 2013 sarebbe stato in calo rispetto agli anni passati. Se nel 2012 ci furono 124 vittime, nei primi sei mesi del 2013 si erano registrati 81 casi di femminicidio (e solo a fine 2013 arriveranno a 128 vittime, dati diffusi in occasione del 25 novembre, giornata internazionale contro la violenza sulle donne). Eppure nella relazione di accompagnamento preparata dal Governo si è sostenuto che il fenomeno si fosse reso più diffuso e gravoso. Appare necessario chiedersi sulla base di quali rilevazioni e dati si arrivi a tale affermazione, quando il Governo risulta privo di un sistema istituzionale centrale di raccolta e monitoraggio delle denunce e dei crimini specifico per i casi di violenza domestica e di genere, mancanze che era stata già evidenziata nel Rapporto 2012 del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza, e in contrasto con quanto stabiliva la Convenzione di Istanbul appena ratificata.

[6] Casa delle donne di Bologna - Per non subire violenza, http://femicidiocasadonne.wordpress.com/ricerche-pubblicazioni/

Si può sostenere che la mancanza di dati statistici istituzionali sia stata sopperita dalla cronaca quotidiana e dall'emozione alimentata dagli eventi delittuosi, e su questa base il Governo – facendosi portatore della pressione normativa esterna rappresentata dalla Convenzione di Istanbul - abbia deciso di intervenire con tempestività al fine di dare una risposta immediata a una questione di interesse pubblico. Se da un lato è certamente apprezzabile l'iniziativa del governo di mettere in agenda politica la questione, dall'altro lato è da constatare che un intervento così rapido e di natura emergenziale abbia –come vedremo - impedito una riflessione approfondita e articolata sul tema e soprattutto abbia mantenuto un'impostazione legislativa di tipo securitaria e repressiva. Al contrario, una riflessione più meditata avrebbe richiesto la conoscenza e la raccolta dell' esperienza che soggetti sociali attivi in questo settore avrebbero potuto apportare. E tale strada era stata precedentemente avviata dal Ministro delle pari opportunità Josefa Idem quando subito dopo la nomina nell'aprile 2013 si era attivata per istituire una task force interministeriale e aprire tavoli di confronto e ascolto con la società civile al fine di arrivare a un disegno di legge che in maniera organica si occupasse di violenza di genere[7]. Possiamo ipotizzare che le dimissioni (per ragioni di controversie fiscali) della Ministra Idem in data 24 giugno 2013 abbiano indebolito istituzionalmente tale processo di coordinamento, vieppiù a seguito della mancata nomina di un nuovo Ministro (la delega alle pari opportunità venne affidata al Viceministro per gli Affari Sociali Maria Cecilia Guerra). In tale contesto di debolezza politica e istituzionale, Il Governo ha pertanto preferito intervenire sulla questione della violenza contro le donne con lo strumento proprio delle emergenze, e cioè la decretazione di urgenza, giustificato anche dalla necessità – per il Governo- di dare seguito alla ratifica delle Convenzione di Istanbul.

I contenuti del testo tuttavia non appaiono adeguati al problema che vorrebbe risolvere. Mancano infatti interventi che si focalizzino sulle cause strutturali della violenza di genere, essendo quest'ultima il portato delle condizioni di disuguaglianza tra uomini e donne, le quali hanno radici strutturali e culturali che rinviano alle dinamiche asimmetriche di potere tra uomini e donne, in plurimi contesti tra cui la politica, il lavoro, la famiglia, l'educazione, e altro (Magaraggia e Cherubini 2013) . Questa consapevolezza manca completamente nel testo governativo. E' infatti significativo che proprio la parte del decreto che avrebbe potuto essere la più promettente e innovativa, sia stata anche la meno evidenziata dal Presidente Letta in sede di conferenza stampa. Questa parte, meno articolata, dettagliata e che arriva dopo le misure repressive nei confronti degli autori delle violenze, rinvia al pacchetto di provvedimenti di prevenzione, educazione e formazione. Ed è singolare che a distanza di pochi mesi (e non durante il dibattito politico), il viceministro Guerra con delega alle Pari opportunità, abbia sottolineato la centralità del Piano straordinario di azione, evidenziando che non sono le misure di tipo securitario bensì soprattutto l'educazione paritaria che può estirpare dalla società italiana il germe della violenza contro le donne[8]. Se così è, perché allora non prevedere fin da subito nel decreto legge i finanziamenti adeguati finalizzati all'attività educativa e di formazione, per adulti e nuove generazioni, con

[7] Si vedano le notizie riportate sulle pagine del sito istituzionale del Dipartimento per le Pari Opportunità, www.pariopportunita.gov.it (ultimo accesso 20 dicembre 2013)

[8] Repubblica on line, 7 febbraio 2014, http://www.repubblica.it/politica/2014/02/07/news/guerra_educare_sostenere_e_prevenire_task_force_al_lavoro_per_difendere_le_donne-77899403/

l'ambizione di tracciare cambiamenti culturali che scardinino i rigidi ruoli e gli stereotipi di genere ispirati a un modello sociale patriarcale? A quanto pare la volontà governativa, seppur ispirata da norme internazionali, non ha saputo scardinare le eredità conservatrici di policy che si sono sedimentate attorno alla questione femminile e che danno prova di formidabile resistenza.

Il testo del Governo entrò subito in vigore dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale in data 16 agosto 2013, e sul Parlamento gravò la responsabilità di convertire in legge il testo in tempi ristretti rispetto al consueto processo legislativo, dal momento che il decreto legge detta i tempi dell'esame e dell'approvazione in aula (da concludersi entro 60 giorni).

3. Il processo di conversione in Parlamento e l' approvazione della legge 119/13 del 15 ottobre 2013.

Quando il decreto legge venne trasmesso alla Camera, il testo fu affidato in sede referente alle commissioni giustizia (II) e affari costituzionali (I), le cui sedute ebbero luogo dal 6 settembre all' 8 ottobre; venne poi trasmesso al Senato per l'approvazione in aula in data 10 ottobre, dopo un solo giorno di dibattimento in commissione, ma in tempo utile prima della decadenza del decreto che avrebbe avuto luogo in data 15 ottobre.

Alla Camera, durante il dibattimento presso le commissioni, il testo venne riveduto e modificato in certi suoi aspetti senza intaccare l'impianto securitario originario imposto dal governo. Inoltre il vincolo di dover convertire il decreto legge in tempi ristretti, pena la decadenza del testo, impose un dibattito serrato e circoscritto al contenuto del testo governativo. Durante i lavori in commissioni riunite, sotto la guida dei due relatori Francesco Paolo Sisto (Pdl) per la Commissione I e Donatella Ferranti (Pd) per la commissione II, vennero evidenziati due punti critici del testo in esame: da un lato, il considerare la violenza domestica come un problema di sicurezza pubblica, e dall'altro l'aver prodotto un testo poco o punto omogeneo dal punto di vista degli ambiti menzionati nel decreto. Pur dinanzi alle evidenti carenze, nonché ai supposti dubbi procedurali circa la legittimità del decreto legge, i due partiti di maggioranza Pd e Pdl decisero di proseguire l'iter di esame del testo. Nel corso della trattazione in commissione, iniziata in data 6 settembre 2013, furono organizzate audizioni con esperti della materia (docenti universitari, giuristi, parti sociali, centri antiviolenza), i quali in maniera unanime evidenziarono i limiti del testo e soprattutto criticarono l'impianto securitario e repressivo alla base del provvedimento. I membri della commissione, pur consapevoli delle lacune e dei difetti presenti nel testo governativo, piuttosto che abbandonare un'occasione per intervenire anche in modo impreciso sul fenomeno della violenza contro le donne decisero di emendare quanto possibile il testo di partenza in linea con le richieste emerse nel corso delle audizioni. Rifiutarono questa logica i rappresentanti del M5S, i quali si dichiararono contrari ad approvare il testo per due ordini di motivi: da un lato, la portata riduttiva dell'intervento (più di tipo repressivo che a favore della rimozione degli ostacoli che si frappongono all'effettivo raggiungimento della parità di genere) e, dall'altro lato, il contenuto disomogeneo e incoerente proprio di un decreto omnibus. Nel corso delle riunioni in commissione, PD, ScPI, LN, PDL intervennero con proposte emendative, mentre i rappresentanti di M5S - a cui si aggiunsero quelli di SEL - manifestarono una posizione assai chiara e non

negoziabile: togliere dal decreto tutto quello che non rientrava nella lotta alla violenza di genere, e inserirlo in un apposito progetto di legge di prevenzione e repressione, da esaminare autonomamente. Sottoposta al voto, tale posizione venne bocciata in commissione da parte degli altri partiti, i quali sostennero che fosse preferibile un provvedimento carente ma perfezionabile ora, piuttosto che un intervento migliore in un futuro non certo. Il dibattito proseguì, in particolare le sedute del 25, 26 settembre e 1 ottobre risultarono decisive nel modificare il testo, con una serie di emendamenti approvati per lo più dai partiti di maggioranza (Pd e Pdl). Da ricordare che contemporaneamente all'esame del testo, verso fine settembre si apriva una nuova crisi di governo con conseguenti riunioni dei gruppi politici in vista del voto di fiducia programmato in data 14 ottobre alla Camera. Come appare dai verbali delle sedute, di questi eventi politici risentì anche l'esame del decreto-legge presso le commissioni riunite, i cui membri al fine di accelerare i tempi e arrivare all'approvazione prima del voto di fiducia decisero di sopprimere una serie di emendamenti senza dare spazio ad alcuna discussione. Quando il testo arrivò in aula in data 9 ottobre, ottenne 343 voti a favore su 263 presenti, con la non partecipazione al voto da parte dei rappresentanti di M5S e Sel.

Il testo approvato alla Camera introdusse significativi miglioramenti alla proposta governativa, in particolare: a) la definizione di violenza domestica divenne come 'uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica...'; b) si previde la possibilità di remissione della querela per via processuale; c) vennero rafforzate le attività formative e educative previste all'interno del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, con la previsione di una adeguata copertura finanziaria nazionale per il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità; e, infine, d) venne riconosciuto il ruolo e l'esperienza dei centri antiviolenza presenti sul territorio.

Quando il testo arrivò al Senato, durante i lavori delle commissioni referenti I e II i senatori denunciarono la scarsità di tempo per svolgere un esame adeguato del testo. Anche in questa sede i rappresentanti del M5S si rifiutarono di ritirare i loro emendamenti per ridurre i tempi di esame e per protesta contro le condizioni in cui il Senato era costretto a votare un testo ('che avrebbe [avuto] bisogno di un ben maggiore approfondimento'- secondo loro), annunciarono di non voler partecipare al prosieguo dei lavori della Commissione, abbandonando dunque la seduta. La commissione celermente (nella mezza giornata del 10 ottobre) concluse l'esame senza apportare emendamenti e rinviò il testo al voto dell' Assemblea. Il dibattito in Aula dell'11 ottobre, pur denunciando lo svilimento dei lavori del Senato rispetto alla Camera, le carenze contenute nel testo e la supposta incostituzionalità di un decreto omnibus, trovò i partiti di maggioranza coesi a votare a favore della conversione del decreto. Solo i senatori del M5S proposero nuovamente di lasciare decadere il testo e privilegiare la trattazione di un disegno di legge organico in materia di violenza di genere (il cui esame peraltro sarebbe già stato in corso presso le commissioni competenti). La proposta non incontrò alcun appoggio, e venne di fatto bocciata. A fine giornata il testo ottenne voti favorevoli 143, contrari 3, astenuti 0, votanti 146, su 151 presenti. I voti contrari e le astensioni furono da parte di M5S, Sel e Lega Nord (per la Lega Nord la posizione contraria derivò dalla non cancellazione dell'articolo riguardante la concessione del permesso di soggiorno a straniere vittime di violenza) .

Per concludere, si segnala che la corsia legislativa preferenziale propria di un decreto legge, con tempi assai contingentati rispetto alla prassi parlamentare, ha di fatto aperto la porta per interventi in altri settori che si sono estesi nel corso del dibattito parlamentare fino ad includere nel testo della legge finale anche i seguenti ambiti: l'utilizzo di risorse comunitarie nel mezzogiorno, la messa in sicurezza di zone interessate da insediamenti produttivi o da infrastrutture logistiche, le frodi informatiche, la sicurezza durante gli eventi sportivi, le caratteristiche degli articoli pirotecnici, le regole relative ai vigili del fuoco e al personale della protezione civile, gli interventi a favore della montagna, il contrasto al fenomeno dei furti in danno di infrastrutture energetiche e di comunicazione, il commissariamento delle province, e infine il finanziamento degli enti locali. Alla luce del contenuto della legge approvata, appare davvero difficile sostenere che vi sia stato un intervento organico e coerente su un tema complesso quale la violenza di genere. Non solo, da parte di giuristi ed esperti si stanno evidenziando problematicità relative alla modifiche apportate al codice penale e alla loro esecuzione, sollevando seri dubbi circa quello che sarà il reale impatto di quelle norme repressive adottate per il contrasto alla violenza di genere[9]. I mesi a venire porteranno maggiori elementi di chiarezza a riguardo.

4. Un occasione mancata? Ovvero perché la pressione internazionale non si è tradotta in una cambiamento di policy?

Inserendo i contenuti della legge 119/2013 nel contesto di quelle che sono state le misure normative introdotte in precedenza, si registra la sostanziale continuità con la logica della sicurezza pubblica che tramite interventi principalmente sul diritto penale si realizza nell'inasprimento del trattamento sanzionatorio. L'associazione tra il fenomeno della violenza contro le donne e il mantenimento dell'ordine pubblico, da cui traggono legittimità le misure di sicurezza e di criminalizzazione dei comportamento dei soggetti violenti, non è stata sostanzialmente alterata.

Sebbene la contingenza politica, con un parlamento che per la prima volta nella storia repubblicana nel 2013 risultava composto da oltre 30% di rappresentanza femminile e con la nomina a presidente della Camera di una donna, Laura Boldrini, assieme ai contenuti innovativi della ratificata Convenzione di Istanbul, avrebbe potuto rappresentare una condizione favorevole per il superamento dell'impianto securitario nell'intervento normativo, il Governo non ha saputo sfruttare tale contingenza per scardinare il tradizionale discorso pubblico sulla donna intesa come 'soggetto debole' da proteggere e da guidare o sostituire nei comportamenti. La decisione di intervenire con urgenza sulla questione ha di fatto costretto il Governo a inserire le nuove norme contro la violenza di genere nell'alveo principale delle misure in materia di sicurezza pubblica (sulla scia delle norme introdotte nel 1996 e nel 2009). Resta il tentativo di inserire qualche elemento di discontinuità attraverso la previsione del Piano di azione straordinario, la cui efficacia

[9] Si veda la Relazione n. III/03/2013 della Corte di Cassazione che rileva seri dubbi interpretativi rispetto alla revocabilità della querela (22 agosto 2013).

dipenderà molto da come verrà attuato e dall'entità delle risorse disponibili. Tuttavia, appare comunque una evidente contraddizione lessicale definire 'straordinario' un Piano che dovrebbe intervenire sulla natura strutturale della questione della violenza maschile contro le donne.

L'azione del governo è stata dunque fortemente condizionata dalla presenza di fattori di lungo periodo riconducibili al concetto di *policy legacy*. Anche la pressione alla discontinuità rappresentata dalla Convenzione di Istanbul, e sui cui il Governo ha cercato di appoggiare la sua azione, è stata indebolita e di fatto neutralizzata dalle caratteristiche proprie del contesto politico-istituzionale italiano. Ne possiamo identificare di quattro tipi: di natura istituzionale, politico-organizzativa, culturale-sociale e legislativa (Donà 2009, 2006). Con fattori di tipo istituzionale si fa riferimento alla debolezza istituzionale degli organi di parità sul piano delle risorse e delle competenze. A conferma del persistere di tale debolezze, si ricorda che le nuove norme sono state approvate in assenza del ruolo politico del delegato Ministro per le pari opportunità e senza il coinvolgimento della struttura governativa di riferimento, il Dipartimento per le pari opportunità. In sostituzione delle women policy agencies, è risultato centrale il Ministro dell'Interno in coerenza con la logica securitaria delle misure introdotte. I fattori di tipo politico-organizzativo rinviano alla mancanza di una radicata e condivisa cultura politica per le pari opportunità e la parità di genere a livello di elite politica. Su questi temi in Italia risulta carente l'affermazione di una cultura politica di riconoscimento e di valorizzazione dei diritti delle donne condivisa attraverso i partiti politici, come realizzazione del principio democratico che i diritti delle donne sono diritti di tutti e per tutti (Sarlo e Zajczyk 2012; Donà 2011). Per fattori di tipo culturale-sociale si intende l'eredità del movimento femminista, in particolare il progressivo abbandono dell'attività politica di tipo rivendicativo, e lo stabilirsi di un doppio femminismo, da un lato quello del movimento integrato (donne elette, donne attiviste, esperte, associazioni) che partecipa al dibattito, e dall'altro lato il movimento del femminismo della differenza che rimane ai margini, e anzi boicotta la discussione (Guadagnini 2005). Infine, per fattori di tipo legislativo si intende il discorso di *policy* di tipo tradizionalista e conservatore radicato nelle norme esistenti. Questi quattro tipi di fattori strutturano il contesto di relazioni e di influenze all'interno del quale sono discusse e approvate le decisioni riguardanti i diritti delle donne (Donà 2006), e sono risultati confermati anche per il nostro caso di studio. La volontà governativa di legiferare non è riuscita a utilizzare le indicazioni, gli strumenti e i discorso veicolato dalla Convenzione di Istanbul per modificare la sedimentata logica legislativa centrata sull'attività di uno stato che tutela e protegge anziché promuovere l'autodeteminazione e la libertà delle donne come strumenti di realizzazione di diritti di piena e sostanziale cittadinanza.

La politica italiana è intervenuta sul tema della violenza contro le donne sulla spinta dell'emozione e dell'emergenza, costruita e percepita, e su sollecitazione di obblighi internazionali. E' risultata evidente la mancanza di un'approfondita conoscenza del e riflessione sul problema, mentre è stata mantenuta la tradizionale interpretazione del ruolo della donna come soggetto debole bisognoso di protezione e il ruolo repressivo dello Stato. Mentre la Convenzione di Istanbul (nel preambolo) riconosce che' il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne, giacché la violenza contro le donne è la manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi (...), e riconosce che la

violenza contro le donne ha una natura strutturale che rende le donne in una posizione subordinata rispetto agli uomini', le misure approvate (che nelle intenzioni del governo avrebbero dovuto attuare quella Convenzione) tralasciano di occuparsi delle radici strutturali e profonde della violenza. Le nuove norme attuano unicamente le parti dedicate alla protezione e al sostegno delle vittime (Capitolo V) nonché alle indagini, ai procedimenti penali e alle misure protettive (Capitolo VI), omettendo che la Convenzione impegna gli Stati firmatari a: promuovere e tutelare il diritto delle donne di vivere libere dalla violenza, a condannare ogni forma di discriminazione e ad adottare misure legislative per prevenirla; a adottare politiche sensibili al genere, ad adottare politiche efficaci, globali e coordinate; a dotarsi di adeguate risorse umane e finanziarie per un' adeguata attuazione delle politiche; a incoraggiare e sostenere i lavoro delle associazioni della società civile; a dotarsi di organismi di coordinamento, monitoraggio e valutazione; a raccogliere periodicamente dati statistici e sostenere la ricerca; a adottare misure necessarie a promuovere cambiamenti nei comportamenti socio-culturali di uomini e donne, a promuovere attività di sensibilizzazione e di educazione e formazione di figure professionali. Su tutti questi ambiti, l'Italia nonostante le nuove norme non appare ancora in linea con i vincoli internazionali ratificati ed entrati in vigore dal 1 agosto 2014[10].

5. Conclusioni

Lo studio del recente dibatto politico attorno alle misure per combattere la violenza contro le donne ha messo in evidenza quanto in Italia sia dominante e perdurante un discorso pubblico incentrato sulla donna come soggetto bisognoso di protezione e di tutela. Sulla base dell'analisi condotta, il saggio ha argomentato che le difficoltà nel trasformare in senso paritario tale discorso rinviano alle caratteristiche del contesto politico- istituzionale italiano che si sono sedimentate in materia di diritti delle donne, al punto che l'Italia è internazionalmente riconosciuto come un paese culturalmente conservatore (al pari di Spagna, Portogallo e Grecia).

Il caso oggetto di studio conferma che la dipendenza di percorso (*path dependecy*) non sarà facilmente alterata per effetto di *sole* dinamiche di politica interna. E' anzi ipotizzabile che l'azione di un coercitivo vincolo esterno (sotto forma di direttive comunitarie o di Convenzioni internazionali) possa rappresentare quel fattore aggiuntivo in grado di scardinare la logica securitaria su cui è stata costruita la politica italiana a favore delle donne. Infatti, l'attività da parte delle organizzazioni internazionali (Nazioni Unite e Consiglio d'Europa; Caglar**,** Prügl e Wingel 2012) e sovranazionali (Unione Europea; Montoya 2013) si è resa evidente anche nell'ambito della violenza contro le donne, e il potere normativo (elaborazione di idee, discorsi, norme e strategie) di quest'ultime può risultare cruciale per superare le opposizioni anche da parte degli stati più conservatori. Ciò può avvenire soprattutto quando esiste un attivismo dei gruppi e dei movimenti in grado di agire e costruire alleanze attraverso le arene domestica e internazionale,

[10] La Convenzione è entrata in vigore dopo la ratifica da parte di 10 Stati. Per maggiori informazioni si rinvia all'apposito sito del Consiglio d'Europa: http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=210

dando vita all'effetto *boomerang* (un processo di influenza per cui gruppi di pressione di un paese poco ricettivo alle loro richieste scavalcano l'arena nazionale e costruiscono alleanze internazionali cercando di attivare una pressione dall'esterno; Keck e Sikkink 1998). Quando sarà istituito il Group of experts on action against violence against women and domestic violence (denominato "GREVIO"), organo cui è affidato il compitò di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte degli Stati parte, le reti italiane composte di associazioni e di movimenti della società civile avranno l'opportunità di presentare appositi 'rapporti ombra' (come già accade, ad esempio, per il monitoraggio della la Convezione UN per l'eliminazione delle discriminazione contro le donne) per denunciare le mancanze nell'attuazione delle norme internazionali e sollecitare dunque azioni contro l'Italia. Le pressioni esterne, infatti, quando sono supportate dall'attività interna di monitoraggio da parte di soggetti della società civile possono essere utilizzate come una leva soprattutto nel caso di uno stato come l'Italia che generalmente assume una posizione più assertiva rispetto agli obblighi internazionali che verso le richieste che provengono dall'arena domestica.

Riferimenti bibliografici

Alasso, I. (2012), Il Quinto Stato, Franco Angeli.

Ballestrero, M. V (1989), Parità e oltre, Ediesse, Roma.

Beccalli, B. (1985), Le politiche del lavoro femminile in Italia: donne, sindacati e stato tra il 1974 e 1985, Stato e Mercato, 15, pp 423-59.

Bimbi, F. e A Del Re, a cura di (1997), *Genere e democrazia: la cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto,* Torino..

Bock, G. (2003), Le donne nella storia europea, Roma-Bari, Laterza.

Bonacchi G. e A Groppi, a cura di (1993), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne* Roma-Bari.

Caglar G.**,** Prügl E.**,** Zwingel S., a cura di (2012), Feminist Strategies in International Governance, Routledge.

D'Urbano, A. (2013), Femminicidio quando l'urgenza non detta buone leggi, 29/11/2013 (http://ingenere.it)

Degani, P. e R. Della Rocca (2013), La protezione delle donne vittime di violenza nella prospettiva dei diritti umani. Una riflessione in chiave operativa, Cleup, Padova.

Donà (2011) "Using the EU to promote gender equality policy in a traditional context: Reconciliation of work and family life in Italy" in The Europeanization of Gender Equality Policies, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 99-120.

Donà, A. (2006), *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza.

Donà, A. (2007), *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.

Donà, A. (2009), "L'Italia e la questione di genere: perché è lontana la parità tra uomini e donne?", *Quaderni di Scienza Politica,* n.1, aprile, pp. 117-135.

Duina, F. (1999), *Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market*, New York, State University of New York Press.

Fabbrini, S. (2008), *Politica comparata*, Roma-Bari, Laterza.

Forest, M. e E. Lombardo (a cura di), *The Europeanisation of gender equality policies*, London, Palgrave.

Galoppini, A.M. (1980), *Il lungo viaggio verso la parità. I diritti civili e politici delle donne dall'Unità ad oggi*.

Grecchi A. (1995), *Pari opportunità. Il diritto e la cultura*, Milano, Franco Angeli.

Guadagnini M. e A. Donà (2007) "Women's Policy Machinery in Italy between European Pressures and Domestic Constraints" in Changing State Feminism, Londra: Palgrave, p. 165-181.

Guadagnini, M. (1995), *The Late-Comers: Italy's Equal Status and Equal Opportunity Agencies*, in D. McBride Stetson e A.G.Mazur (a cura di), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.

Guadagnini, M. (2005) Gendering the debate on political representation in Italy: a difficult challenge, in J. Lovenduski (ed) St*ate feminism and political representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 130-152.

Iacona, R. (2012), Se questi sono gli uomini, Chiarelettere.

Kantola, J. (2010), Gender and the European Union, Palgrave, London.

Keck, M.E. and K.Sikkink (1998), Activists beyond borders. Ithaca: Cornell University Press.

Lupperini, L. e M. Murgia (2013), L'ho uccisa perché l'amavo, Roma-Bari, Laterza.

Magaraggia, S. e D. Cherubini (2013), Uomini contro le donne? Le radici della violenza maschile, Torino: Utet.

Mancini S. (2012) , *From the struggle for suffrage to the construction of a fragile gender citizenship: Italy 1861-2009*, in R. Rubio Marin (a cura di), The Struggle for Female Suffrage in Europe, Leiden Boston, Brill, 2012, pp. 373 – 388

Montoya, C. (2005), Italian Culture and Women's Rights Policy: Reproductive Rights and Violence against Women, paper presented at the APSA conference, 2 September Washington DC.

Montoya, C. (2013), From Global to Grassroots. The European Union, Transnational Advocacy, and Combating Violence against Women, Oxford University Press.

Mulino.

Pitch, T. (1998) Un diritto per due, Il Saggiatore

Saraceno, C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il

Sarlo, A. e F. Zajczyk (2012), Dove batte il cuore delle donne? Voto e partecipazione politica in Italia. Roma-Bari, Laterza

Sarogni, E. (1995), *La donna italiana. Il lungo cammino verso i diritti. 1861-1994,* Parma.

Special Rapporteur UN (2012), Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo, Mission to Italy A/HRC/20/16/add.2, 15 giugno 2012

Spinelli, B., a cura di (2008), Femminicidio. Dalla denuncia sociale alla tutela internazionale, Franco Angeli, Milano.

Virgilio, M. (2014), Legislazione a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione femminile, in S. Scarponi (a cura di), Diritto e genere, CEDAM.

Weldon, S.L. (2002), Protest, policy and the problem of violence against women: a cross-national comparison, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.

Wilson, P. (2011), Italiane, Roma-Bari, Laterza.

World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2014*, Geneva, 2014.