

**Relazione sulle
politiche europee
e nazionali volte
a favorire
l'empowerment
femminile**
con un focus riservato
alle donne in
situazione di violenza



PROGETTO DI MONITORAGGIO,
VALUTAZIONE E ANALISI
DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE
E CONTRASTO ALLA VIOLENZA
CONTRO LE DONNE



IRPPS

Istituto di Ricerche
sulla Popolazione
e le Politiche Sociali



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

IL PROGETTO VIVA

Il progetto *ViVa – Valutazione e Analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne* è realizzato nell'ambito di un Accordo di collaborazione tra IRPPS-CNR e Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Esso prevede tre principali ambiti di intervento:

- **Ambito 1: Contributo alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne**, il cui scopo è quello di contribuire alla programmazione e all'implementazione delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne attraverso attività di studio e ricerca e consulenza metodologica;
- **Ambito 2: Studi di campo su attori e processi del sistema antiviolenza italiano**, il cui scopo è quello di contribuire alla conoscenza delle caratteristiche e delle pratiche di intervento dei Centri per uomini autori di violenza e delle misure di empowerment attivate a livello centrale e locale in favore delle donne in uscita dalla violenza.
- **Ambito 3: Valutazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne**, il cui scopo è quello di condurre studi valutativi sul Piano 2017-2020 e sul Piano 2021-2023 rispondendo ad una funzione rendicontativa e di apprendimento.

Il progetto è realizzato dall'IRPPS-CNR ed è coordinato da **Pietro Demurtas**

BEATRICE BUSI

Dottoressa di ricerca in Filosofia presso l'Università di Roma "Sapienza", ha una formazione transdisciplinare in Storia delle donne e dell'identità di genere. Nel campo dell'analisi delle politiche antiviolenza è stata consulente per la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e ha collaborato con centri di ricerca, enti locali e organizzazioni del privato sociale. Ha inoltre partecipato alla realizzazione di numerosi progetti di ricerca nazionali e internazionali sulle trasformazioni contemporanee del lavoro, dei generi e della riproduzione sociale, utilizzando metodologie qualitative in una prospettiva intersezionale. Collaboratrice del progetto *ViVa* dal 2019, è assegnista di ricerca presso IRPPS-CNR nell'ambito della seconda edizione del progetto

ANGELA M. TOFFANIN

Dottoressa di ricerca in Scienze Sociali, è ricercatrice presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR. Le sue attività di ricerca si situano nell'ambito degli studi di genere, delle migrazioni internazionali, delle politiche pubbliche, della sociologia della famiglia e delle emozioni. È esperta di metodologie qualitative e sperimenta l'applicazione dell'approccio intersezionale nella ricerca sociale. È stata ricercatrice e docente all'Università di Padova, dove attualmente è titolare dell'insegnamento in "Modelli familiari e transnazionalità". Dal 2018 collabora con il progetto *ViVa*, in questa seconda edizione per le attività di ricerca sulle misure di empowerment socio-economico e per quelle di disseminazione

PIETRO DEMURTAS

Dottore di ricerca in Metodologia delle Scienze Sociali presso l'Università di Roma "Sapienza" e ricercatore presso l'IRPPS-CNR, ha realizzato studi e ricerche adottando un approccio mixed-methods in diversi ambiti: dalle disuguaglianze di genere nella sfera pubblica e privata, alle migrazioni internazionali, passando per l'analisi dei servizi sociali rivolti a differenti target di popolazione. Ha analizzato le politiche e gli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, riservando particolare attenzione all'analisi delle caratteristiche, delle interazioni e delle pratiche di intervento dei servizi specializzati e generali attivi in questo campo. Dal 2020 è referente dell'area di ricerca POGES – Popolazione, Genere e Società dell'IRPPS-CNR e di diversi progetti di ricerca in tema di discriminazioni e violenze basate sul genere e su SOGIESC. Dal 2017 ha partecipato alla prima edizione del Progetto *ViVa* e dal 2022 coordina la seconda edizione.

Abstract

Con la presente relazione intendiamo offrire una sintesi dei principali orientamenti di policy esistenti sia a livello europeo sia a livello nazionale in materia di empowerment socio-economico delle donne e, in particolare, delle donne in fuoriuscita dalla violenza.

Tale studio desk, risultato di un'ampia rassegna della letteratura nazionale e internazionale, costituisce il lavoro preparatorio per la ricerca empirica sulle misure implementate a livello locale che sarà realizzata nel corso del 2024, nell'ambito del WP4 di questa seconda edizione del progetto ViVa.

La promozione dell'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza è collocabile in un campo di intersezione tra le strategie di contrasto alla violenza maschile contro le donne, le strategie per l'uguaglianza di genere e le politiche di sicurezza sociale rivolte alla popolazione generale: un tale livello di complessità ha richiesto innanzitutto un lavoro di concettualizzazione dell'empowerment e di ricognizione dei diversi framework teorici utilizzati per definirlo, ai quali è dedicato il primo capitolo.

Nel secondo capitolo vengono analizzati i modi in cui le politiche di contrasto alla violenza maschile sono state inquadrare in relazione all'uguaglianza di genere a livello dell'Unione europea (UE), intesa come spazio politico, osservando l'evoluzione delle relative scelte e decisioni di policy.

Nel terzo capitolo vengono invece presentate e contestualizzate alcune misure di sostegno all'autonomia economica, lavorativa e abitativa implementate in tre Stati membri (Spagna, Francia, Austria) con l'obiettivo di rispondere ai bisogni delle donne con vissuti di violenza.

A partire in particolare dalla concettualizzazione proposta nel primo capitolo, l'ultimo capitolo prende in esame la letteratura sulle politiche italiane per l'uguaglianza di genere, in particolare relativamente ad alcune dimensioni ritenute rilevanti per il tema dell'empowerment socio-economico. Ci focalizziamo quindi sulle dimensioni relative agli aspetti economici, lavorativi e abitativi che nei Piani Nazionali antiviolenza e nella Strategia italiana per l'Uguaglianza di genere 2021-26 sono descritti come requisiti necessari sia per contrastare e prevenire la violenza maschile e per sostenere le donne che la subiscono, sia per costruire società più giuste, democratiche ed egalarie raggiungendo un maggior equilibrio nei rapporti di genere. Vengono inoltre analizzate le potenzialità per l'empowerment delle donne nelle politiche sociali, in relazione ad alcuni dati nazionali e internazionali che misurano l'accesso a questi diritti sociali per le donne, in un'ottica comparativa tanto con l'universo maschile, quanto con il contesto europeo.

A partire dai "dilemmi" classici nel dibattito sull'evoluzione delle politiche sociali, proponiamo in queste pagine non tanto una sintesi della complessità e l'evoluzione del dibattito sulle politiche sociali, quanto piuttosto alcuni insight utili per individuare e contestualizzare le misure e gli interventi analizzati in questo progetto di ricerca e, soprattutto, necessari a guidare l'interpretazione dei risultati del futuro lavoro di campo.

Abstract

This report describes the main orientations of European and Italian policies for socio-economic empowerment of women and, in particular, of women that are survivors of gender-based violence. The study is the result of an extensive review of national and international literature that constitutes the preparatory work for the empirical research that will be carried out during 2024 on local interventions to support socio-economic autonomy of survivors.

Beginning with classic "dilemmas" in the debate on the evolution of social policies, we propose in these pages not so much a summary of the complexity and evolution of the debate on this kind of policies, but rather some useful insights to identify and contextualize the measures and interventions analysed in ViVa project and, more importantly, those necessary to guide the interpretation of the results of future fieldwork.

The promotion of socio-economic empowerment of women in violent relations can be in a field of intersection between the policies fighting male violence against women, the gender equality ones, and the ones on social security. Such a level of complexity required a work on conceptualizing empowerment and an analysis of the different theoretical frameworks used to define it. The first chapter summarizes this kind of activity.

The second chapter analyses how policies against male violence have been framed in relation to gender equality at the European Union (EU) level, observing the evolution of the policies.

The third chapter, on the other hand, presents and contextualizes some measures to support economic, work and housing autonomy implemented in 3 member states (Spain, France, Austria) with the aim of responding to the needs of women with experiences of violence.

Starting from the conceptualization proposed in the first chapter, the last one reviews the literature on Italian policies for gender equality, particularly about some dimensions considered relevant to the theme of socio-economic empowerment. The focus is on economic autonomy, job and housing that in the National Anti-Violence Plans and in the Italian Strategy for Gender Equality 2021-26 are described as necessary requirements both to prevent male violence and to support women who suffer it: that is, they are requirement for more just, democratic and egalitarian societies through a greater balance in gender relations. The potential for women's empowerment in social policies is also analysed, discussing some national and international data, in a comparative perspective with both the male universe and the European context.

INDICE

PREMESSA	1
INTRODUZIONE.....	3
1. CONCETTUALIZZARE L'EMPOWERMENT SOCIO-ECONOMICO DELLE DONNE IN FUORIUSCITA DALLA VIOLENZA.....	6
1.1 <i>Definire l'empowerment</i>	6
1.2 <i>I modelli di empowerment nel lavoro sociale e nella psicologia sociale</i>	8
1.3 <i>I modelli di empowerment delle donne nell'approccio femminista allo sviluppo</i>	12
1.4 <i>La concettualizzazione dell'empowerment socio-economico delle donne in situazione di violenza</i>	16
1.5 <i>La misurazione dell'empowerment</i>	20
2. IL CONTESTO EUROPEO	23
2.1 <i>I principali frame della violenza contro le donne nella UE</i>	23
2.2 <i>L'evoluzione delle politiche per l'uguaglianza di genere della UE</i>	24
2.3 <i>Le politiche UE contro la violenza</i>	28
2.4 <i>L'integrazione tra politiche antiviolenza e politiche per l'uguaglianza di genere</i>	31
3. ESPERIENZE EUROPEE A CONFRONTO.....	36
3.1 <i>La metodologia di selezione</i>	36
3.2 <i>Il modello dello structural gender equality frame: la Spagna</i>	38
3.3 <i>Il frame della violenza domestica incentrato sulle donne: la Francia</i>	41
3.4 <i>Un esempio di intersezione tra differenti frame: l'Austria</i>	45
4. IL CONTESTO NAZIONALE: POLITICHE E MISURE	49
4.1 <i>L'empowerment nelle politiche a contrasto della violenza e per l'uguaglianza di genere</i>	49
4.2 <i>Politiche sociali e politiche per l'uguaglianza in Italia: alcuni spunti per la ricerca empirica</i>	56
5. LE MISURE PER IL SOSTEGNO ALLE DONNE IN SITUAZIONE DI VIOLENZA.....	72
5.1 <i>Alcuni dati di contesto: donne e autonomia economica in Italia</i>	72
5.2 <i>La situazione economica e lavorativa delle donne in situazione di violenza nelle rilevazioni ISTAT</i>	78
5.3 <i>Interventi a sostegno dei percorsi lavorativi delle donne in situazione di violenza</i>	80
5.4 <i>Interventi a sostegno del reddito delle donne in situazione di violenza</i>	83
5.5 <i>Interventi a sostegno dell'abitare delle donne in situazione di violenza</i>	86
5.6 <i>La condizionalità nelle misure e i rischi per le metodologie d'accoglienza</i>	87
CONCLUSIONI	90
BIBLIOGRAFIA.....	93
APPENDICE 1- SINTESI INTERVENTI MIRATI ALLE DONNE IN PERCORSI DI USCITA DALLA VIOLENZA	104

INDAGINI **DI CAMPO**

WP3 WP4

RELAZIONE SULLE POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI VOLTE A FAVORIRE L'EMPOWERMENT FEMMINILE, CON UN FOCUS RISERVATO ALLE DONNE IN SITUAZIONE DI VIOLENZA (10 gennaio 2024)

Premessa

L'Organizzazione mondiale della sanità ha già messo in luce come la violenza contro le donne comporti effetti negativi di medio-lungo periodo non solo sul benessere psicologico e la salute fisica delle donne con esperienze di violenza e dei/delle loro figli/e ma anche sulla loro sicurezza economica [WHO, 2017]. Le tattiche frequentemente utilizzate dagli autori di violenza per interferire e limitare le risorse finanziarie e la partecipazione al mercato del lavoro della partner hanno un impatto anche sulle prospettive occupazionali delle donne in fuoriuscita dalla violenza [Sanders, 2015]: si tratta di quei comportamenti di controllo, sfruttamento e sabotaggio persistente che configurano la violenza economica come una forma distinta e specifica di abuso e i cui effetti si estendono anche oltre l'interruzione della relazione violenta [Stylianou, 2018; Postmus et al., 2018].

Le attuali strategie internazionali¹ per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne prevedono un insieme di politiche che si situano in una cornice ampia, entro cui trovano posto la promozione dell'empowerment e dell'uguaglianza di genere. Tale impostazione deriva da una concettualizzazione della violenza sulle donne che ne identifica cause e motivazioni nella struttura sociale e culturale dei rapporti di genere. Infatti, come ricorda anche la Convenzione di Istanbul [2011]², la violenza è riconducibile alle disuguaglianze, sociali e soggettive tra donne e uomini e può essere intesa come uno dei meccanismi che le riproducono. Questa prospettiva è frutto, tra l'altro, dei saperi elaborati da donne e femministe che hanno contribuito al discorso pubblico, consentendo di riconoscere e nominare il fenomeno e di superare letture "neutrali" delle disuguaglianze, così come quelle che riconducevano la violenza nelle relazioni d'intimità a devianze individuali o che la riducevano nella rigida polarizzazione donna vittima/uomo abusante [Busi et al., 2021; Toffanin, 2021].

Le donne impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, infatti, incontrano molteplici ostacoli nel raggiungimento dell'indipendenza economica e abitativa. Questi

¹ Tra gli altri, ci riferiamo all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sottoscritta nel 2015, consultabile al link <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>; Convenzione OIL n. 190 del 21 giugno 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ratificata dall'Italia il 15 gennaio 2021, consultabile al link https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_713379.pdf; Gender Equality Strategy 2020-25 della Commissione Europea, del 5 marzo 2020, consultabile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152> (Link consultati il 17/12/23). Si veda il capitolo 2

² https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/750635/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h2_h22 (link consultato il 17/12/2023)

ostacoli sono relativi a fattori di vulnerabilizzazione individuali come la limitata esperienza lavorativa, la mancanza di formazione, il background migratorio e/o lo status di cittadinanza, che sono a loro volta correlati a fenomeni strutturali come il razzismo, la più generale disuguaglianza socio-economica tra uomini e donne, la pervasività del lavoro precario, caratterizzato da bassi salari e dalla mancanza di prospettive di mobilità di carriera, nonché all'accessibilità delle risorse nei contesti sociali di residenza come, ad esempio, la scarsità di alloggi a prezzi accessibili e opportunità di lavoro limitate [Tarshis, 2022; Peled et al., 2016]. Le ricerche sulle esperienze di donne in condizioni di vulnerabilità multiple, come ad esempio le donne migranti in situazione di violenza nelle relazioni d'intimità [Toffanin, 2015], hanno inoltre messo in luce in maniera particolarmente nitida come la possibilità di "esercitare una qualche forma di controllo sulle proprie vite", ossia, di agire pratiche di *agency* [MacCannell, MacCannell 1993, 211], sia correlata, oltre che a dimensioni di tipo auto-riflessivo e di tipo sociale e relazionale, all'accesso a diritti formali e sostanziali di cittadinanza, ossia a "quei fondamentali diritti sociali che gli Stati sono chiamati a garantire a cittadini e cittadine", sintetizzabili in quelli che erano definiti "diritti sociali" [Gambino, 2013]. L'insieme di questi fattori e dimensioni non può non incidere anche sull'efficacia delle misure progettate e programmate per favorire l'indipendenza socio-economica delle donne che vivono la violenza: comprendere se e in quale misura questo accada nel contesto italiano è uno degli obiettivi del WP4 della seconda edizione del progetto ViVa "*Valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*".

Introduzione

La prima edizione del progetto ViVa aveva preso in considerazione gli interventi per l'empowerment socio-economico progettati e implementati nel campo dell'antiviolenza italiano nell'ambito di tre linee di analisi e ricerca: quella dedicata alle attività di valutazione dei Piani nazionali, quella relativa all'analisi delle politiche antiviolenza regionali, nonché l'indagine di campo che ha coinvolto 35 Centri antiviolenza (CAV) e 6 Case rifugio (CR). Complessivamente, è emersa una notevole eterogeneità territoriale di tali interventi³, che appare rispecchiare, inevitabilmente, l'eterogeneità delle politiche di welfare.

Alcune indicazioni sui punti di forza e criticità di questi strumenti sono emerse in particolare dalle interviste condotte con le operatrici di CAV e CR.⁴ Nelle parole delle operatrici, gli interventi per favorire l'indipendenza socio-economica delle donne in fuoriuscita dalla violenza, risultano importanti per almeno due ordini di motivi che attengono alle dimensioni costituenti dell'empowerment: la loro funzione di potenziamento dell'autostima e di centralità del desiderio di autonomia e quella di fornire alle donne l'opportunità di "riscattarsi" rompendo l'isolamento generato dall'esperienza della violenza. Tuttavia, l'efficacia di questi strumenti appare fortemente condizionata sia dalla stratificazione e dalle criticità strutturali che attraversano il mercato del lavoro italiano, sia dalle rappresentazioni sociali delle occupazioni "femminili", delle donne lavoratrici e delle donne che hanno subito violenza. Alcune operatrici riconoscono il limite di riuscire a proporre alle donne, in particolare a quelle con un basso titolo di studio, solo lavori tradizionalmente associati al femminile: ad esempio, solo in settori professionali altamente precarizzati, scarsamente retribuiti ed esposti a uno sfruttamento più intenso, come il settore delle aziende o delle cooperative multiservizi, nel settore della ristorazione come cameriere, nel settore dei servizi alla persona come assistenti familiari o come operatrici socio-sanitarie. La sfida per le operatrici, dunque, è quella di riuscire a conciliare la necessità di un'occupazione con i desideri della lavoratrice, evitando di esporla allo sfruttamento e alla mancanza di diritti. In un'ottica intersezionale, tra le disuguaglianze strutturali vi sono del resto anche i processi di razzializzazione del mercato del lavoro e il fatto che la fragilità delle politiche abitative pubbliche e l'inaccessibilità del mercato immobiliare privato si riflettono in maniera ancora più dirompente sulle donne migranti o con vulnerabilizzazioni multiple.

³ Nel rapporto *Le politiche antiviolenza regionali. Schede di sintesi* del maggio 2021, curato da Francesca Proia, vengono rilevati i seguenti interventi, prevalentemente adottati da singole regioni: contributi economici finalizzati alla copertura delle spese necessarie alla fuoriuscita dall'originario nucleo familiare; interventi di conciliazione come l'abbattimento delle rette degli asili nido; accesso ai lavori socialmente utili; reddito di libertà o autodeterminazione (4 regioni) variamente collegati all'accesso a misure socio-lavorative regionali (3 regioni) o a indennità per la partecipazione ai progetti di occupabilità dei servizi per il lavoro (1 regione); borse di studio per i figli/e; borse lavoro; sostegni/semplificazioni per autoimprenditorialità, start up, costituzione di cooperative sociali; incentivi per le aziende allo smart working; accordi con aziende/fondazioni per la formazione e l'inserimento lavorativo; voucher e deroghe nei tempi di iscrizione ai corsi di formazione professionale. Infine, si rileva che in 11 regioni viene previsto un accesso agevolato all'edilizia pubblica (tra le quali, 4 prevedono il requisito del procedimento giudiziario in corso).

⁴ Cfr. Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard quali-quantitativi per i servizi specialistici e generali, Deliverable n. 13A, ViVa, CNR-IRPPS, Roma, a cura di Beatrice Busi, Anna Gadda, Alice Mauri, Marta Pietrobelli e Angela M. Toffanin, disponibile online: <https://ViVa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/03/deliverable13a-relazione-indagine-campo-cav-cr-reti-territoriali.pdf>.

Un ulteriore elemento di fragilizzazione di questo tipo di interventi attivati da CAV e CR è inoltre rappresentato dai sistemi di finanziamento. Si tratta prevalentemente di progetti finanziati con fondi del DPO, degli enti locali, di privati e delle reti dei centri anti violenza e delle case rifugio: le operatrici raccontano come molti di questi strumenti siano il risultato dell'attività politica dei CAV stessi, che hanno portato ai tavoli nazionali la consapevolezza che “una donna non può dedicarsi ad un percorso di uscita dalla violenza se non ha soldi in tasca, una casa e figli in sicurezza” (CAV16, privato esclusivo, storico, centro). Tuttavia, il sistema basato sui bandi e/o sui finanziamenti a progetto determina una mancanza di continuità, una intermittenza degli interventi stessi. Infatti, anche quando le azioni rivolte al sostegno all'autonomia professionale rappresentano un impegno costante per le operatrici, la loro sostenibilità dipende dalla periodica presentazione di progetti.

Non solo in questi casi, ma più in generale per quanto riguarda gli strumenti che le operatrici di CAV e CR hanno a disposizione per sostenere le donne in fuoriuscita dalla violenza nel loro percorso verso l'indipendenza economica e abitativa, l'elemento di sfondo evidenziato dall'indagine qualitativa è una difficoltà che le operatrici incontrano nel preservare la metodologia della relazione tra donne e il protagonismo delle donne nella costruzione dei percorsi, evitando un approccio vittimizzante o assistenziale. In questo senso, la condizionalità degli aiuti economici diretti alle donne che necessitano anche di risorse materiali per affrontare il percorso di uscita dalla situazione di violenza rappresenta un ulteriore esempio. In quasi tutti i contesti, infatti, le spese pianificate ed effettuate dalle donne che beneficiano di queste erogazioni vengono sottoposte a un controllo molto preciso, sia che si tratti di una necessità legata alle modalità di rendicontazione richieste dall'ente pubblico, sia che le operatrici ritengano necessario “guidare” in maniera adeguata e corretta nelle spese le donne che fino a quel momento non avevano avuto accesso autonomo al denaro, in quanto strettamente controllate dal maltrattante. È quindi l'obiettivo stesso dell'empowerment che sembra essere messo in crisi. Quest'analisi mette in luce come la difficoltà di adottare interventi coerenti con gli obiettivi non dipenda tanto, né solo, dalle dinamiche micro che si sviluppano nell'ambito del lavoro quotidiano nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza: la promozione dell'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza infatti è collocabile in un contesto caratterizzato da diseguaglianze strutturali e da politiche, prassi e consuetudini che sono prodotte e riproducono (o rischiano di riprodurre) queste stesse diseguaglianze. Il quadro, poi, risulta ulteriormente complicato dal fatto che le misure per l'empowerment si trovano in un campo di intersezione tra le strategie di contrasto alla violenza maschile contro le donne, le strategie per l'uguaglianza di genere e le politiche di sicurezza sociale rivolte alla popolazione generale, moltiplicando il numero di attori potenzialmente coinvolti. In questo senso, occorre analizzare il contesto in cui questo tipo di interventi si colloca, ricostruendo le principali misure e politiche per l'empowerment economico, lavorativo ed abitativo rivolte alle donne con un focus specifico su quelle in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, sia a livello nazionale che nel quadro europeo. Per farlo, occorre tener conto anche di elementi quali le cornici giuridiche in cui si situano questi interventi, così come quelle legate ai sistemi di welfare e alla stratificazione del mercato del lavoro.

In questo deliverable, dopo aver presentato nel primo capitolo una cornice teorica utile a concettualizzare l'empowerment attraverso la ricognizione dei diversi framework teorici

utilizzati per definirlo, analizzeremo l'evoluzione delle decisioni di policy relative alle politiche di contrasto alla violenza maschile e per l'uguaglianza di genere nell'Unione Europea, oggetto del secondo capitolo. Il terzo capitolo discutiamo alcune misure di sostegno all'autonomia economica, lavorativa e abitativa delle donne con vissuti di violenza implementate in Spagna, Francia e Austria. Infine, rispetto al contesto italiano, nel quarto capitolo proponiamo una lettura del dibattito sull'evoluzione delle politiche sociali e per l'uguaglianza di genere con particolare attenzione alle dimensioni ritenute rilevanti per il tema dell'empowerment socio-economico. Ci focalizziamo quindi sulle dimensioni relative agli aspetti economici, lavorativi e abitativi che nei Piani Nazionali antiviolenza e nella Strategia italiana per l'Uguaglianza di genere 2021-26 sono descritti come requisiti necessari sia per contrastare e prevenire la violenza maschile e per sostenere le donne che la subiscono, sia per costruire società più giuste, democratiche ed egalarie raggiungendo un maggior equilibrio nei rapporti di genere. Sono infine presentate alcune delle misure recenti adottate per sostenere le donne in situazione di violenza in Italia.

1. Concettualizzare l'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza

1.1 Definire l'empowerment

Il concetto di empowerment è un oggetto culturale stratificato, la cui storia globalizzata ha attraversato il Novecento intersecando molteplici campi disciplinari. In questo senso, l'antropologa della politica Aradhana Sharma, autrice dell'influente testo *Logics of Empowerment: Development, Gender, and Governance in Neoliberal India*, lo ha definito come un "assemblaggio translocale", che "condensa vari significati e storie spazio-temporali" e "si articola in modi contraddittori e inaspettati" [2008, p. xxxiii].

Intrinsecamente concatenato al concetto di **potere**, emerge propriamente per interrogarlo, riconfigurandolo non solo come capacità di accedere e controllare le risorse, ma anche di decidere e di agire trasformazioni strutturali, a livello individuale e collettivo. Collocato in una prospettiva di giustizia sociale redistributiva, l'empowerment è stato declinato sia come principio teorico sia come pratica emancipatoria per la capacitazione degli individui e/o dei gruppi sociali marginalizzati [Magalhães et al. 2019; Perkins & Zimmermann 1995; Sen 1994; Batliwala 1994].

Diverse ricostruzioni [Stein 1997; Bacqué 2013] fanno risalire una prima diffusione del termine al movimento del *community organising* e in particolare con la figura di Saul Alinski, negli Stati Uniti degli anni Trenta. È da queste radici che riemergerebbe nel campo del *social work* tra gli anni Sessanta e Settanta, con la funzione di articolare un ripensamento della natura stessa del lavoro sociale e delle sue metodologie, a partire dalla critica e dal superamento degli approcci assistenzialistico, paternalistico e infantilizzante [Le Bossé, 2003].

Il testo cardine di questo impulso al rinnovamento, che ha introdotto il concetto di empowerment negli studi sul lavoro sociale è *Black Empowerment* di Barbara Solomon [1976], che riguarda specificatamente il lavoro nelle comunità afroamericane. Solomon definisce l'empowerment come "un processo in cui le persone che appartengono a una categoria sociale stigmatizzata nel corso della loro vita possono essere aiutate a sviluppare e ad aumentare le proprie competenze nell'esercizio dell'influenza personale e nello svolgimento di ruoli sociali di valore" [p. 6]. Per Solomon, l'obiettivo finale dell'empowerment è il miglioramento delle condizioni di vita delle generazioni presenti e future, attraverso il raggiungimento di un senso di collettività che consenta di superare la svalutazione sociale di cui sono oggetto e di rimuovere le discriminazioni che hanno determinato un'incapacità di agire (powerlessness) tra gli individui e le comunità nere.

Questo tipo di definizione, intrecciato alla ricezione della pratica antiautoritaria basata sulla *consciousness-raising* di Paulo Freire [1970], risuona anche nella letteratura sull'empowerment specificatamente dedicata alle donne, intese come gruppo sociale oppresso. In particolare, ne vengono influenzate anche le prime organizzazioni di donne impegnate nel sostegno alle donne in situazioni di violenza negli Stati Uniti degli anni Settanta, che incentrano la propria pratica di intervento sull'empowerment inteso come forza uguale e contraria alla vittimizzazione e come mezzo per sfidare e infine trasformare

gli ordini di genere patriarcali, ponendo l'accento sull'importanza di un'azione collettiva delle donne, pur riconoscendo la necessità e il valore dell'empowerment personale delle donne a livello individuale.

Un ulteriore campo di studi nel quale l'empowerment delle donne acquisisce centralità non solo a livello teorico, ma anche come principio guida per l'implementazione di policy e programmi di intervento, è quello degli studi sullo sviluppo.

La prima e più nota articolazione dell'approccio allo sviluppo basato sull'empowerment è stata realizzata dal Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), una rete di ricercatrici femministe, attiviste e leader politiche del Sud globale costituita nel 1984, mentre si preparava la Conferenza mondiale delle donne di Nairobi del 1985 che avrebbe concluso il Decennio delle Nazioni Unite per le donne [1975-1985]. Il loro scopo non era solo quello di fornire un'analisi delle condizioni delle donne nel mondo, ma anche di formulare una visione di una società futura alternativa.

Una prima sistematizzazione di questo approccio la si può trovare nel lavoro di Gita Sen e Caren Grown, *Development, Crisis, and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives* [1987], che offrendo un bilancio del precedente decennio di programmazione e dei suoi effetti sulle donne del Sud Globale, può essere considerato come un punto di svolta nella teorizzazione femminista dello sviluppo. Basandosi sulle idee femministe socialiste e del Terzo Mondo e sulla teoria della "dipendenza" [Frank 1969], Sen e Grown sostenevano che, di fatto, non avesse funzionato l'approccio incentrato sul framework "Women in Development" (WID), inaugurato con il lavoro dell'economista Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development* [1970] e la prima Conferenza mondiale delle donne di Città del Messico del 1975, che avevano gettato le basi per i programmi di microcredito e di produzione di reddito per le donne nel Sud del mondo diffusi negli anni Ottanta. L'obiettivo di queste strategie era quello di fornire alle donne formazione e risorse per attualizzare il loro potenziale produttivo diventando parte attiva, e in quanto tale beneficiaria, degli sforzi di "modernizzazione" delle loro nazioni, che fino a quel momento le avevano invece relegate al ruolo di soggetti dipendenti dal welfare in funzione dei loro carichi di cura. «Il problema non era che le donne fossero state escluse da un processo di sviluppo altrimenti vantaggioso e benevolo, ma che lo sviluppo, definito in termini ristretti di modernizzazione capitalistica, era esso stesso problematico, in quanto esacerbava le disuguaglianze tra le nazioni e tra i generi, le classi e le razze» [Sharma 2008, p. 5]. Il problema, dunque, era che le strategie WID non avevano messo in discussione il tipo di sviluppo al quale si chiedeva alle donne di contribuire [Kabeer 1994; Moser 1993].

A partire da queste critiche, il lavoro di Sen e Grown, apre la strada alla teorizzazione del framework "Gender and Development" (GAD). Si tratta di un approccio critico che oltre a mettere in discussione le definizioni tradizionali di sviluppo, ha sottolineato i limiti di un approccio esclusivamente concentrato sulle capacità produttive delle donne che finiva per non scalfire identità e ruoli di genere alla base della divisione sessuale del lavoro e per perpetuare il maggiore valore sociale attribuito alla produzione a scapito della riproduzione sociale. Anche in questo senso, l'approccio GAD mette l'accento sul "genere" inteso come relazione sociale di disuguaglianza che tiene conto delle molteplici identità e assi di oppressione che le donne vivono [Kabeer 1994; Moser 1993; Overholt et al. 1991; Razavi e Miller 1995] e invita a ridefinire lo sviluppo intendendolo come un percorso verso il

soddisfacimento dei bisogni fisici, emotivi e creativi delle persone, l'aumento degli standard di vita e una distribuzione più equa della ricchezza [Young 1993].

Ai fini di questa sintetica ricognizione, per interpretare le ricorrenti tensioni che caratterizzano la definizione di *empowerment* come un campo in costante fibrillazione risulta utile la proposta di Cecilia M.B. Sardenberg [2008], che studiando la ricezione del concetto di empowerment delle donne in America Latina, distingue due principali approcci nella sua concettualizzazione, quello liberale e quello liberatorio.

Secondo Sardenberg, l'**approccio liberale** all'empowerment delle donne lo depolitizza, considerandolo come uno strumento per le priorità di sviluppo, siano esse lo sradicamento della povertà o la costruzione della democrazia, senza interrogare la questione del potere. L'accento viene quindi posto sulla crescita individuale, ma in una prospettiva atomistica, ovvero "sulla nozione di azione razionale degli attori sociali basata sugli interessi individuali", concentrandosi su aspetti tecnici e strumentali che possono essere "insegnati", ad esempio, attraverso corsi di formazione specifici.

Al contrario, nell'**approccio liberatorio**, le relazioni di potere rimangono centrali e l'empowerment viene considerato in una prospettiva femminista sia come il processo attraverso il quale le donne raggiungono l'autonomia e l'autodeterminazione, sia come uno strumento per mettere in discussione, destabilizzare e, infine, trasformare l'ordine di genere del dominio patriarcale. Qui l'accento viene posto all'organizzazione e all'azione collettiva delle donne, pur non trascurando l'importanza dell'empowerment a livello personale [Sardenberg 2008, pp. 18-19].

Vedremo ora più nel dettaglio come la dialettica tra la dimensione individuale e quella strutturale attraversano le principali proposte di concettualizzazione di empowerment delle donne nei campi del *social work* e degli studi femministi sullo sviluppo.

1.2 I modelli di empowerment nel lavoro sociale e nella psicologia sociale

Nella letteratura internazionale nel campo del lavoro sociale nonché della psicologia sociale e comunitaria che ad esso si intreccia frequentemente, l'empowerment viene generalmente teorizzato come un concetto multilivello.

L'accento su ciascuna delle dimensioni che lo compongono, tuttavia, varia in base all'interpretazione offerta dalle singole ricercatrici e ricercatori. L'empowerment è stato infatti definito come un "risultato" [Rappaport, 1984], come un "obiettivo", una "forma di intervento" o una "pratica" orientati a capacitare gli individui fornendo loro servizi volti a ridurre l'impatto delle disuguaglianze sociali [Riger, 1993]. Più spesso, viene definito come un "processo", ovvero come un "meccanismo" attraverso il quale vengono forniti ai soggetti "subalterni" o "oppressi" gli strumenti per utilizzare le loro competenze personali per raggiungere un maggiore controllo sulle risorse o sulla propria vita.

Tra le concettualizzazioni processuali, McWhirter, ad esempio, definisce l'empowerment come "il processo attraverso il quale le persone, le organizzazioni o i gruppi che sono privi di potere: (a) diventano consapevoli delle dinamiche di potere in atto nel loro contesto di vita, (b) sviluppano le competenze e le capacità per ottenere un ragionevole controllo sulla propria vita, (c) esercitano questo controllo senza violare i diritti degli altri e (d) sostengono l'empowerment di altri nella comunità" [1991, p. 224].

In generale, come ricostruiscono Logie e colleghe [2017], i modelli orientati al processo costruiscono l'empowerment come un processo dinamico nel quale le persone si danno obiettivi significativi orientati al potere a livello personale, costruiscono la capacità di raggiungere tali obiettivi aumentando l'auto-efficacia, la conoscenza e la competenza, agiscono per raggiungerli, valutano l'impatto delle loro azioni e riflettono sui passi successivi, eventualmente ridefinendo i propri obiettivi. In particolare, "le prospettive femministe del lavoro sociale sull'empowerment esplorano come i contesti sociali permettano o limitino i processi di empowerment, riconoscendo che le identità sociali producono sia oppressioni che opportunità che influenzano la capacità degli individui, delle famiglie e delle comunità di creare i cambiamenti desiderati nelle loro vite e nelle vite delle loro comunità. La coscientizzazione, nota anche come sensibilizzazione critica (*critical consciousness raising*), consiste nell'aiutare le persone a collegare le questioni politiche ai problemi personali. Questo processo mobilita le persone all'azione e ispira il cambiamento a più livelli, da quello intrapersonale (ad esempio, passando dallo stigma interiorizzato all'autostima) a quello interpersonale (ad esempio, passando dallo stigma e dalla violenza subito alla sicurezza e ai diritti)" [Logie et al. 2017, p. 458].

Su questa stessa linea interpretativa, Busch e Valentine [2000] distinguono tre livelli sistemici sui quali il processo di empowerment dovrebbe dispiegarsi:

- il livello istituzionale (livello macro);
- il livello interpersonale (livello meso);
- il livello intrapersonale (livello micro).

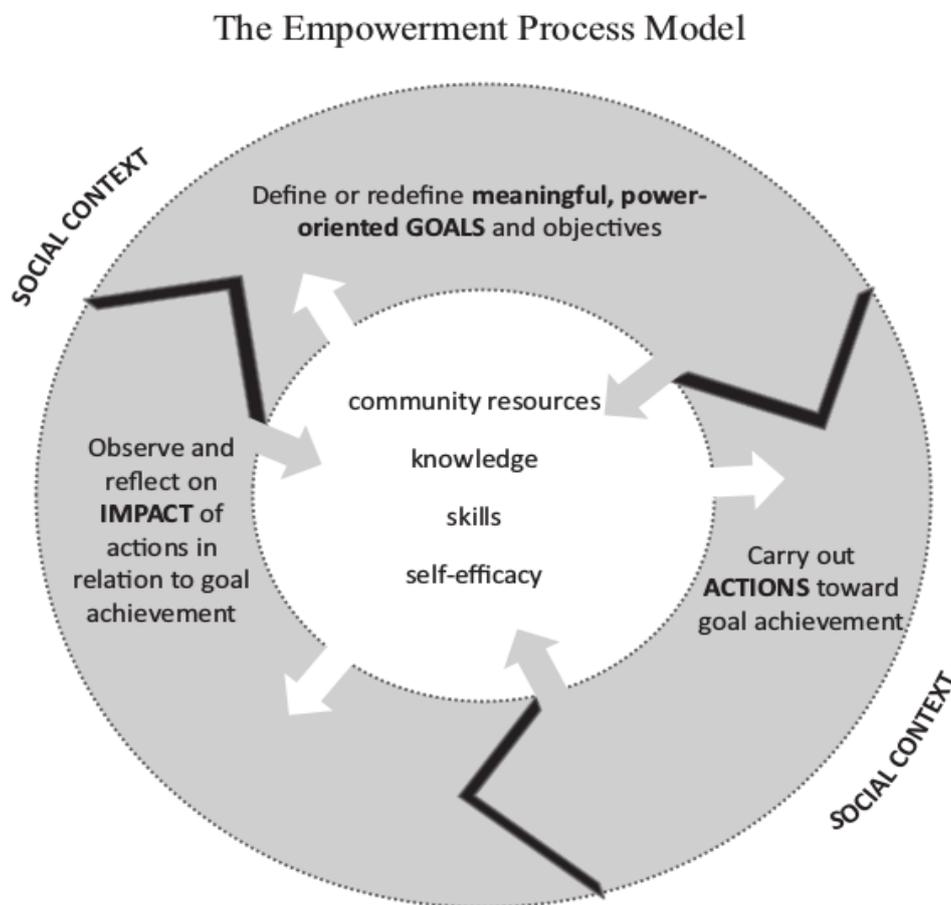
Secondo queste autrici, le strategie di empowerment sulle quali basare il lavoro sociale, affinché a livello intrapersonale si possa raggiungere un **aumento dell'auto-efficacia**, lo sviluppo di una **coscienza di gruppo**, la **diminuzione dell'auto-colpevolizzazione** e un'**assunzione di responsabilità personale**, ma che per risultare efficaci dovrebbero produrre un cambiamento su tutti e tre i livelli, sono principalmente quattro:

- l'**abilitazione** (*enabling*) che comporta l'identificazione e il riconoscimento dei punti di forza degli individui o dei gruppi;
- il **mettere in rete** (*linking*), che significa mettere in contatto gli individui con altri/e con i/le quali condividono storie, problemi e ostacoli, partendo dal presupposto che le persone possono aumentare i propri punti di forza mettendosi in relazione con altri/e che possono fornire nuove percezioni di sé e del contesto e/o nuove opportunità;
- la **catalizzazione** (*catalyzing*), che comporta l'ottenimento di risorse aggiuntive in modo che le persone possano raggiungere l'indipendenza e il potere, partendo dal presupposto che queste risorse sono prerequisiti;
- il **priming**, che fa agire le/gli operatrici/operatori sociali come mediatori tra le persone e i sistemi istituzionali complessi, educando le/gli professioniste/i e le/gli operatrici/operatori di questi sistemi sugli ostacoli e le difficoltà che le persone *disempowered* devono affrontare.

Analogamente, sottolineando la centralità che il concetto di empowerment ha assunto nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza nelle relazioni di intimità (IPV), l'**Empowerment Process Model** elaborato dalle psicologhe sociali Lauren Bennett Cattaneo e Aliya R. Chapman [2010, 2015], descrive il processo di empowerment come "un

processo iterativo, in cui una persona priva di potere stabilisce un obiettivo personalmente significativo orientato all'aumento di potere, agisce per raggiungere l'obiettivo e osserva e riflette sull'impatto di questa azione, attingendo alla propria auto-efficacia, conoscenza e competenza, in evoluzione rispetto all'obiettivo" [2010, p. 647]. L'empowerment è dunque definito come un cambiamento significativo nell'esperienza del potere che le donne in situazioni di violenza raggiungono attraverso l'interazione nel mondo sociale, che in primo luogo, è un processo focalizzato su obiettivi specifici e che, in secondo luogo, si estende oltre l'ambito intrapsichico.

Figura 1.1 – Empowerment Process Model



Fonte: Cattaneo e Chapman 2015, 2010

Come le autrici illustrano attraverso la figura 1.1, si tratta di un processo che non è lineare: una persona può attraversare ripetutamente le diverse dimensioni, in relazione a particolari obiettivi e finalità, rivalutando il percorso fatto mano a mano che l'esperienza promuove l'auto-riflessione. Come mostra la tabella nella figura 1.2, per sostenere le donne nei propri percorsi, le operatrici devono a loro volta prestare costantemente attenzione al fatto che l'esito positivo del processo di empowerment è un aumento di potere che la persona ottiene grazie ai propri sforzi e in base a ciò che ritiene personalmente significativo.

Figura 1.2 Elementi del Modello del Processo di Empowerment e domande per soggetti e programmi

Table 1
Components of the Empowerment Process Model and Questions for Application at the Person and Program Levels

Component	What individual helpers should assess	What programs should assess
Personally meaningful, power-oriented goals	What kind of power is this person seeking? What makes this goal personally meaningful? How are more short-term goals related to overarching goals?	To what extent do clients tend to have a clear idea of their goals when they request services? What mechanisms do we have to assess how our services might relate to client goals? What is the range of typical client goals? What goals is our program designed to assist with?
Self-efficacy	Does this person believe she or he can reach her or his goal? What factors contribute to this person's sense of self-efficacy, including the history of his or her attempts to reach this goal, and practical considerations?	What mechanisms do we have in place to learn about clients' beliefs and the context of those beliefs?
Knowledge	What does this person know about what is required to reach his or her goal? What can I teach the client about what is needed to reach his or her goals? What can I learn about the client's environment and history that will increase my knowledge about what is needed to reach his or her goals? How do the power dynamics relevant to this goal operate in this person's life?	What do clients need to know, and how can the clients we tend to see best learn? What resources do clients need, and what is their access to those resources? How can we enhance their access to these resources? What mechanisms do we have in place to ensure that we learn about obstacles and opportunities in each client's environment? What mechanisms do we have in place to consider power dynamics related to clients' goals?
Competence	Does this person have the skills to do what is required? Do I understand the history of this person's attempts to gain such skills? Are there obstacles to gaining skills that I can help to address?	What do clients need to be able to do, and how can the clients we see best build these skills? What resources are needed to support their skill building? How can we increase access to these resources? What mechanisms do we have in place to learn about obstacles to and opportunities for skill building in each client's environment?
Action	Is this person taking action to pursue his or her goal? What is the context of any choices this person has made in the actions she or he is taking?	What are the pros and cons of taking action? Are there ways we could shift the balance? What mechanisms do we have in place to assess how pros and cons vary depending on clients' context?
Impact	What happened as a result of this person's action? What factors influenced the impact? How will these events influence this person's continuing iterations through the other components of the process?	What is the impact of actions we encourage, or that clients tend to take? What is the impact on our client, on our program, and on others? What in the environment affects that impact? Are there ways we could influence the response to clients' actions?

Fonte: Cattaneo e Chapman, 2010, p. 657

Il posizionamento delle operatrici e degli operatori che entrano in relazione con le donne in situazioni di violenza raccomandato da Chapman e Cattaneo, sembra rafforzare i risultati di uno studio esplorativo qualitativo condotto da Gutierrez, DeLois e GlenMaye [1995], che indicava gli elementi fondamentali ai quali i contesti organizzativi dei programmi di intervento basati sull'empowerment dovrebbero prestare attenzione. Poiché la pratica dell'empowerment presuppone il coinvolgimento delle/gli utenti nella pianificazione, gestione e implementazione dei percorsi, il successo dei programmi richiede infatti a propria volta l'utilizzo di tecniche di management partecipative e la creazione di una cultura organizzativa basata sul lavoro collaborativo. In questo senso, le autrici individuano quattro principali ostacoli (*funding, social environment, interpersonal e intrapersonal*

factors) e tre elementi di supporto (*staff development, enhanced collaborative approach e administrative leadership and support*).

1.3 I modelli di empowerment delle donne nell'approccio femminista allo sviluppo

Come ha osservato Sharma [2008], quello che intreccia genere ed *empowerment* negli studi sullo sviluppo è un vocabolario radicale e femminista nato dai movimenti sociali degli anni Settanta, che è poi stato adottato dal discorso neoliberale sullo sviluppo promosso da governi e istituzioni come la Banca Mondiale, diventando globalmente egemonico. Il concetto di *empowerment* si è infatti diffuso nel linguaggio delle politiche di genere in particolare con la Piattaforma della Conferenza di Pechino del 1995, diventando una parola chiave nei programmi di azione delle istituzioni sovranazionali e delle ONG per la promozione dello sviluppo socio-economico nei Paesi a basso e medio-reddito in contesti non occidentali nonché un impegno globale di primo piano dell'Agenda 2030 dell'ONU con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 5 (SDG-5), che mira a raggiungere l'uguaglianza di genere.

Ma com'è possibile che ambiti, movimenti e organizzazioni politicamente molto distanti tra loro abbiano abbracciato con tanto entusiasmo il concetto di empowerment? Secondo Rowlands, in *Questioning empowerment* [1997], le profonde ma spesso implicite differenze nei modi di intendere il potere possono contribuire a spiegare questa anomalia. Per comprendere il processo di empowerment, è infatti necessario essere consapevoli del fatto che il potere può assumere molte forme diverse. La tipologia proposta da Rowlands, frequentemente citata negli studi femministi sullo sviluppo, riarticola le tre dimensioni descritte dal sociologo Steven Lukes in *Power: A radical view* [1974], distinguendone quattro:

- **potere su:** è il potere del controllo, al quale si può rispondere con la compiacenza/obbedienza/adattamento, la resistenza (che indebolisce i processi di vittimizzazione) o la manipolazione.
- **potere di:** è il potere generativo o produttivo (che a volte incorpora o si manifesta come una forma di resistenza o manipolazione) che crea nuove possibilità e azioni senza implicare forme di dominazione.
- **potere con:** “la sensazione che il tutto sia più grande della somma dei singoli individui, soprattutto quando un gruppo affronta i problemi insieme”.
- **potere interno:** “la forza spirituale e l'unicità che risiedono in ognuno di noi e che rende veramente umani. La sua base sono l'accettazione e il rispetto di sé, che si estendono, a loro volta, al rispetto e all'accettazione degli altri come uguali” [p. 13].

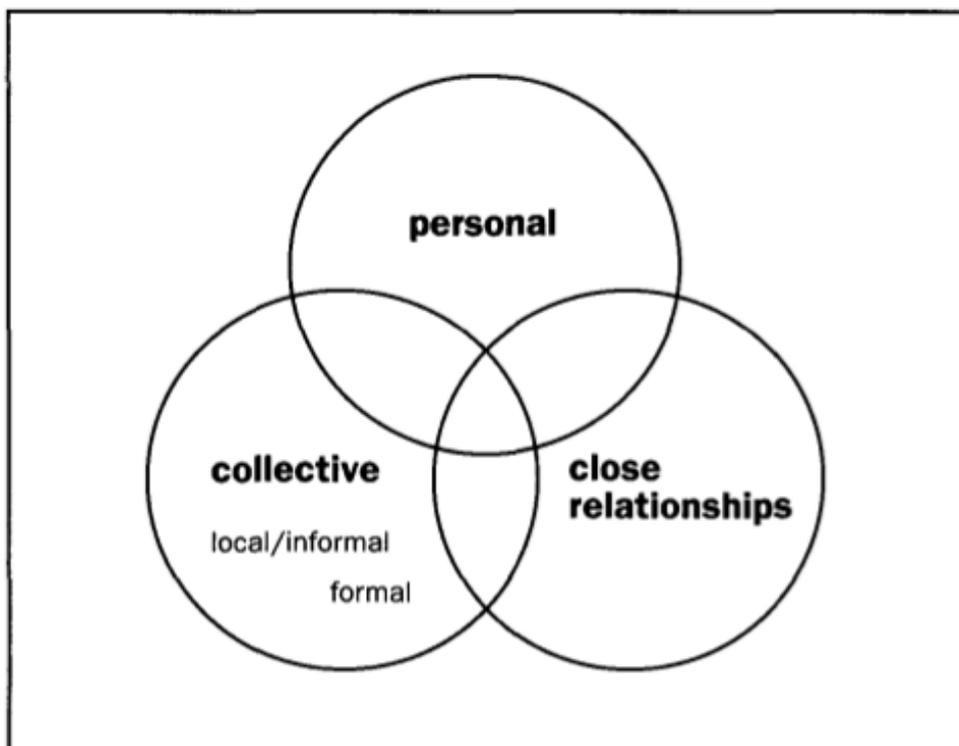
Nella prospettiva proposta da Rowlands, queste quattro forme del potere considerate contemporaneamente sono alla base di un'interpretazione femminista dell'empowerment orientato dal principio del “personale come politico”, laddove il “potere su” implica la comprensione delle dinamiche dell'oppressione e dell'oppressione interiorizzata. L'empowerment è quindi qualcosa di più della partecipazione ai processi decisionali: deve infatti includere anche i processi che portano le persone a percepirsi come capaci e legittimate a prendere decisioni, comprendendo il “potere verso” e il “potere interno”. In

questo senso, se le società attribuiscono un particolare insieme di capacità a categorie sociali di persone, l'empowerment implica anche la decostruzione degli stereotipi sociali svalutanti, in modo che le persone si considerino in grado e di avere il diritto di decidere e agire per influenzare il contesto nel quale vivono.

Per Rowlands, quindi, l'empowerment deve operare all'interno di tre principali dimensioni:

- **una dimensione personale:** che implica lo sviluppo del senso di sé, della fiducia e delle capacità individuali e l'annullamento degli effetti dell'oppressione interiorizzata;
- **una dimensione relazionale:** ovvero, lo sviluppo della capacità di negoziare e influenzare la natura di una relazione e le decisioni prese al suo interno;
- **una dimensione collettiva:** in cui gli individui lavorano insieme per ottenere un impatto più ampio di quello che ciascuno avrebbe potuto avere da solo. "Ciò include – specifica Rowlands – il coinvolgimento in strutture politiche, ma può anche riguardare l'azione collettiva basata sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione. L'azione collettiva può essere focalizzata a livello locale - per esempio, gruppi che agiscono a livello di villaggio o di quartiere - o essere più istituzionalizzata, come le attività delle reti nazionali o le procedure formali delle Nazioni Unite" [p. 15].

Figura 1.3: Le tre dimensioni dell'empowerment



Fonte: Rowlands 1997, p. 14

Anche l'economista femminista Naila Kabeer, la cui definizione di empowerment rappresenta un punto di riferimento negli studi sullo sviluppo ed è ancora oggi tra le più citate, sostiene che "la natura multidimensionale del potere suggerisce che le strategie di

empowerment per le donne devono basarsi sul ‘potere interno’ come complemento necessario per migliorare la loro capacità di controllare le risorse, di determinare i programmi e di prendere decisioni” e che “tale potere non può essere dato; deve essere autogenerato” [1994, p. 229].

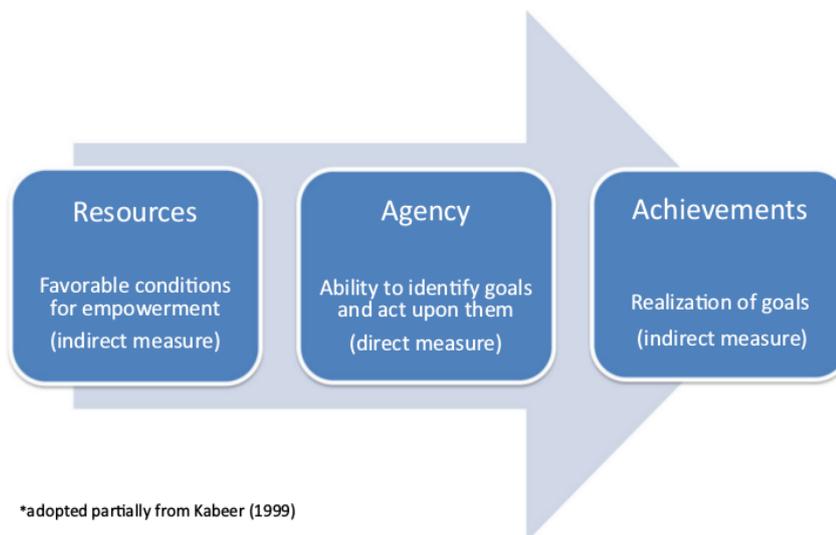
Kabeer definisce quindi l’empowerment come “un processo di espansione della capacità delle persone di compiere scelte di vita strategiche, in un contesto nel quale questa capacità era loro negata” (“Empowerment thus refers to the expansion in people’s ability to make strategic life choices in a context where this ability was previously denied to them”) [1999, p. 437].

Secondo Desai et al. [2022], sono almeno due le caratteristiche di questa definizione che la rendono efficace: in primo luogo, il fatto che interpreta con chiarezza l’empowerment come un processo di cambiamento, distinguendolo dall’uguaglianza di genere o dallo *status*, che invece descriverebbero staticamente la posizione delle donne rispetto agli uomini nel sistema di stratificazione; in secondo luogo, perché attribuisce una parte fondamentale del processo di empowerment alla capacità delle donne di compiere scelte di vita strategiche.

Kabeer infatti lo articola in tre principali dimensioni, che sono “così interconnesse da essere indivisibili; le loro interazioni reciproche danno forma alle possibilità di cambiamento nella vita dei gruppi svantaggiati” e i cambiamenti nell’una si riflettono anche nelle altre [2008, p. 20]:

- l’**agency**, che rappresenta i processi attraverso i quali le scelte vengono fatte e messe in atto;
- le **risorse** (“resources”), che sono il mezzo attraverso il quale l’agency viene esercitata;
- i **risultati** (“achievements”), che si riferiscono ai risultati dell’agency.

Figura 1.4: Le tre dimensioni dell’empowerment



Fonte: Richardson 2017

L'agency comprende connotazioni sia positive sia negative: la sua accezione positiva - il "potere di" - si riferisce alla capacità delle persone di fare e agire in base alle proprie scelte di vita, anche di fronte all'opposizione degli altri; la sua accezione negativa - il "potere su" - si riferisce alla capacità di alcuni attori di annullare l'agency di altri attraverso, ad esempio, l'esercizio dell'autorità o l'uso della violenza e di altre forme di coercizione. L'empowerment è quindi radicato sia nel modo in cui le persone vedono sé stesse - il loro senso di autostima - sia nel modo in cui le persone vengono viste da coloro che le circondano e dal contesto sociale in cui vivono.

Le risorse invece sono il mezzo attraverso cui si esercita l'agency. Sono distribuite attraverso le varie istituzioni e relazioni di una società. Nelle istituzioni, alcuni attori hanno una posizione privilegiata rispetto ad altri per quanto riguarda l'interpretazione di regole, norme e convenzioni e la loro applicazione. I capifamiglia, i capi tribù, i direttori di aziende, i dirigenti di organizzazioni e le élite all'interno di una comunità hanno tutti autorità decisionale in particolari istituzioni in virtù della loro posizione. Il modo in cui le risorse vengono distribuite dipende quindi dalla capacità di definire le priorità e di far valere le rivendicazioni. Altrettanto importante è la definizione dei termini in cui le risorse sono rese disponibili. Se la principale forma di accesso alle risorse per una donna è quella di essere un membro dipendente della famiglia, è probabile che la sua capacità di fare scelte strategiche sia limitata.

Dunque se le risorse e l'agency vanno a costituire le *capabilities* delle persone, cioè il loro potenziale per vivere la vita che desiderano, il termine "conseguimenti" si riferisce alla misura in cui questo potenziale non riesce o riesce a realizzarsi, non solo soddisfacendo i bisogni di sopravvivenza, ma anche contribuendo al senso di indipendenza delle donne [Kabeer 2005, p. 15].

In questa articolazione multidimensionale, quindi l'agency delle donne conduce all'empowerment quando il suo esercizio mette in discussione, sfida o cambia norme e istituzioni regressive che perpetuano la subordinazione delle donne e rappresenta quindi l'essenza dell'empowerment [Malhotra & Schuler 2005].

Inoltre, il framework dell'empowerment proposto da Kabeer, ha il pregio di incorporare coerentemente la "catena di equivalenza" che lega alcuni influenti concetti diffusi in letteratura, catturando efficacemente ciò che hanno in comune e che può essere applicato a tutta la gamma di contesti di cui si occupa la promozione dello sviluppo.

Una delle definizioni più citate di *agency* è quella elaborata da Amartya Sen [1985], al quale Kabeer fa ampiamente riferimento, che la definisce come la capacità o la libertà di raggiungere gli obiettivi che si ritengono importanti, attribuendogli un valore intrinseco, indipendentemente dal fatto che il suo esercizio porti a un maggiore benessere: richiama quindi la capacità di superare gli ostacoli, di mettere in discussione o affrontare situazioni di oppressione e deprivazione e di acquisire una *voice* e influenzare i processi sociali, come individui o insieme ad altri.

Il termine *agency* ha del resto avuto un successo duraturo nella letteratura femminista, nella quale risulta strettamente correlato al concetto di "autonomia", rendendoli spesso intercambiabili [Jejeebhoy 2000; Mason & Smith 2000].

Come hanno ricostruito Argawala e Lynch [2006], il concetto di "**autonomia delle donne**" era stato egemone nella sociologia e nella demografia sociale per più di due decenni

[Connell 1987; Cubbins 1991; Ferree e Hall 1996; Kane e Sanchez 1994; Mason 1986]. Inizialmente la letteratura definiva l'autonomia come "il grado di accesso e di controllo sulle risorse materiali e sociali all'interno della famiglia, della comunità e della società in generale" [Dixon-Mueller 1978], andando poi progressivamente a includere "la capacità di influenzare e controllare il proprio ambiente personale" [Safilios-Rothschild 1982] o "la capacità di ottenere informazioni e prendere decisioni sulle proprie preoccupazioni private e su quelle dei propri intimi" [Dyson e Moore 1983]. Il termine autonomia, dunque, è stato utilizzato per riflettere sulla "misura in cui le donne esercitano il controllo sulla propria vita all'interno delle famiglie in cui vivono, in un determinato momento", andando ad indicare una "forma statica e individuale", più facilmente catturabile quantitativamente. Come abbiamo visto, il concetto di empowerment, al contrario, è stato invece delineato come un processo dinamico, di sfida alle relazioni di potere esistenti e di acquisizione di un maggiore controllo, dalla quale emerge anche l'aspetto collettivo del potere, oltre a quello individuale [Argwala et al. 2006, p. 2070].

In particolare, l'approccio femminista all'empowerment economico delle donne (WEE), continua a sollecitare il campo dello sviluppo, a prendere in considerazione il modo in cui le strutture e i sistemi economici esistenti hanno portato a una vulnerabilità economica sproporzionata delle donne, occupandosi non solo di soddisfarne i bisogni materiali immediati ma anche degli aspetti non finanziari, come la redistribuzione dei carichi di cura, la leadership femminile e l'organizzazione collettiva. Secondo l'esperta di politiche di genere e inclusione sociale Isabelle Gurney [2022], allieva di Kabeer, le iniziative WEE spesso si riducono all'erogazione di microprestiti e conti bancari, senza considerare le dinamiche di potere di genere o le condizioni macroeconomiche più ampie, finendo per considerare la partecipazione economica delle donne come una vittoria in sé sia per lo sviluppo economico sia per l'empowerment. Gurney mette in particolare evidenza il fatto che questo accada sebbene la definizione di WEE dell'International Centre for Research on Women (ICRW), ampiamente utilizzata negli studi sullo sviluppo, metta l'accento sul "potere di prendere e agire sulle decisioni economiche", differenziandolo quindi dalla semplice partecipazione economica: "una donna è economicamente emancipata quando ha sia la capacità di avere successo e di progredire economicamente, sia il potere di prendere decisioni economiche e di agire di conseguenza" [Golla et al. 2018, p. 3].

1.4 La concettualizzazione dell'empowerment socio-economico delle donne in situazione di violenza

Al fine di approfondire il funzionamento delle misure dirette a favorire l'empowerment socio-economico delle donne impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, il WP4 della seconda edizione del progetto ViVa, prevede una serie di attività: l'analisi dei documenti di indirizzo sulle misure di empowerment delle donne in situazione di violenza a livello comunitario; l'analisi delle politiche nazionali in materia di occupazione femminile e per l'uguaglianza di genere; una mappatura delle politiche adottate a livello regionale; un'indagine di campo condotta su casi studio individuati a livello locale. L'obiettivo principale di queste attività è di approfondire qualitativamente i meccanismi in grado di incrementare l'efficacia degli interventi di sostegno economico, lavorativo e abitativo

adottando una prospettiva intersezionale, prestando quindi particolare attenzione alle modalità di intervento in grado di affrontare le molteplici vulnerabilità che scaturiscono dall'intersezione di diversi sistemi di potere (genere, classe, razza, abilità, etc.).

In questo senso, l'analisi delle concettualizzazioni dell'empowerment socio-economico delle donne e dell'empowerment delle donne impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza presenti in letteratura viene intesa come preliminare all'individuazione delle dimensioni e degli indicatori più confacenti all'indagine nel contesto italiano.

Come puntualizzano Maria José Magalhães e colleghe [Magalhães et al. 2019], l'empowerment può essere inteso come un processo continuo, in cui gli interventi e i programmi facilitano o ostacolano i modi e i tempi in cui le donne riescono o meno a bilanciare la dialettica tra "vincoli" e "autonomia" sempre più a loro favore: "La nostra prospettiva riconosce che l'empowerment è un processo dinamico e continuo che mette in relazione i punti di forza individuali, le competenze e i comportamenti proattivi delle donne con le reali (e mutevoli) condizioni sociali e di altro tipo che devono affrontare, compreso l'impatto delle leggi e delle politiche sociali e le possibilità o gli impedimenti che esse creano per un cambiamento sociale trasformativo nella vita delle donne sopravvissute" [p. 165].

Le ricercatrici evidenziano quindi tre dimensioni costitutive dell'empowerment delle donne con esperienze di violenza, tenendo conto sia degli aspetti individuali e collettivi dell'empowerment, sia delle condizioni strutturali:

- sensibilizzazione critica (*critical consciousness raising*), che attiene al livello individuale;
- voce, partecipazione e agency, che attengono alla capacità di agire a livello collettivo;
- democratizzazione, ovvero incoraggiare, facilitare e consentire l'accesso delle donne ai loro diritti, che comprende l'incremento delle risorse materiali e simboliche e attiene al livello delle condizioni strutturali.

All'interno di questo quadro, gli stessi interventi a sostegno e supporto delle donne in situazioni di violenza possono favorirne od ostacolarne il processo di empowerment.

Figura 1.5: Fattori che possono promuovere e scoraggiare l'empowerment

Promote empowerment	Intensify disempowerment
Critical consciousness raising (individual)	Victim blaming, prejudices, racism
Voice, participation and agency	Silencing women and (institutional) blocking of their agency
Democratisation (fulfillment of the woman's rights) including material and symbolic resources	Failure in respecting women's rights and lack of resources (to support women)

Fonte: Magalhães et al., 2019, p. 166

Come viene sintetizzato dalla tabella in figura 1.5, secondo Magalhães e colleghe, sono tre gli aspetti rispetto ai quali gli interventi possono risultare depotenzianti:

- se rafforzano **pregiudizi, razzismo e discriminazione**, contribuendo all'esclusione dei gruppi sociali marginalizzati e al perpetuarsi degli stereotipi su

vittime e sopravvissute meritevoli e non meritevoli, rafforzando così il *disempowerment* generato dal comportamento degli autori di violenza;

- se **non danno spazio alla voce delle donne** e **bloccano la loro capacità di azione a livello istituzionale**, utilizzando un approccio direttivo, paternalistico e assistenzialista;
- se **lo Stato non rispetta i diritti delle donne e non fornisce le risorse** necessarie a sostenere le donne, ostacolando il loro percorso verso una vita libera dalla violenza.

Per analizzare in maniera specifica l'empowerment economico delle donne in fuoriuscita da situazioni di violenza nelle relazioni intime impegnate in programmi di ricerca e orientamento al lavoro, Tarshis e colleghe [2020, 2022] propongono invece l'adozione di un **approccio intersezionale e socio-ecologico**.

Figura 1.6: L'approccio intersezionale e socio-ecologico all'empowerment economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza



Fonte: Tarshis 2020, p. 10

Le autrici riprendono la tipologia presentata da Logie et al. [2017] che concettualizza l'empowerment economico come un processo multiforme che comprende quattro principali dimensioni:

- **l'empowerment individuale**, che si riferisce ai processi intrapersonali o psicologici, attraverso i quali le persone sviluppano una consapevolezza

dell'ambiente sociale e politico, che stimola la partecipazione ai processi decisionali consentendo loro di aumentare il controllo sulla propria vita;

- **l'empowerment relazionale**, che riguarda le dinamiche di potere nelle relazioni interpersonali, enfatizzando lo sviluppo di relazioni che favoriscano l'azione sociale, la liberazione e la giustizia, come ad esempio la costruzione di competenze per le relazioni interpersonali, la partecipazione a gruppi orientati a ridurre le divisioni sociali, la promozione della reciprocità attraverso il contributo ai processi di empowerment altrui, la mobilitazione della comunità e la condivisione intergenerazionale dei movimenti di giustizia sociale;
- **l'empowerment di comunità**, che si riferisce a quei processi che consentono alle comunità, ovvero a gruppi di persone che possono non essere collegati spazialmente ma che condividono esperienze vissute e/o interessi, preoccupazioni o identità comuni, di aumentare il controllo sulle proprie vite, includendo la crescita personale, lo sviluppo della comunità e un cambiamento sociale positivo;
- **l'empowerment strutturale** comprende strategie di azione sociale che prevedono la messa in discussione delle politiche che opprimono le popolazioni, come l'insicurezza economica e la mancanza di servizi.

Attraverso l'analisi della prima fase di un'indagine qualitativa condotta tra marzo e luglio 2018 in un grande centro urbano del nord est degli Stati Uniti, con il coinvolgimento di sedici donne (cis e trans) in fuoriuscita da situazioni di violenza nelle relazioni intime impegnate in programmi occupazionali, Tarshis [2020] individua sia fattori di facilitazione sia di ostacolo che le donne possono incontrare nel loro percorso di ricerca e stabilizzazione di un'attività lavorativa, rispetto a ciascuna di queste dimensioni.

Figura 1.7: Barriere e facilitazioni all'empowerment

Table 2. Multilevel Barriers and Facilitators to Employment for Survivors of IPV.

Barriers to Employment		Facilitators to Employment	
<i>Individual</i>	Mental health (e.g., depression, anxiety, trauma & PTSD/trauma) Criminal background or history Lack of confidence and self-esteem Lack of education (e.g., high school/diploma or GED, college) Lack of work experience Lack of skills (e.g., IT, skills needed for living wage employment) Lack of income and resources	<i>Individual</i>	Improved mental health (e.g., reduced symptoms of depression, anxiety, trauma) Improved and nurtured confidence and self-esteem Acquisition of skills (e.g., IT, specific job training for desired field of employment) High school diploma/GED, completing university degree, seeking higher education Having faith (spiritual, religious connection) Financial stability
<i>Interpersonal</i>	IPV Childhood violence Sexual assault Experiences of being trafficked Lack of positive role models/mentors Responsibilities related to being the primary caretaker of children	<i>Interpersonal</i>	Leaving abusive situation Disconnecting from abusive or unsupportive family members Safe and healthy intimate partners Supportive family members Positive role models/mentors Building trust in others and forming positive relationship (e.g., employers, service providers, peers) Forming positive relationships (post-abuse)

(continued)

Table 2. continued

Barriers to Employment		Facilitators to Employment	
<i>Community</i>	Lack of safe, affordable childcare Lack of family support Lack of trust (friends, family, employers) Lack of social support (IPV services, employment-related services, workplace support) Lack of professional network Lack of stable or safe housing Legal obligations (e.g., ongoing child custody, divorce cases, immigration) Unemployment Public assistance requirements/appointment or lack of Public assistance due to immigration status	<i>Community</i>	Employment programs (e.g., job training, career counseling, internship programs) Various forms of social support Public assistance (e.g., childcare vouchers, housing/shelter support, cash and food assistance) Involvement in spiritual and religious communities Counseling services that focuses on repairing and healing self-esteem Trauma informed services Resolving legal cases, fewer court appointments Securing housing
<i>Structural</i>	Poverty Discrimination (e.g., sexism, racism, transphobia, homophobia) Social and cultural norms around violence and gender inequity Shame, fear stigma related to IPV, identity Lack of access to employment services and employment opportunities	<i>Structural</i>	Securing childcare Reducing shame and addressing stigma related to IPV/identity Addressing issues of discrimination, oppression, poverty Increased funding for employment programs Increased access to employment program Raising awareness and challenging social and cultural norms around violence and gender inequity

Fonte: Tarshis 2020

Dall'analisi comparativa con i risultati della seconda fase della medesima indagine qualitativa, che ha coinvolto dieci *IPV service providers* nel medesimo contesto urbano, emergono ulteriori indicazioni strettamente correlate ai limiti di una concettualizzazione monodimensionale dell'empowerment (Tarshis et al. 2022]. Sia le donne coinvolte sia i *providers* di servizi specializzati hanno infatti descritto alcuni programmi di assistenza sociale e le pratiche di inserimento rapido nel mondo del lavoro come eccessivamente focalizzate sui risultati individuali: la partecipazione a programmi di formazione a bassa qualificazione e l'impiego in lavori a bassa retribuzione vengono riportati come esempi di esperienze depotenzianti, di *dis-empowerment*, da parte di entrambi i gruppi.

1.5 La misurazione dell'empowerment

Una delle questioni sulla quale il campo transnazionale degli studi sull'empowerment si confronta costantemente riguarda la sua valutazione e misurazione. All'interno di questo ampio corpus, risultano di significativo interesse due filoni di studi: la letteratura di valutazione sull'impatto degli interventi di sostegno al reddito rivolto alle donne, anche in situazioni di violenza, che riguarda prevalentemente i programmi di *cash transfer* ai nuclei familiari in condizioni di disagio socio-economico nei paesi a basso reddito e gli effetti indiretti che producono in termini di prevenzione della violenza domestica [Baranov et al, 2021; Borraz et al., 2020; Eggers del Campo et al., 2020]; la letteratura di analisi e valutazione delle misure di sostegno al reddito nei paesi a reddito medio-alto che, tuttavia, è quasi esclusivamente riferibile al contesto nordamericano.

In questo senso, una recente review pubblicata su *The Lancet Public Health* [Yakubovich et al., 2022], che ha analizzato i dati quantitativi presentati da 34 studi,

conclude che attualmente non è possibile stabilire quali siano gli interventi di *housing* più efficaci per garantire stabilità e sicurezza alle donne in fuoriuscita dalla violenza:

“In particolare, non è stata condotta una revisione sistematica delle evidenze disponibili sugli interventi abitativi per le donne, o specificamente per le donne che subiscono IPV (come causa principale di *homelessness* per le donne), al di fuori degli Stati Uniti. Questa lacuna nella ricerca ha impedito di considerare appieno le differenze di risorse e politiche tra gli Stati Uniti e altri Paesi a livello internazionale, e significa che le opzioni abitative disponibili al di fuori degli Stati Uniti per prevenire la condizione di senza dimora delle donne, ovvero i modelli che sostengono le donne a rimanere nella propria casa pur allontanando il partner violento (ad esempio, i modelli *stay-at-home*), non sono state esaminate sistematicamente. Di conseguenza, viene preclusa la possibilità di avanzare conclusioni sulle direzioni di ricerca e delle politiche della salute nei vari contesti” [p. e24].

Le autrici della *review* mostrano inoltre come le evidenze valutative siano in larga parte focalizzate sulle case rifugio e sull’ospitalità in emergenza, con meno di un quarto della letteratura disponibile focalizzato sulle soluzioni abitative a lungo termine, che sono invece cruciali per raggiungere stabilità e sicurezza.

Un’altra recente rassegna critica, curata dall’epidemiologa Robin Richardson [2018], individua in generale tre principali ostacoli metodologici al miglioramento dell’efficacia delle misure dell’empowerment: 1) una scarsa integrazione della teoria nello sviluppo degli indicatori; 2) il prevalere di giudizi impliciti e pregiudizi nei metodi di analisi dei dati; 3) una scelta ristretta degli indicatori che non riesce a cogliere l’intera portata del concetto di empowerment. A fronte dei bias individuati, l’autrice suggerisce quindi una lista di raccomandazioni di base per la ricerca quantitativa nel campo dell’empowerment.

Figura 1.8: Raccomandazioni per ricerche di tipo quantitativo sull’empowerment

Table 1 Recommendations for quantitative researchers studying empowerment

Use theory to inform study measures

- Explicitly describe conceptual model
- Use indicators relevant to a specific context
- Use direct indicators of empowerment (i.e., agency) when possible
- Construct dimensions of agency based upon theory

Use analytic methods that minimize implicit judgments

- Avoid combining different levels of decision-making into the same category
- Use methods that do not equally weight each indicator of empowerment
- Use global empowerment measures cautiously
- Avoid classifying women as empowered using cut-points

Collect comprehensive information

- Talk with study participants, community leaders, and local experts
 - Supplement quantitative information with qualitative information
 - Measure many aspects of empowerment, including closely related concepts
 - Collect information from men
-

Fonte: Richardson [2018]

Riprendendo i limiti individuati da Richardson, Lu Gram e colleghe [2019] sollecitano inoltre ricercatrici e ricercatori a prestare particolare attenzione innanzitutto ai significati che attribuiscono al concetto di empowerment delle donne e al fatto che l'empowerment è un *thick ethical concept*, collocabile nel mezzo di un continuum tra concetti puramente valoriali e concetti puramente fattuali. In questo senso, l'autore e le autrici sostengono che l'empowerment spesso non può essere catturato semplicemente facendo la media di un gran numero di misure potenzialmente contrastanti tra loro, poiché tali misure possono implicitamente condurre a formulare ipotesi basate su fatti, teorie e valori tra loro contraddittorie. Ad esempio, quando l'empowerment collettivo è indipendente o opposto all'empowerment individuale, non possiamo ottenere misure valide dell'empowerment collettivo da misure di empowerment individuale, oppure, quando la capacità collettiva deriva il suo potere dal controllo sociale degli individui, non è possibile combinare l'empowerment collettivo e individuale in un indice aggregato [Gram et al. 2019, p. 1356].

Al netto dei limiti rilevabili nel modo in cui sono state utilizzate le misure più diffuse in letteratura¹, Desai et al. [2022] evidenziano anche l'emergere di tendenze promettenti sia sul fronte teorico sia su quello metodologico, a partire dall'adozione delle prospettive dell'intersezionalità e del *life course approach*, e come i dati raccolti da indagini longitudinali stiano dando nuova vitalità alla ricerca sulla misurazione dell'empowerment.

¹ Tra queste, vanno certamente menzionate il WEI (Women's Empowerment Index), il GII (Gender Inequality Index) e il GEM (Gender Empowerment Measure).

2. Il contesto europeo

2.1 I principali *frame* della violenza contro le donne nella UE

Per poter procedere con l'analisi delle misure e degli interventi finalizzati all'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza realizzati nel contesto nazionale e internazionale, è utile prendere in considerazione innanzitutto i modi in cui le politiche di contrasto alla violenza maschile sono state inquadrare a livello dell'Unione europea (UE) e dei singoli Stati membri. In questo e nel successivo capitolo, osserveremo quindi quali sono le principali cornici teoriche utilizzate in questo campo, quali altri concetti e principi sono stati mobilitati, nonché come le relative scelte di *policy* si sono evolute.

Come sostiene Kathrin Zippel in *The politics of sexual harassment: A comparative study of the United States, the European Union, and Germany* [2006], al centro dei conflitti che si generano nei processi di policymaking vi è sempre (chi detiene) il potere di definire i significati, ovvero ciò che determina quale “versione della realtà” verrà tradotta in politiche pubbliche e pratiche sociali. In questo senso, Verloo definisce il concetto di **policy frame** come “un principio organizzativo che trasforma informazioni frammentarie o incidentali in un problema strutturato e dotato di significato, nel quale è implicitamente o esplicitamente inclusa una soluzione” [Verloo, 2005]. I frame discorsivi, infatti, non solo danno un nome ai problemi, ma forniscono un'interpretazione dei fenomeni sociali oggetto delle politiche definendone l'accountability.

Nella nostra rassegna, faremo largamente riferimento a un ampio corpus di studi comparativi che si è occupato di analizzare i testi di policy relativi alla violenza contro le donne adottando un approccio discorsivo, codificandoli in funzione della diagnosi (ovvero, quali cause attribuiscono al fenomeno) e della prognosi (ovvero quali soluzioni propongono) e in base al modo in cui incorporano o meno le dimensioni del genere e dell'intersezionalità¹. Tale letteratura, utilizzando la metodologia della **Critical Frame Analysis** [Verloo, 2007], ha concettualizzato i significati attribuiti alla violenza contro le donne e in particolare alla violenza domestica dalle politiche dei singoli Stati membri e della stessa UE, tipizzandoli e disponendoli lungo un *continuum* che da scelte di *policy* che adottano compiutamente un approccio di genere si estende fino a *policy* completamente indifferenti rispetto al genere, facendo emergere la coesistenza di differenti frame, spesso sovrapposti e talvolta contraddittori.

In base alla misura in cui la causa e l'effetto della violenza contro le donne vengono attribuiti o meno alla disuguaglianza di genere, la metodologia adottata individua lungo tale *continuum* tre principali cornici teoriche.

¹ Una significativa letteratura in questa direzione è stata prodotta in particolare nell'ambito di due progetti di ricerca internazionali, il progetto *Mainstreaming Gender Equality* [MAGEEQ, 2003-2005] e il progetto *Quality in Gender+ Equality Policies* (QUING, 2006-2011), realizzati da due gruppi di ricercatrici e ricercatori coordinati da Andrea Krizsan della Central Eastern University, finanziati rispettivamente dal Quinto e dal Sesto Framework Program della Commissione europea.

Se da un lato, vi è la cornice che interpreta la violenza nelle relazioni intime come un problema che attiene alle relazioni di potere diseguali tra donne e uomini e la violenza domestica come una specifica forma di discriminazione contro le donne (**Gender Equality Frame**), dall'altro vi è la cornice che considera la violenza domestica intendendola come una questione tra "vittime" e "carnefici" senza distinzione di genere (**Degendered Domestic Violence**). Tra questi due estremi, viene collocata una terza cornice incentrata sulla violenza domestica, nella quale però viene esplicitato che sono le donne il gruppo sociale largamente più esposto (**Domestic Violence with Accent on Women as Main Victim Group**).

In questa schematizzazione, il quadro più articolato (olistico, integrato, strutturale) del fenomeno viene offerto dal **Gender Equality Frame**, sia nella diagnosi, sia nella prognosi. In particolare, nelle scelte di *policy* relative a questa cornice, gli effetti della violenza maschile contro le donne, che può essere fisica, psicologica, economica, vengono considerati non solo in relazione ai danni che provocano alla salute e alle condizioni fisiche delle donne (e dei/delle loro figli/e), ma anche in relazione alla possibilità di accedere o di rimanere nel mercato del lavoro e di partecipare attivamente alla vita pubblica. La violenza domestica, in questa cornice, è considerata come una questione eminentemente pubblica, in quanto violazione dei diritti umani delle donne, che in quanto tale interessa l'intera società e le istituzioni, che sono quindi chiamate a intervenire. Le scelte di *policy* che lo sottendono considerano la dipendenza economica e la devalorizzazione dei ruoli sociali che le donne rivestono fuori e dentro la famiglia, sia come ostacoli decisivi che le donne incontrano nei percorsi di fuoriuscita, sia come cause stesse della violenza, culturalmente legittimata dalla pervasività delle aspettative sociali e degli stereotipi basati sul genere. Di conseguenza, le priorità dell'azione pubblica riguardano sia l'accompagnamento e il supporto legale e psicologico attraverso servizi specializzati fondati su un approccio di genere, sia il miglioramento delle condizioni materiali delle donne con vissuti di violenza. Il principio guida dell'impegno istituzionale è dunque quello di non limitarsi a garantire il sostegno nell'emergenza, ma anche di fornire alle donne le risorse necessarie a raggiungere o consolidare l'autonomia [Verloo 2007, p. 144].

Come vedremo anche nel capitolo successivo, la misura in cui l'azione pubblica nella lotta alla violenza contro le donne risuona con l'obiettivo dell'uguaglianza di genere può essere a sua volta un indicatore significativo del livello di solidità e strutturazione delle misure per l'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza.

2.2 L'evoluzione delle politiche per l'uguaglianza di genere della UE

In questa sede, seguendo alcune sintesi diffuse in letteratura, osserveremo innanzitutto come le soluzioni al problema della disuguaglianza di genere sono state inquadrare a livello delle istituzioni europee nel corso del tempo [Heinelt, 2018; Kantola, Lombardo 2018].

L'uguaglianza di genere è sotto certi aspetti uno dei valori fondanti della UE, che è stato istituzionalizzato a livello di *primary law*.

L'articolo 119 (attualmente, articolo 157), inserito tra le disposizioni sociali del Trattato di Roma del 1957 che ha istituito la Comunità economica europea, sancisce infatti la parità retributiva a parità di lavoro tra lavoratori e lavoratrici, sulla scia della Convenzione del 1951

dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO). In effetti, più che un'affermazione del principio dell'uguaglianza di genere o della giustizia sociale in sé, in questa fase l'intento dei negoziatori del Trattato era piuttosto quello di evitare il rischio di *dumping* nei settori fortemente basati sulla manodopera femminile, come ad esempio l'industria tessile. Tuttavia, si può dire che da questo compromesso inaugurale, è progressivamente emersa una vera e propria politica pubblica di genere, costituita da strumenti normativi, organismi politici, narrative e discorsi che rendono la UE un esempio di "governance femminista" [Sawer et al. 2023].

Le studiose che hanno analizzato la produzione europea di policy in materia hanno tuttavia evidenziato come il principio dell'uguaglianza di genere sia suscettibile a diverse possibili interpretazioni che sono state a loro volta tradotte in differenti strategie. Per prima Teresa Rees [1998, 2002] che, analizzando gli inquadramenti del contrasto alle disuguaglianze di genere nell'architettura politico-giuridica della UE, ne descrive l'evoluzione individuando tre principali fasi cronologiche: una prima fase incentrata sulla strategia della **parità di trattamento**, che definisce di "piccoli aggiustamenti" dell'esistente (*tinkering*); una seconda fase di "adattamenti su misura" (*tailoring*), avviata a partire dagli anni Ottanta e caratterizzata dalla proposta di **azioni positive**; una terza fase "trasformativa" (*transforming*), iniziata dopo la metà degli anni Novanta con l'adozione dell'approccio di **gender mainstreaming**.

Come ha osservato la studiosa britannica, la prima fase si è generalmente tradotta in atti e norme finalizzati a garantire pari diritti a uomini e donne nella sfera pubblica attraverso la stigmatizzazione delle pratiche discriminatorie nei confronti delle donne nel mercato del lavoro, che trovano la loro prima espressione compiuta nella Direttiva del 1976 sulla **parità di trattamento** [76/207/CEE]. Questa strategia, tuttavia, si è dimostrata ben presto insufficiente a produrre un impatto significativo sulle disuguaglianze retributive. Ne è testimonianza la Raccomandazione del Consiglio europeo del 13 dicembre 1984 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne [84/635/CEE] che, giudicando inadeguate "le disposizioni normative esistenti in materia di parità di trattamento, intese a conferire diritti agli individui", invita governi e parti sociali a intraprendere azioni parallele "per controbilanciare gli effetti negativi risultanti per le donne, nel campo dell'occupazione, degli atteggiamenti, comportamenti e strutture sociali".

La fase successiva, mettendo l'accento sulle disuguaglianze radicate nelle stesse istituzioni e nelle strutture dell'organizzazione sociale, si caratterizza per l'implementazione di misure di **azione** o di **discriminazione positiva**, che consistono nel favorire le donne rispetto agli uomini, in alcuni casi limitati e strettamente regolamentati, al fine di rimediare ai trattamenti differenziali cui le donne sono soggette in quanto gruppo sociale svantaggiato. In questa direzione, vengono principalmente elaborati strumenti di *soft law*, attraverso l'istituzione di programmi di finanziamento volti a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. È in particolare nell'ambito del Fondo sociale europeo che tali programmi hanno permesso alla CEE di intervenire nella promozione delle pari opportunità nell'offerta e nella domanda di lavoro attraverso la formazione e la riqualificazione professionale e la lotta alla segregazione, permettendo inoltre alla Commissione europea di finanziare progetti legati a questioni come il lavoro a domicilio,

l'assistenza all'infanzia, la rappresentanza politica, la salute delle donne e le molestie sessuali, che esulano dall'ambito giuridico dell'articolo 119.

In questo senso, Sophie Jacquot [2015] descrive cinque pilastri della politica di genere dell'UE aggiungendo alla parità di trattamento, alle azioni positive e al *mainstreaming* di genere, gli strumenti di *soft policymaking* dei finanziamenti e dei programmi d'azione.

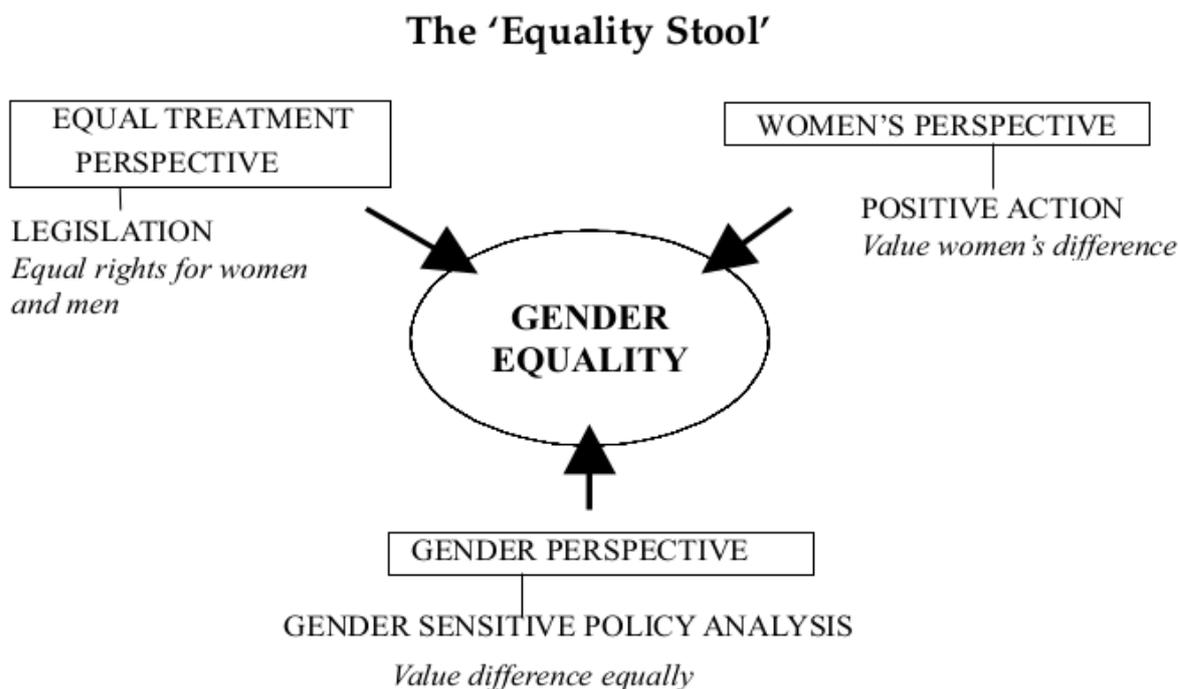
Più in generale, tuttavia, il quadro normativo per le pari opportunità durante gli anni Ottanta rimane piuttosto limitato, proprio a causa della mancanza di una solida base giuridica.

È stato solo nel 1992 che le pari opportunità hanno iniziato a consolidarsi con la direttiva sulla salute e la sicurezza delle lavoratrici gestanti [92/95/CEE], il primo strumento di *secondary law* che considera le donne come un gruppo che può beneficiare di un trattamento differenziale al fine di compensare gli svantaggi esistenti. Una disposizione sulle pari opportunità nel mercato del lavoro è stata infine integrata nel Trattato di Amsterdam del 1997 che stabilisce la possibilità per gli Stati membri di istituire misure di azione positiva a favore del cosiddetto "sesso sottorappresentato". In questa fase, se la persistente predominanza dell'attenzione all'area del mercato del lavoro ha da un lato consentito l'elaborazione di politiche in tutti i settori collegati, dall'altro la difficoltà a gestire le differenze dovuta alla concezione liberale dell'uguaglianza come isonomia non solo ha di fatto limitato l'elaborazione di politiche per tutte le altre aree ma ha condotto anche a sottovalutare la portata delle disuguaglianze prodotte dagli stessi modelli di occupazione e disoccupazione sottostanti le politiche del lavoro.

Nella terza fase, emerge quindi la necessità "di identificare i sistemi e le strutture all'origine della discriminazione indiretta e di ripensarli al fine di trovare rimedi" e di elaborare una strategia che fosse in grado di promuovere azioni trasformative dell'organizzazione sociale attraverso strumenti di *policy gender-sensitive* [Rees 2002, pp. 46-48].

Più in generale, come sottolinea la stessa Rees, la descrizione di queste tre fasi rappresenta una schematizzazione ideale che non intende mettere in contrapposizione tra loro le diverse strategie che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche per l'uguaglianza di genere a livello della UE, bensì che intende evidenziarne piuttosto la processualità. In questo senso, Christine Booth e Cinnamon Bennett [2002], riprendendo il modello della triade e in particolare il lavoro di Judith Squires [2007], hanno quindi rappresentato le politiche per l'uguaglianza di genere come uno "**sgabello a tre gambe**", la cui stabilità dipenderebbe dall'equilibrio tra le tre principali prospettive e le relative strategie di policy in un rapporto di coesistenza e reciproca mutualità, pur considerando la strategia del **gender mainstreaming** come "il culmine della concettualizzazione contemporanea e dell'esperienza pratica delle strategie per far progredire la gender equality" [Booth, Bennet 2002, p. 435].

Figura 2.1 Lo “sgabello” a tre gambe dell’uguaglianza



Fonte: Booth e Bennet, 2002

Il *mainstreaming* di genere diviene “un fenomeno internazionale” con la Piattaforma d’azione approvata al termine della Quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino [1995], che esorta i governi e tutti gli attori non governativi a “promuovere una politica attiva e visibile di integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche e i programmi” [Squires 2007, p. 45].

Sebbene il concetto di *mainstreaming* di genere fosse già stato menzionato dalla Commissione europea nel Terzo programma d’azione comunitario a medio termine per le pari opportunità tra uomini e donne (1991-1995), l’approccio proattivo richiesto dalla Conferenza di Pechino viene rafforzato nel 1997, con l’inserimento all’articolo 3 del trattato di Amsterdam di un comma nel quale si specifica che la UE si impegna a perseguire l’obiettivo di eliminare le disuguaglianze e promuovere l’uguaglianza tra uomini e donne in tutte le proprie attività, comprese quelle dell’area delle Relazioni esterne e dello sviluppo, pur non prevedendo sanzioni nel caso in cui non si dia seguito a questo impegno.²

È proprio il collegamento con i valori fondanti della UE e l’integrazione in un quadro più ampio che permetteranno di giustificare gli interventi a favore dell’uguaglianza di genere al di fuori del contesto del mercato del lavoro in senso stretto: un ampliamento che non sarebbe stato possibile nella logica della parità di trattamento che caratterizzava i decenni precedenti e che conduce a una maggiore attenzione alla violenza contro le donne [Rolandsen Augustin, 2013; Jacquot, 2014].

² Consultabile online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT>. Attualmente, il comma è riferibile all’articolo 8 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea di Lisbona [2007].

Sebbene il contrasto alla violenza non venga affrontato a livello di *primary law* nei Trattati, la questione verrà menzionata nelle Dichiarazioni allegate all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007. La Dichiarazione relativa all'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU) afferma infatti che “nell'ambito degli sforzi generali volti a eliminare le disuguaglianze tra donne e uomini, l'Unione mirerà, nelle sue diverse politiche, a combattere tutti i tipi di violenza domestica” e che gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per prevenirla e punirla, nonché per sostenere e proteggere le vittime³. In questa sede, quindi, la violenza domestica viene evidenziata come una questione cruciale, attinente alle disuguaglianze di genere.

Infine, va evidenziato come il Trattato di Amsterdam, con l'articolo 13 e due successive direttive di attuazione [2000/43/CE e 2000/78/CE], abbia impegnato la UE a rispettare un approccio multiplo alle discriminazioni, includendo disuguaglianze diverse dal genere (razza o etnia, disabilità, orientamento sessuale, età, religione o convinzioni personali).

Tuttavia, come puntualizza Jacquot [2015], le politiche pubbliche il cui obiettivo principale è rappresentato dalla promozione dell'uguaglianza sociale tra donne e uomini, spesso descritte più semplicemente come politiche di genere, andrebbero distinte dalle **politiche basate sui diritti** e dalle **politiche antidiscriminatorie** per una caratteristica fondamentale: mentre queste ultime sono generalmente focalizzate su un approccio individuale e su una risposta di tipo giuridico agli effetti prodotti dalle disuguaglianze, le **politiche di gender equality** si collocano su un orizzonte trasformativo più ampio. Richiedendo un'applicazione trasversale dell'approccio di genere a tutti gli aspetti del processo politico (dall'elaborazione all'implementazione, nonché alla valutazione) e a tutti i settori delle politiche pubbliche (bilancio, sanità, cooperazione internazionale, migrazioni, sicurezza sociale, ecc.), mettono infatti in discussione le modalità tradizionali di affrontare le questioni pubbliche, sfidandone intrinsecamente la settorializzazione [Jacquot e Mazur, 2010].

2.3 Le politiche UE contro la violenza

A partire dagli anni Settanta, la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne hanno rappresentato una priorità per i movimenti delle donne a livello europeo, che ne hanno offerto una lettura incentrata sui rapporti di potere, le cause strutturali e l'empowerment, premendo per l'inserimento della questione nell'agenda della UE [Kantola, 2006 e 2010; Kantola e Lombardo, 2018].

Il lavoro di analisi condotto da Celeste Montoya in *From global to grassroots: The European Union, transnational advocacy, and combating violence against women* [Montoya, 2013], mette in evidenza come la lotta alla violenza sia stata inquadrata (“framed and reframed”) in modi diversi nel contesto istituzionale europeo. Per semplificare tale complessità, Montoya propone quindi una schematizzazione dello sviluppo di policy in quattro “generazioni”, ovvero in quattro distinte demarcazioni temporali.

La prima, a partire dalla Women's World Conference delle Nazioni Unite a Nairobi (1985), prevalentemente caratterizzata dallo sviluppo di *soft policy*, durante la quale il

³ Consultabile online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

Parlamento europeo risulta ancora poco influente, anche in conseguenza della mancanza di competenza legale in materia da parte della UE.

La seconda, che copre gli anni Novanta ed è quindi intrecciata non solo alla Conferenza mondiale per i diritti umani di Vienna [1993] e alla Conferenza di Pechino [1995], ma anche a un rafforzamento del ruolo del Parlamento e, in particolare, ai cambiamenti impressi dal Trattato di Maastricht [1992] e dal Trattato di Amsterdam [1997], che come abbiamo visto ampliano la competenza della UE in materia di diritti umani e di uguaglianza di genere.

La terza generazione, che copre una parte degli anni Zero, nella quale, come vedremo sinteticamente nel paragrafo successivo, emergono spinte contraddittorie. Si tratta di una fase caratterizzata da una maggiore istituzionalizzazione del movimento internazionale delle donne e da un rafforzamento e allargamento del raggio di azione delle politiche europee, nel quale tuttavia le questioni imposte dalla crisi economica sembrano prevalere sulle questioni sociali e relative ai diritti umani, facendo inoltre emergere una lettura “culturalizzante” della violenza, in particolare da parte della Commissione europea.

La quarta generazione prende invece il via con il già citato Trattato di Lisbona [2007], nel quale la violenza contro le donne viene intesa come rientrante a pieno titolo tra le politiche per l’uguaglianza di genere, ricadendo quindi nell’ambito di competenza allargato della UE.

In generale, come sottolinea Montoya, la fonte istituzionale più coerente dell’inquadramento della violenza come questione radicata nelle disuguaglianze di genere è rappresentata dal Parlamento europeo. Un orientamento che, come vedremo, viene perfettamente incorporato in particolare da quattro Risoluzioni: la “Risoluzione sulla violenza contro le donne” del 1986, la “Risoluzione sulla necessità di organizzare una campagna a livello dell’Unione europea per la totale intransigenza nei confronti della violenza contro le donne” del 1997, la “Risoluzione sulla situazione attuale della lotta alla violenza contro le donne e su qualsiasi azione futura” del 2006 e la “Risoluzione sull’eliminazione della violenza contro le donne” del 2009.

Sebbene la violenza contro le donne entri nell’agenda del Parlamento negli anni Ottanta, in particolare proprio con la Risoluzione approvata nel 1986 su iniziativa del Committee on Women’s Rights and Equal Opportunities (FEMM), tuttavia è solo dopo la Conferenza di Pechino che la questione diviene oggetto di *policy making* a livello dell’Unione, anche grazie al forte impulso delle organizzazioni di donne raccolte nelle coalizioni internazionali, quali la European Women’s Lobby (EWL, fondata nel 1990, alla quale aderiscono circa 3000 organizzazioni) e Women Against Violence Europe (WAVE, fondata nel 1997, alla quale aderiscono circa 1000 gruppi e associazioni europee impegnate nel contrasto alla violenza) [Kantola, 2006].

In queste prime fasi, la violenza domestica viene talvolta concettualizzata come una violazione dei diritti umani, talvolta come un problema di salute pubblica: un’ambiguità che risulta evidente nei documenti e nelle discussioni che preparano il lancio della campagna “Zero tolerance” nel 1997 [Resolution A4-0250/1997] e del primo programma Daphne all’inizio del 2000, che coinvolgono la Commissione, il Parlamento e il Consiglio europeo, anche attraverso meeting di esperte/i organizzate dalle diverse presidenze dell’UE [Lombardo, Meier, 2007].

Seppur frammentariamente, comunque, emerge sin dai primi atti una chiara correlazione tra violenza contro le donne e uguaglianza di genere come fenomeni sociali strutturali. Un tratto evidenziato anche dallo studio di Lise Rolandsen Agustín, *Gender Equality, Intersectionality and Diversity in Europe* [2013], nel quale la ricercatrice danese presenta un'analisi intersezionale delle politiche europee sulla violenza di genere, basata su 137 documenti di *policy* elaborati dalle principali istituzioni europee e dalle principali organizzazioni transnazionali di donne.

I primi documenti del Parlamento che fanno riferimento alla violenza contro le donne, elaborati dalla Commissione FEMM, descrivono infatti la dipendenza economica, la diseguale distribuzione del lavoro domestico e di cura e la minore presenza delle donne nel mercato del lavoro come ostacoli strutturali al raggiungimento dell'uguaglianza di genere, generati da precisi sviluppi storici, culturali, politici, economici e sociali: in particolare, come già riportato dalla Risoluzione del Parlamento sulla posizione delle donne nella Comunità europea del 1981, sono le moderne società industriali e l'industrializzazione che avrebbero “dato origine a nuove forme di alienazione e squilibri” [Rolandsen Agustín 2013, p. 106].

Il rapporto di iniziativa e la Risoluzione della Commissione FEMM sulla violenza contro le donne del 1986 [A2-44/86; A2-0044-86] sono ancora più espliciti nell'attribuire le cause della disuguale distribuzione di potere tra uomini e donne e, di conseguenza, della violenza. Nelle premesse della Risoluzione⁴ (che tra le forme di violenza include violenza sessuale, violenza nella sfera privata, abuso sessuale su minori, molestie sessuali nei luoghi di lavoro, violenza nei confronti di donne appartenenti a minoranze e rifugiate, tratta e criminalizzazione della prostituzione, pornografia violenta) si evidenzia infatti come la violenza non rappresenti una “distorsione accidentale delle relazioni tra individui”, ma come invece sia basata “su una combinazione di cause psicologiche, sociologiche e sociali, che possono essere spiegate dalla frequente debolezza della posizione economica e dalla concomitante dipendenza delle donne che conduce a una divisione del potere diseguale tra uomini e donne nella società”. La richiesta di una policy comunitaria per contrastare la violenza contro le donne, dunque, è “parte di una policy emancipatoria finalizzata all'eliminazione della disuguaglianza e al raggiungimento dell'uguaglianza tra i sessi”.

Una diagnosi che ritroviamo anche nella Risoluzione del 1997⁵, fondata sull'idea che la violenza contro le donne “non solo riflette i diseguali rapporti di potere tra i sessi nella nostra società, ma costituisce anche una formidabile barriera agli sforzi per superare le disuguaglianze tra donne e uomini” e che la mancanza di misure legali e socio-economiche per proteggere le vittime rappresenta una parte del problema [Montoya 2009, p. 70].

A distanza di quasi dieci anni, la Risoluzione del Parlamento del 2006⁶, raccomandando alla Commissione e agli Stati membri, “di considerare la violenza una violazione dei diritti umani che riflette gli iniqui rapporti di potere tra i sessi”, “di adottare un approccio politico globale, che comprenda metodi efficaci di prevenzione e di repressione” e “di considerare la violenza contro le donne come un fenomeno strutturale e come uno degli ostacoli principali agli sforzi volti a superare le ineguaglianze tra donne e uomini”, non solo rafforza la diagnosi delineata dalle precedenti Risoluzioni, ma offre anche

⁴ https://www.europarl.europa.eu/EPRS/PE2_AP_RP!FEMM.1984_A2-0044!860001EN.pdf

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997IP0250&from=DE>

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0038_IT.html

un quadro prognostico integrato e multidimensionale. In questa direzione, viene infatti richiesto agli Stati membri di adottare misure adeguate, fornendo “tutta l’assistenza necessaria, incluso un alloggio provvisorio, alle donne e ai loro bambini in caso di separazione o divorzio”, di “considerare le donne vittime di violenza di genere come gruppi prioritari per l’accesso ai programmi per la concessione di case popolari”, nonché di “istituire un reddito minimo per le donne che non dispongono di altre risorse, che permetterà loro di reintegrarsi nella società beneficiando di una relativa sicurezza” e di sviluppare “programmi di azione specifici in materia di occupazione a favore delle vittime della violenza di genere affinché possano inserirsi nel mercato del lavoro, garantendo così la loro indipendenza economica”.

La Risoluzione del 2009⁷, sembra concentrarsi piuttosto sulla necessità di rafforzare diagnosi e prognosi delle precedenti, auspicando un intervento più deciso da parte delle istituzioni europee nel loro complesso “considerando che è ormai pressante l’esigenza di creare uno strumento giuridico globale per la lotta contro tutte le forme di violenza nei confronti delle donne in Europa”. Le sue premesse, riprendendo la Piattaforma di Pechino e richiamando i valori fondanti della UE, si concentrano quindi sulla violenza come manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, che “ostacola la partecipazione delle donne alle attività sociali, alla vita politica, alla vita pubblica e al mercato del lavoro e può portare le donne all’emarginazione e alla povertà”. I successivi articoli esortano non solo gli Stati membri “a migliorare le loro leggi e politiche nazionali”, “tramite lo sviluppo di piani d’azione nazionali di ampia portata”, “basati su un’analisi delle conseguenze per l’uguaglianza di genere della violenza esercitata contro le donne”, ma chiedono inoltre “alla Commissione di sottoporre al Parlamento e al Consiglio un piano strategico dell’Unione europea mirato e più coerente per combattere tutte le forme di violenza contro le donne”, nonché “di vigilare affinché le istituzioni e gli Stati membri dell’Unione europea rispondano in modo coordinato, impegnato e coerente alla necessità di sradicare tale violenza”.

Infine, in linea con l’attenzione alle discriminazioni multiple già sancita nel Trattato di Amsterdam, si esorta a tenere in debito conto le “circostanze specifiche relative a determinate categorie di donne che sono particolarmente vulnerabili alla violenza, come le donne appartenenti a minoranze, le donne migranti, le donne rifugiate, le donne che vivono in uno stato di povertà in comunità rurali o isolate, le donne in carcere o in altri istituti, le ragazze, le donne omosessuali, le donne disabili e le donne in età avanzata”.

2.4 L’integrazione tra politiche antiviolenza e politiche per l’uguaglianza di genere

Se osserviamo la questione al livello delle istituzioni comunitarie nel loro complesso, dunque, pur essendo stati considerati aspetti decisivi per il raggiungimento dell’uguaglianza di genere a partire dagli anni Ottanta, la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne sono stati inclusi piuttosto tardivamente nello spettro delle relative politiche, ovvero successivamente al superamento delle strategie basate sulla parità di trattamento e più

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2009-0098_IT.html

compiutamente solo in seguito alle negoziazioni che hanno condotto alla firma del Trattato di Lisbona.

I primi tre programmi comunitari promossi dalla Commissione europea relativi alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, che coprono gli anni dal 1982 al 1995, non facevano infatti alcun riferimento alla violenza contro le donne, fatta eccezione per il contrasto al fenomeno della tratta citato nel terzo programma⁸. E' solo nel quarto programma, il "Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men" (1996-2000), che nel capitolo dedicato alla vita civile, si menziona la "violenza basata sul genere" in quanto violazione dei diritti delle donne: un riferimento che verrà ripreso anche nel quinto programma [2001-2005].

È poi con la Comunicazione della Commissione relativa alla "Roadmap for equality between women and men 2006-2010"⁹ e la successiva "Strategy for equality between women and men 2010-2015"¹⁰ che l'eliminazione della violenza diviene a pieno titolo, in quanto tale, una delle aree considerate prioritarie per l'azione pubblica della UE. In questa fase, tuttavia, come già accennato, la Commissione non solo inquadra la lotta alla violenza contro le donne ancora all'interno delle competenze relative al progresso economico dell'Unione, ma pone l'accento sul tema prevalentemente in relazione alle azioni esterne per promuovere la gender equality e l'empowerment femminile nelle politiche di sviluppo, menzionando in particolare la lotta alle mutilazioni genitali femminili [Lombardo e Meier, 2007].

È invece con il "Strategic engagement for gender equality 2016-2019"¹¹, basato su una costante processo di valutazione della precedente Strategia, che è possibile registrare il primo significativo cambio di passo nella considerazione della violenza come una questione di uguaglianza di genere, meritevole di per sé di un intervento politico a livello comunitario.

L'orientamento più maturo in questo senso, in seno alla Commissione, è esemplificato dalla "Strategia europea per l'uguaglianza di genere 2020-2025", il cui obiettivo generale è "costruire un'Europa garante della parità di genere, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini appartengano al passato; un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e le stesse possibilità di partecipare alla nostra società europea e svolgervi un ruolo guida"¹².

Più in generale, come ha puntualmente ricostruito Conny Roggeband nel capitolo del *Routledge handbook of gender and EU politics* dedicato alla violenza contro le donne e alla violenza di genere [Abels et al., 2021, pp. 352-364], fatta eccezione per il ruolo svolto dal Parlamento, nel complesso la UE ha sviluppato un approccio frammentario alla violenza contro le donne, in particolare in termini di forza, sviluppando principalmente misure di *soft law* e ad oggi, ancora nessun quadro giuridico completo. Come abbiamo visto, la prevenzione e il contrasto della violenza di genere contro le donne non vengono affrontati né nei trattati dell'UE né nella Carta dei diritti fondamentali, che tuttavia fanno riferimento

⁸ Si tratta del "First Community Programme on the Promotion of Equal Opportunities for Women" (1982-1985), del "Community Programme for Women" (1986-1990) e del "Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men" (1991-1995).

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/roadmap-for-equality-between-women-and-men-2006-2010.html>

¹⁰ COM[2010 491, consultabile online: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/71254>

¹¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>

alla parità tra uomini e donne come valore fondante. Gli effetti di questa frammentazione sono stati messi in luce ancora una volta dallo stesso Parlamento europeo. Nella “Risoluzione sulla lotta alla violenza contro le donne” approvata nel febbraio 2014 [2013/2004(INL)]¹³, si sottolinea il fatto che “le donne nell'Unione non sono ugualmente protette contro la violenza maschile, a causa di politiche e legislazioni diverse nei vari Stati membri, per quanto riguarda tra l'altro la definizione dei reati e l'ambito di applicazione della legislazione, e sono quindi vulnerabili a tale violenza”. Come sottolinea la letteratura già ampiamente citata e come vedremo nel successivo capitolo, infatti, i documenti programmatici e gli atti europei sulla violenza contro le donne sono stati frequentemente tradotti nelle arene nazionali in cornici che sono molto meno esplicite in relazione all'uguaglianza di genere rispetto a quanto viene proposto dai documenti che dovrebbero recepire, oppure, che adottano un approccio alla violenza *gender indifferent*. Inoltre, l'adozione di leggi nazionali che forniscano un quadro legale e un approccio globale alla violenza contro le donne non è ancora diffusa, poiché nella maggior parte dei casi la si affronta attraverso politiche non strutturali, definendo una strategia o un piano d'azione con orizzonti temporali limitati, che lasciano l'onere dell'azione principalmente alle organizzazioni di donne e della società civile invece che agli Stati.

Il primo passo verso una riduzione di tale eterogeneità è stato compiuto nell'ottobre 2015, con la pubblicazione da parte della Commissione europea di una *Roadmap* [2015/JUST/010], finalizzata a informare e preparare l'**adesione della UE alla Convenzione di Istanbul**¹⁴. In seguito a questa iniziativa, nel 2016 la rete europea di esperte/i legali in materia di uguaglianza di genere e non discriminazione pubblica un dettagliato rapporto sulle implicazioni giuridiche dell'adesione [European Commission, 2016] e il 13 giugno 2017 l'UE diventa firmataria della Convenzione di Istanbul¹⁵. Successivamente, il 3 agosto 2020, la Commissione pubblica una nuova tabella di marcia e il 16 dicembre dello stesso anno la valutazione d'impatto iniziale, in cui si evidenziavano tre possibili scenari legislativi e non legislativi per la futura azione dell'UE nel contrasto alla violenza di genere contro le donne: di particolare interesse la terza opzione, che consisteva nella promozione di una «iniziativa legislativa olistica sulla prevenzione e la lotta alla violenza di genere e alla violenza domestica» finalizzata a «una direttiva settoriale completa per prevenire tale violenza». Per informare il lavoro della Commissione su questa iniziativa legislativa, la rete europea di esperti/e legali ha successivamente pubblicato un nuovo rapporto nel 2021 [European Commission, 2021b), che offriva un'analisi comparativa delle disposizioni di diritto penale applicate alla violenza di genere contro le donne negli Stati membri dell'UE, compresa la violenza facilitata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Sullo sfondo, le tensioni che in alcuni Stati membri, in particolare dell'Europa centrale e orientale, si sono condensate attorno alla Convenzione di Istanbul negli anni più recenti, ricostruite sia in letteratura, sia da studi istituzionali [Leye et al, 2021; European Parliament 2020]. Una catena di contestazioni, legate in particolare alla definizione della categoria di genere, che è iniziata nel 2018 in Bulgaria, con la pronuncia della Corte costituzionale che

¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0126_IT.html

¹⁴ https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.131.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2017%3A131%3ATOC e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017Do866>

ha stabilito a maggioranza semplice la non conformità della Convenzione alla Costituzione bulgara. Nel 2020, sono il governo ungherese e il governo slovacco ad annunciare pubblicamente e di fronte al Consiglio d'Europa di non voler ratificare la Convenzione. In Lituania la ratifica è ancora in sospeso, dopo che il dibattito politico e pubblico sulla questione si era polarizzato nel corso del 2020, mentre in Polonia si era discusso del ritiro dalla Convenzione, in attesa che il Tribunale costituzionale esaminasse la compatibilità di alcune disposizioni della Convenzione con la Costituzione polacca. In Lettonia, la Corte costituzionale ha deciso nel 2021 che la Convenzione non contiene nulla di contrario alla Costituzione lettone, mentre in Cechia non si sono registrati progressi nella ratifica.

A dirimere la questione, è intervenuta nell'ottobre del 2021 una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione, che ha stabilito la legittima possibilità di ratificare la Convenzione di Istanbul senza l'accordo di tutti gli Stati membri. Il 10 maggio 2023 l'adesione della UE alla Convenzione è stata approvata con un voto a maggioranza qualificata da parte del Parlamento e il 1° giugno 2023 il Consiglio ha a sua volta adottato una decisione in favore dell'adesione.

In questo contesto in fibrillazione, nel settembre del 2021, il Parlamento europeo ha inoltre adottato un'**iniziativa legislativa**, approvata a maggioranza assoluta, per chiedere alla Commissione di **includere la violenza di genere tra i reati comunitari**, equiparandola a crimini come il terrorismo, la tratta degli esseri umani, la criminalità informatica, lo sfruttamento sessuale e il riciclaggio di denaro, in modo da stabilire definizioni e standard giuridici comuni tra gli Stati membri e fissare sanzioni penali minime in tutta l'UE. La Commissione per rispondere al Parlamento ha quindi presentato, l'8 marzo 2022, una proposta di direttiva, nella quale la violenza contro le donne viene considerata "una manifestazione persistente della discriminazione strutturale nei confronti delle donne derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra la donna e l'uomo", mirando a garantire che tutti gli Stati membri dispongano di norme minime per la criminalizzazione del fenomeno e integrando un approccio intersezionale¹⁶. La proposta fa infatti riferimento all'obbligo specifico degli Stati membri di prendere in considerazione il rischio maggiore di essere esposte alla violenza che corrono le donne soggette a discriminazioni multiple e le loro specifiche esigenze di protezione e sostegno. Il Gruppo di lavoro del Consiglio ha recentemente completato la prima lettura della proposta, mentre il Parlamento europeo l'ha discussa nelle riunioni delle commissioni competenti a gennaio e febbraio 2023.

Tra le iniziative comunitarie, segnaliamo infine il riconoscimento per le vittime di reato, incluse le donne in situazioni di violenza, del diritto di accedere a forme di indennizzo. Lo hanno stabilito in particolare due direttive adottate da istituzioni europee. La prima è la **Direttiva 2004/80/CE**¹⁷, che vincola gli Stati membri UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un risarcimento equo e adeguato delle vittime. La seconda è la **Direttiva 2012/29/UE**¹⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato includendo la "violenza di genere" e la "violenza nelle relazioni strette". Il diritto di

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9305-2023-INIT/it/pdf>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0015:0018:it:PDF>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF>

accesso ai servizi di assistenza alle vittime è regolato nello specifico dall'art. 8 che richiede agli Stati membri di adottare «misure per istituire servizi di assistenza specialistica gratuiti e riservati in aggiunta a, o come parte integrante di, servizi generali di assistenza alle vittime, o per consentire alle organizzazioni di assistenza alle vittime di avvalersi di entità specializzate già in attività che forniscono siffatta assistenza specialistica. In funzione delle sue esigenze specifiche, la vittima ha accesso a siffatti servizi e i familiari vi hanno accesso in funzione delle loro esigenze specifiche e dell'entità del danno subito a seguito del reato commesso nei confronti della vittima», mentre l'art. 16 stabilisce il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito dei procedimenti penali.

3. Esperienze europee a confronto

3.1 La metodologia di selezione

Il reperimento delle informazioni riguardanti le misure di empowerment socio-economico adottate a livello degli Stati membri della UE, ha dovuto confrontarsi con alcuni limiti. Come abbiamo già evidenziato, il più condizionante è relativo al fatto che la letteratura internazionale di analisi e valutazione delle misure di indipendenza lavorativa, abitativa e di sostegno al reddito delle donne con esperienze di violenza è quasi esclusivamente riferibile a contesti non europei. Di conseguenza, la principale fonte di evidenze descrittive che abbiamo potuto utilizzare per mappare preliminarmente le misure per l'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza esistenti negli Stati membri della UE è stata essenzialmente fornita dal lavoro di monitoraggio sull'applicazione della Convenzione di Istanbul condotto dalle/gli esperte/i del Grevio: abbiamo quindi preso in considerazione non solo i rapporti di base, ma anche i rapporti degli Stati membri sottoposti alla procedura di valutazione, nonché i rapporti ombra presentati al Grevio dalle organizzazioni di donne e della società civile. Infatti, sebbene la Convenzione non contenga un focus specifico sull'empowerment socio-economico, l'art. 20 relativo ai servizi generali dispone l'adozione di

“misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le vittime abbiano accesso ai servizi destinati a facilitare il loro recupero. Tali misure includeranno, se necessario, dei servizi quali le consulenze legali e un sostegno psicologico, un'assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro” (art. 20, 1).

Le misure individuate attraverso tale mappatura sono distinguibili principalmente tra:

- misure di sostegno all'indipendenza socio-economica specifiche, ovvero disegnate e implementate con l'obiettivo di rispondere ai bisogni delle donne con vissuti di violenza;
- prestazioni di sicurezza sociale rivolte alla popolazione generale, basate sulla condizione economica e/o lavorativa, che includono esplicitamente le donne vittime di violenza tra le categorie beneficiarie.

Queste ultime, possono a loro volte essere articolate tra misure che prevedono per le donne in fuoriuscita dalla violenza un accesso prioritario (ad es., tempi accelerati nella gestione della pratica) o misure che prevedono un accesso preferenziale (ad es., riconoscimento di maggiori punti in graduatoria allo *status* di “vittima”).

Sebbene la previsione a livello nazionale di almeno una tra queste tipologie di misure è stata rintracciata in numerosi Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna), è stato possibile reperire una quantità di informazioni sufficienti a contestualizzarle e comprenderne il funzionamento solo per alcuni tra questi Paesi (Austria, Croazia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna).

Tra questi ultimi Paesi abbiamo quindi effettuato un'ulteriore selezione, cui dedicare specifici approfondimenti.

In questa direzione, in particolare, abbiamo inteso seguire il framework teorico proposto dalle ricercatrici ungheresi Andrea Krizsán e Raluca Maria Popa [2014], che in linea con la letteratura comparativa già citata, concettualizza le differenze nei significati attribuiti alle politiche sulla violenza domestica nei diversi contesti nazionali lungo un *continuum* che va da politiche di genere a politiche completamente de-genderizzate. Nel loro lavoro di analisi, le autrici identificano infatti quattro principali approcci, collocando ai due estremi la cornice dell'uguaglianza di genere strutturale ("**structural gender equality**") e la cornice dei diritti individuali delle persone esposte alla violenza domestica ("**rights of individuals subjected to domestic violence**") e, tra queste, due ulteriori cornici, una incentrata sulle donne ("**women-centered frame**") e una seconda, nella quale il riferimento all'uguaglianza di genere rimane implicito ("**implicit gender equality frame**").

Come già evidenziato in base all'analisi della letteratura disponibile, sebbene la **cornice dei diritti individuali delle persone esposte alla violenza domestica indifferente rispetto al genere** sia estremamente diffusa negli Stati membri della UE, nessuno tra i Paesi che prevedono specifiche misure di empowerment socio-economico individuati con la mappatura preliminare sembra corrisponderci, a conferma della correlazione tra la misura in cui l'azione pubblica nella lotta alla violenza contro le donne risuona con l'obiettivo dell'uguaglianza di genere e il livello di attenzione riservato all'indipendenza abitativa, economica e lavorativa delle donne in fuoriuscita dalla violenza.

Come abbiamo visto nelle premesse del precedente capitolo, infatti, le scelte di *policy* che interpretano la violenza domestica come espressione della disuguaglianza di genere, una lettura che distingue la **cornice dell'uguaglianza di genere strutturale** delle altre cornici, sono quelle che attribuiscono maggiore rilevanza all'obiettivo dell'empowerment. Oltre, in parte, alla stessa UE intesa come istituzione e spazio politico, in Europa solo le politiche antiviolenza implementate in **Spagna** abbracciano pienamente questo frame.

Secondo il lavoro di analisi condotto da Krizsán e Popa, sebbene anche le **cornici incentrate sulle donne** descrivano spesso il fenomeno della violenza in termini di diritti individuali indifferenti rispetto al genere, la loro principale caratteristica è invece la coesistente sottolineatura che il gruppo sociale maggiormente esposto alla violenza domestica sono le donne (e i/le loro figli/e). Questa cornice, tuttavia, non attribuisce la violenza a cause sociali strutturali e la prognosi che propone risulta in gran parte allineata a quella della cornice dei diritti individuali indifferente al genere. Come rilevato dalla relativa letteratura di analisi delle politiche antiviolenza, tra gli Stati membri mappati, la **Francia** sembra rappresentare un esempio interessante di questo inquadramento.

Le **cornici che rimangono implicite sull'uguaglianza di genere**, invece si concentrano sulle "vittime" in termini neutri, menzionando occasionalmente i/le minori, ma quasi mai le donne. Tuttavia, collocano la questione politica nel contesto della politica di uguaglianza di genere, facendo riferimento a importanti documenti quadro internazionali, ma lasciando impliciti i riferimenti agli strumenti di *policy* per la promozione dell'uguaglianza di genere, senza indicare alcuna misura specifica in tal senso.

Come suggerisce la ricercatrice olandese Mieke Verloo, le scelte di policy dell'**Austria** rappresentano un esempio interessante di **coesistenza** tra le differenti cornici individuate, mescolando un **approccio basato sull'uguaglianza di genere e altri che si mostrano indifferenti rispetto al genere** [Verloo 2005, 295].

Nei successivi paragrafi, quindi, illustreremo sinteticamente le misure per l'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza programmate in Spagna, Francia e Austria, contestualizzandole alla luce della specifica configurazione della relazione tra politiche anti violenza e politiche per l'uguaglianza di genere che distingue i tre casi nazionali selezionati.

3.2 Il modello dello *structural gender equality frame*: la Spagna

In generale, la letteratura comparativa evidenzia in particolare due fattori che contribuiscono a determinare a una maggiore responsività istituzionale nei confronti della violenza contro le donne e la violenza domestica:

- l'esistenza di movimenti delle donne forti e autonomi, ritenuti agenti chiave nella sollecitazione dell'intervento pubblico [Weldon, 2002];
- l'esistenza di alleanze situate tra le élite politiche locali e i gruppi e le organizzazioni indipendenti di donne, in particolare con le operatrici e le volontarie dei centri anti violenza e delle case di accoglienza [Mazur, 2002].

Su questa scia, Montoya [2013] sostiene che la legislazione nazionale spagnola in materia di violenza contro le donne sia il frutto di un'interazione virtuosa tra i movimenti femministi e un forte "femminismo di stato" (*feminism state*).

Come ricostruisce Roggeband [2012], gli sforzi femministi per politicizzare il fenomeno della violenza in Spagna sono iniziati nei primi anni Ottanta. È con la vittoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), che il movimento femminista avrebbe trovato le condizioni favorevoli per riuscire a inserire la questione nell'agenda politica nazionale, in particolare attraverso il lavoro della *Comisión de Investigación de Malos Tratos a Mujeres* (CIMTM), un'organizzazione indipendente fondata nel 1977 da parte di gruppo di avvocate e assistenti sociali, alcune delle quali strettamente legate al PSOE.

Un ulteriore punto di svolta, sarebbe stato rappresentato dal lavoro svolto a metà degli anni Ottanta da un gruppo di esperte, formalmente incaricate dalla Comisión de Derechos Humanos del Senado di redigere un rapporto sulla violenza contro le donne in Spagna. In tale rapporto, basato principalmente su studi e documenti politici internazionali e sulla consultazione della CIMTM e di altre organizzazioni femministe, la violenza domestica viene rappresentata come un problema strutturale legato alla dipendenza economica delle donne e ai modelli culturali, stigmatizzando il fatto che "gli atteggiamenti patriarcali, in cui tutto ciò che appartiene alla sfera familiare (donne, bambini e beni) ricade sotto l'autorità degli uomini, rendono difficile gli interventi" a contrasto della violenza e che "nella società spagnola esiste una forte tendenza a legittimare la violenza nella sfera familiare".

In seguito alla pubblicazione e alla diffusione di questo rapporto, sulla scia delle esperienze realizzate in altri Paesi europei, alla fine degli anni Ottanta le principali organizzazioni di donne presentano una dettagliata proposta di legge, che tra i suoi punti qualificanti prevedeva una riforma del codice penale e in particolare la sostituzione della

definizione di violenza sessuale come “delitos contra la honestidad” con una definizione che la inquadrasse come un reato contro la libertà sessuale delle donne. In risposta alla mobilitazione sorta attorno a questa proposta, il governo spagnolo approva una prima riforma della legislazione sulla violenza contro le donne nel novembre 1989, che tuttavia viene giudicata alquanto limitata e non all’altezza delle premesse.

La Spagna ha firmato la Convenzione di Istanbul l’11 maggio del 2011 e l’ha ratificata il 10 aprile 2014. Tuttavia, è stata la prima nazione europea ad adottare un approccio olistico alla violenza contro le donne attraverso l’introduzione della Legge Organica 1/2004 del 28 dicembre. La *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* considera la violenza come una manifestazione delle relazioni di potere asimmetriche tra uomini e donne, come esplicitato nel preambolo:

la violenza di genere non è un problema che riguarda la sfera privata. Al contrario, essa rappresenta il simbolo più brutale dell’ineguaglianza esistente nella nostra società. Si tratta di una violenza che si rivolge contro le donne per il fatto stesso d’essere tali, per essere considerate dai loro aggressori carenti dei diritti minimi di libertà, rispetto e capacità decisionale” [Boletín Oficial del Estado, 2004, p. 42166].

Sebbene la legge adotti l’ampia etichetta di “violenza di genere”, di fatto si concentra esclusivamente sulla violenza maschile contro le donne “che sono o sono state loro mogli o che sono o sono state in relazioni affettive simili, anche senza convivenza” [p. 42168].

Oltre a definirla come una forma di discriminazione basata sul genere [p. 42168], la legge inquadra esplicitamente la violenza contro le donne come un problema politico e strutturale che deve essere contrastato “in modo integrale, integrato e multidisciplinare”, comprendendo aspetti preventivi, educativi, sociali, sanitari e penali e richiedendo l’impegno di tutte le istituzioni pubbliche [p. 42167].

La legge dedica inoltre tre capitoli (II, III, IV) ai diritti economici e lavorativi delle donne in fuoriuscita dalla violenza e alle prestazioni di sicurezza sociale loro dedicate. Il requisito fondamentale per l’accesso alle misure di empowerment socio-economico-lavorativo è l’accreditamento come “vittima di violenza di genere”. L’accreditamento avviene in conseguenza di un ordine di protezione [Ley 27/2003, de 31 de julio¹] emesso su istanza della donna in situazione di violenza (o di un suo familiare, dal suo legale o dai servizi sociali) dal Tribunale/giudice competente per la violenza sulle donne – *Juzgados de Violencia Sobre la Mujer* (arts. 43 a 56 LOMPIVG), organo giurisdizionale specializzato all’interno dell’ordine penale dei giudici d’istruttoria, con competenze sia penali sia civili, o nelle more del provvedimento, dalla Procura (Ministerio fiscal). Successivamente, la RDL 9/2018, de 3 de agosto, de Medidas Urgentes para el Desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, ha inteso ampliare i requisiti richiesti e i soggetti legittimati all’accreditamento della situazione di violenza di genere. La nuova formulazione dell’art. 23 della Legge organica stabilisce infatti che «le situazioni di violenza di genere che danno origine al riconoscimento dei diritti disciplinati nel presente capitolo sarà accreditato mediante una condanna per un reato di violenza di genere, un ordine di protezione o qualsiasi altro provvedimento giudiziario che conceda una misura cautelare a favore della vittima, o da una

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/31/27>

relazione della Procura della Repubblica che indichi l'esistenza di indizi che facciano pensare che la richiedente sia vittima di violenza di genere. Le situazioni di violenza di genere possono essere accreditate anche attraverso una relazione dei servizi sociali, dei servizi specializzati o dei servizi di accoglienza per le vittime di violenza di genere della pubblica amministrazione competente, o con qualsiasi altro mezzo, a condizione che ciò sia previsto dalle disposizioni normative settoriali che regolano l'accesso a ciascuno dei diritti e delle risorse»².

A questo requisito fondamentale si aggiungono i requisiti socio-economici che regolano l'accesso alle misure introdotte con gli artt. 22 (Programa específico de empleo) e 27 (Ayudas sociales) e disciplinate rispettivamente dal regio decreto 1917/2008 e 1452/2005.

In sintesi, le lavoratrici dipendenti hanno diritto a: la 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 introdotto con l'art. 10 del RD 1917/2008 per compensare le spese derivanti dal trasferimento della sede di lavoro (spese di viaggio, spese per il trasporto di mobili e masserizie, spese di alloggio, spese per l'assistenza ai bambini e alle persone a carico); incentivi per compensare l'eventuale disparità salariale tra l'occupazione precedente dalla quale 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.

L'art. 12 del RD 1917/2008 ha inoltre previsto protocolli e incentivi per le imprese che assumono donne vittime di violenza di genere (sono attualmente 88 le imprese che hanno aderito al programma "Empresas por una Sociedad Libre de Violencia de Género", per un totale di 129 tra enti pubblici e privati aderenti)³.

A queste forme di sostegno si aggiunge la possibilità di accedere alla "*Renta Activa de Inserción*" (RAI), per cui le donne in fuoriuscita dalla violenza che intraprendono un percorso di inserimento socio-lavorativo possono godere di un sussidio che va dai sei ai dodici mesi, che possono essere estesi a diciotto-ventiquattro in caso di invalidità della donna o di un familiare a carico. Nel caso il SEPE riconosca uno stato di difficile occupabilità, per età o mancanza di competenze specifiche, viene inoltre previsto un sussidio economico una tantum (art. 27 della Ley organica).

Il caso spagnolo si distingue anche per la disponibilità di dati costantemente aggiornati anche sul numero delle donne e dei/delle minori beneficiari/e di misure di sostegno al

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-11135>

³ <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/multiDiscriminacion/home.htm>

reddito⁴; i dati comprendono il numero di donne vittime di violenza che beneficiano del Reddito attivo di inserimento; che hanno ricevuto aiuti per il cambio di residenza; che ricevono l'assistenza finanziaria prevista dall'articolo 27 della Ley organica; il numero di contratti agevolati e contratti sostitutivi stipulati in favore delle donne vittime di violenza; la concessione di permessi di soggiorno e di lavoro temporanei per circostanze eccezionali a donne straniere vittime di violenza di genere.

3.3 Il frame della violenza domestica incentrato sulle donne: la Francia

Analogamente a quanto avvenuto in altri contesti nazionali, una parte significativa del lavoro condotto dalle organizzazioni femministe francesi, a partire dagli anni Ottanta, è consistita nell'elaborazione di un modello interpretativo forte del fenomeno della violenza contro le donne, nel quale la violenza non è riducibile a una questione interpersonale, bensì rappresenta una questione sociale che è al contempo causa e conseguenza del dominio maschile e in particolare delle disuguaglianze economiche, che confinano le donne in situazioni di minor potere rispetto agli uomini [Delage, 2017]. Un ruolo che è stato svolto nel tempo in particolare dalla *Fédération nationale solidarité femmes* (FNSF), che oggi comprende 67 organizzazioni femministe non profit che si occupano di violenza domestica, e dal *Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles* (CNIDFF), che riunisce 111 articolazioni associative locali [Delage e Perrier, 2020].

Il Governo francese ha avviato numerose riforme legislative in materia di violenza, in particolare a partire dal 2000 [Oddone, 2018]. Tra queste, la principale normativa di riferimento è la legge sulla “Prevenzione e la repressione delle violenze nella coppia” del 4 aprile 2006 (*Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs*)⁵ che ha riconosciuto lo stupro coniugale, estendendo la nozione di “circostanze aggravanti” ai conviventi, alle unioni civili e agli ex-partner, ha facilitato l'allontanamento del partner violento e ha compreso anche alcune disposizioni sui matrimoni forzati, sulle violenze contro i/le minori, sul turismo sessuale e sulle mutilazioni genitali femminili.

La legge del 9 luglio 2010, sulla “Lotta contro le violenze contro le donne nella coppia e le conseguenze sui bambini” (*Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*) si è concentrata sulla protezione delle vittime, consentendo di applicare l'ordine di protezione e di autorizzare il braccialetto elettronico per gli autori di violenza sottoposti a controllo giudiziario e riconoscendo come reati la violenza psicologica e lo stalking.

A completare il quadro normativo, è intervenuta nel 2014 la “Legge per l'uguaglianza reale tra gli uomini e le donne” (*Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*)⁶ che ha previsto il rilascio di titoli di soggiorno per le donne straniere vittime di violenza.

⁴ <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422042&categorieLien=id>

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>

Per quanto concerne le *policy*, una linea strutturata di azioni è stata avviata dal 2005, attraverso l'elaborazione di cinque piani triennali dedicati alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne.

Il più recente di questi piani, il “Quinto piano di mobilitazione e lotta contro tutte le violenze contro le donne” 2017-2019⁷, individua tre linee di azione: la prima ha l'obiettivo di consolidare le strategie di protezione delle vittime e a favorire i percorsi di fuoriuscita dalla violenza; la seconda stabilisce misure specifiche per la protezione e il supporto delle donne con vulnerabilizzazioni multiple; la terza si concentra sulla prevenzione della violenza attraverso la sensibilizzazione e il contrasto ai comportamenti sessisti, in particolare nelle scuole, negli spazi pubblici e nei luoghi di lavoro. Su quest'ultimo aspetto, si è focalizzata anche la “Legge contro le violenze sessuali e sessiste” (“*Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*”)⁸, approvata dopo un lungo dibattito parlamentare.

Osservando più nel dettaglio questi provvedimenti, in uno dei suoi numerosi studi sui movimenti femministi francesi, la ricercatrice britannica Gill Allwood si è chiesta in particolare in che misura la politica francese sulla violenza contro le donne si sia allineata con le iniziative sovranazionali ed europee in materia e abbia incorporato i concetti di genere e di violenza di genere, sottolineando che il modo in cui la violenza viene costruita come problema ha importanti implicazioni per le soluzioni che vengono giudicate appropriate per contrastarla [Allwood, 2016].

Due sono i principali esempi che fornisce in questa direzione. Il primo, che riguarda il cambiamento di prospettiva rappresentato dall'approvazione della legge 399 del 2006: con l'introduzione dell'allontanamento sistematico del maltrattante dalla casa familiare, infatti è stata messa in evidenza la responsabilità della violenza, rispetto ai soli effetti della vittimizzazione. Il secondo esempio del legame tra i cambiamenti nella comprensione della violenza domestica e le scelte di *policy* è rappresentato dalla messa al bando della mediazione familiare nei casi di violenza domestica, con la legge n. 2014-873, in linea con la Convenzione di Istanbul. La mediazione suggerisce infatti un'isonomia all'interno della coppia, che implica una lettura della violenza domestica come conflitto intrafamiliare e conduce al mancato riconoscimento dei rapporti di potere che sono invece causa e conseguenza della violenza.

Proseguendo nell'analisi dei documenti e dei dibattiti politici correlati, Allwood osserva inoltre come il fenomeno della violenza domestica e le soluzioni proposte vengano talvolta inquadrati come politiche di genere e talvolta no, come avvenuto sia nel caso della legge del 2006 sia della legge del 2010: “il testo delle proposte legislative può contenere forti inquadramenti femministi della violenza di genere contro le donne, ma questi scompaiono durante le letture parlamentari, lasciando un testo neutro rispetto al genere sulla violenza all'interno della coppia o sulla violenza domestica” [p. 386].

Si tratta di una considerazione, rafforzata da altre analisi, che mostra come l'istituzionalizzazione e lo sviluppo delle politiche pubbliche tra gli anni Novanta e gli anni Zero abbia portato il rischio di una forte depoliticizzazione degli inquadramenti del

⁷ <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/11/5e-plan-de-lutte-contre-toutes-les-violences-faites-aux-femmes.pdf>

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037284450&categorieLien=id>

contrasto alla violenza contro le donne, in particolare attraverso la negazione o l'offuscamento del rapporto tra la violenza domestica e sessuale e le relazioni sociali diseguali basate sul genere [Delage, Lieber e Chetcuti-Osorovitz, 2019].

Una tendenza recentemente evidenziata anche da Sandrine Dauphin [2023], che si sofferma sulla difficoltà di integrazione delle politiche antiviolenza nel quadro delle politiche per l'uguaglianza di genere, che attribuisce principalmente a due tensioni insite nel modo di operare del femminismo di Stato francese. La prima riguarderebbe il fatto che "l'esistenza stessa di un ministero dedicato ai diritti delle donne oscilla a seconda del governo, il che rende impossibile garantire una reale continuità" e che l'impatto della sua azione dipenderebbe anche "dalla sua capacità di sensibilizzare gli altri ministeri sulle questioni di parità, affinché vi dedichino risorse umane e finanziarie". La seconda riguarda invece il rapporto tra il femminismo di Stato francese e la società civile, caratterizzato da deboli legami con l'associazionismo delle donne, in particolare in conseguenza della tendenza istituzionale alla "professionalizzazione" del campo dell'antiviolenza che avrebbe preso piede a partire dagli anni Novanta. Un ulteriore segnale in questa direzione, secondo Dauphin, è lo spostamento del focus del dibattito pubblico sulla "violenza coniugale", che sottenderebbe uno slittamento verso l'idea del conflitto familiare e dunque un allontanamento dalla lettura sistemica della violenza come comportamento strutturalmente discriminatorio nei confronti delle donne.

La scarsità di risorse e di potere di cui è dotata l'istituzione incaricata di definire e implementare le strategie per l'uguaglianza di genere avrebbe inoltre determinato un protagonismo maggiore dei ministeri dell'Interno e della Giustizia: "invece di costruire una politica di uguaglianza, le misure di lotta alla violenza domestica sono diventate parte della politica di lotta alla delinquenza perseguita da questi due ministeri" e, di conseguenza, "la legittimità delle politiche pubbliche in questo settore si basa sulla protezione delle vittime piuttosto che sulla loro emancipazione" [p. 114].

Queste valutazioni trovano una certa corrispondenza anche nel rapporto del Grevio del 2019⁹, che rilevava come nel framework giuridico e politico francese, nonostante i miglioramenti, persistessero carenze nella comprensione della violenza contro le donne. Secondo il Grevio, infatti, il quadro giuridico sulla violenza nel suo complesso rimane *blind* rispetto al genere: i testi legislativi non riconoscono la natura di genere della violenza contro le donne e ignorano il fatto che alcuni tipi di violenza sono diretti contro le donne specificamente a causa del loro sesso/genere.

Sotto certi aspetti, queste carenze rilevate nell'inquadramento della violenza contro le donne come fenomeno strutturalmente legato alle disuguaglianze di genere, sembrano riflettersi anche sull'accesso alle misure dedicate all'indipendenza socio-economica delle donne in situazioni di violenza.

Per quanto riguarda l'autonomia abitativa, a livello nazionale, è stata recentemente prevista la possibilità di accedere all'assegnazione di un alloggio nell'ambito dell'housing sociale. Con una circolare del 2017 (*Accès au logement des femmes victimes de violences, Instruction du 8 mars 2017 relative à l'accès au logement des femmes victimes de violences ou en grande difficulté*) le donne vittime di violenza sono state incluse tra le categorie beneficiarie.

9 <https://rm.coe.int/grevio-inf-2019-16/168098c619>

Per quanto riguarda le donne vittime di violenza nell'ambito delle relazioni affettive e familiari, il requisito di accesso è che si tratti di "persone sposate, conviventi o in patto di solidarietà civile che possono dimostrare di essere vittime di violenza all'interno della coppia o tra i partner, senza che il fatto che il coniuge o il partner in patto di solidarietà civile abbia un contratto di affitto per l'alloggio occupato dalla coppia costituisca un ostacolo, e persone minacciate di matrimonio forzato". Queste situazioni, tuttavia, devono essere attestate da un ordine di protezione e da una decisione provvisoria del giudice del Tribunale della famiglia presa in via d'urgenza, che autorizzi la donna a risiedere separatamente dal marito, e che ha una validità massima di sei mesi. Istituito con la legge n. 2010-769, l'ordine di protezione consente alla presunta vittima di violenza coniugale di ottenere con un'unica decisione una misura di protezione giudiziaria per sé e per i/le figli/e, nonché provvedimenti relativi all'esercizio della potestà genitoriale e all'assegnazione della casa coniugale. Riguarda quindi le vittime di sospetta violenza che hanno o hanno avuto una relazione con l'autore del reato o con cui hanno figli, che possono rivolgersi al Tribunale della famiglia anche senza aver sporto denuncia. Tuttavia, come sottolineano le guide giuridiche per l'accesso agli alloggi a canone agevolato rivolte alle donne in fuoriuscita dalla violenza preparate dalla *Fédération nationale solidarité femmes* dal 2017, orientarsi tra le norme che lo regolano non è semplice nemmeno per gli stessi locatori e l'intermediazione da parte di associazioni specializzate nel contrasto alla violenza con esperienza in materia è necessaria¹⁰.

Per quanto riguarda le misure relative al mantenimento della situazione lavorativa, si segnala invece l'approvazione di due provvedimenti relativi al sostegno alle donne con un'occupazione contrattualmente stabile: il decreto n. 2019-797 relativo al regime di assicurazione del lavoro (art. 2, par. 2), che consente alla vittima l'accesso all'indennità di disoccupazione anche in caso di dimissioni volontarie, qualora queste si verificano in seguito a un cambio di residenza dovuto a una situazione di violenza domestica e per la quale la lavoratrice può dimostrare di aver presentato una denuncia al pubblico ministero; il decreto n. 2020-683 che autorizza lo sblocco anticipato del trattamento di fine rapporto ("*épargne salariale*") nei casi di violenza coniugale.

Infine, si segnala la recente approvazione della legge n. 2023-140 che ha istituito un sostegno finanziario ("*Aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales*")¹¹, in seguito all'analoga proposta di legge presentata il 3 febbraio 2021 dal gruppo parlamentare CRCE (*Groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste*)¹². La legge approvata prevede, a partire dal 1 dicembre del 2023, il riconoscimento del contributo economico a tutte le vittime di violenze familiari in situazioni di emergenza, che siano riconosciute tali da un ordine di protezione emesso da un giudice del Tribunale della famiglia, il cui ammontare viene calcolato sulla base dell'importo forfettario del "*Revenu de*

10 <https://m.centre-hubertine-auclert.fr/sites/default/files/fichiers/fnsf-gj2021.pdf>

11 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047241405>

12 <https://www.senat.fr/leg/ppl20-333.html>

*solidarité active*¹³ (607,75 euro), in funzione delle risorse finanziarie della vittima e dalla composizione del nucleo familiare che riceve l'assistenza¹⁴.

3.4 Un esempio di intersezione tra differenti frame: l'Austria

Come abbiamo anticipato, le scelte di *policy* in materia di violenza contro le donne e violenza domestica in Austria, presentano una peculiare coesistenza di differenti frame. Come precisato da Verloo e colleghe [2005], del resto, tale coesistenza mostra più in generale come i cambiamenti nell'inquadramento di una questione in un determinato contesto nazionale non sono così repentini come potrebbero sembrare, perché si basano su cornici già preesistenti e divenute dominanti in un determinato momento [p. 294].

Questa peculiarità trova una certa corrispondenza in quello che Nora Gresch e Birgit Sauer hanno definito il “paradosso austriaco” [Gresch, Sauer 2018]. Come sottolineano le autrici, nella letteratura sui sistemi di welfare, l'Austria viene generalmente descritta come un paese che ha istituzionalizzato un sistema di welfare “conservative-institutional”, “conservative-corporatistic, marriage-centered”, o “strong breadwinner”, che garantisce l'accesso ai servizi sociali in base al reddito del capofamiglia ed è riluttante a riconoscere diritti sociali al di fuori della famiglia o agli uomini che si impegnano in attività di cura. Tuttavia, sia lo Stato federale sia i *länder* hanno nel tempo implementato un “corpus differenziato e ampio di leggi sull'uguaglianza di genere”, in particolare sotto l'impulso delle norme sovranazionali ed europee. L'incorporazione delle norme sull'uguaglianza di genere nell'assetto istituzionale austriaco è tuttavia avvenuto attraverso il consolidamento dell'attribuzione di significati al “genere” e alle relazioni sociali tra i generi basato sul “frame della differenza”: un frame radicato nella concezione tradizionale di famiglia e della donna come madre, che è stato istituzionalizzato nel modello austriaco di cittadinanza etno-culturale e nel principio dello *jus sanguinis*, che tradizionalmente attribuisce alle donne il ruolo di “ancelle della nazione”. Secondo Gresch e Sauer, questo inquadramento ha sostanzialmente rafforzato il “regime di genere” conservatore austriaco, che percepisce le donne principalmente come madri e, quindi, come parte della sfera privata, e non come membri a pieno titolo della sfera pubblica, preconditione necessaria al raggiungimento di un'effettiva “parità pubblica” [Gresch e Sauer 2015].

Per quanto riguarda le politiche antiviolenza, anche nel caso del contesto austriaco, i primi interventi contro la violenza sulle donne emergono negli anni Settanta per iniziativa del movimento femminista. La prima casa rifugio viene aperta nel 1978 a Vienna e ancora oggi la rete di strutture di accoglienza e protezione per le donne in situazioni di violenza è prevalentemente gestita da organizzazioni di donne, con finanziamenti pubblici. La “Legge federale per la protezione dalla violenza in famiglia”¹⁵ [Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie, BGBl. No. 759/1996] approvata nel 1996, è stata infatti il primo atto legislativo in Europa a prevedere l'ordine di allontanamento immediato dell'autore di

13 Si tratta della misura di sostegno al reddito condizionale introdotta in Francia nel 2009, con l'obiettivo di sostenere l'inclusione sociale dei/delle lavoratori/lavoratrici povere e delle persone disoccupate, subordinata alla disponibilità alla ricerca attiva di un'occupazione o all'impegno a seguire un progetto professionale di miglioramento della propria situazione finanziaria.

14 <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A16962>

15 <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/women-and-equality/violence-against-women/domestic-violence.html>

violenza dalla residenza della vittima. Questo primato viene raggiunto in un clima istituzionale diffusamente dinamico in materia di uguaglianza di genere ed era stato preparato da gruppi di lavoro interministeriali istituiti dal governo federale su impulso della prima ministra per gli Affari delle donne, con il coinvolgimento attivo delle principali organizzazioni femministe [Logar 2005].

Il governo austriaco ha svolto un ruolo significativo durante le negoziazioni per la redazione del testo della Convenzione di Istanbul che si sono svolte a Strasburgo tra il 2009 e il 2010, ispirando la redazione degli articoli 52 (“Misure di allontanamento imposte dal giudice”) e 53 (“Ordinanze d’ingiunzione o protezione”) [Oddone, 2018]. È stato inoltre tra primi dieci paesi a ratificarla (14 novembre 2013) e uno dei primi due paesi ad essere sottoposto alla procedura di valutazione del Grevio. Il primo piano d’azione nazionale con un approccio globale a tutte le forme di violenza contro le donne, il “Piano d’Azione Nazionale per la protezione delle donne contro la violenza 2014-2016”, è stato varato contemporaneamente all’entrata in vigore della Convenzione nel 2014 e in base alle disposizioni dell’articolo 7 (“Politiche globali e coordinate”) ha istituito un gruppo di lavoro interministeriale per la protezione delle donne dalla violenza presso il Ministero Federale per gli Affari delle donne incaricato della sua applicazione. Il Codice di procedura penale e alcuni altri atti giuridici sono stati modificati con la Legge sulla protezione dalla violenza (Gewaltschutzgesetz 2019, BGBl. I Nr. 105/2019), entrata in vigore il 1° gennaio 2020, che ha rafforzato la protezione dai crimini violenti e dai reati sessuali. Nel complesso, quindi, il punto di forza dell’impegno istituzionale austriaco ha riguardato sostanzialmente gli interventi relativi alla protezione e all’azione penale contro gli autori di violenza.

Le politiche antiviolenza austriache, inoltre, in particolare durante i governi conservatori degli anni Zero, si sono concentrate in particolare sulle forme di violenza contro le donne legate alle cosiddette “pratiche tradizionali”, come ad esempio le mutilazioni genitali (inclusa come reato nel codice penale austriaco nel 2001), i delitti d’onore e i matrimoni forzati (considerato reato specifico dal 2006). Tuttavia, secondo Sauer, la politicizzazione di questi temi all’incrocio tra genere e razzializzazione ha avuto un esito fortemente ambivalente nel contesto conservatore austriaco: se da un lato, le leggi austriache sono state modificate per proteggere le donne migranti da diverse forme di violenza, dall’altro, hanno favorito politiche di stigmatizzazione degli uomini (e delle donne) migranti, basata sul presupposto essenzialista e autoassolutorio di una maggiore inclinazione alla violenza di alcune tradizioni culturali rispetto ad altre. Questo spostamento di prospettiva sulla lotta alla violenza contro le donne, sarebbe inoltre stato accompagnato da una politica di sottovalutazione delle questioni relative alla presenza delle donne nel mercato del lavoro, come il crescente divario salariale e la ri-familiarizzazione del lavoro di cura [Sauer 2007].

Questo insieme di tendenze contrapposte e coesistenti, fornisce una spiegazione anche al fatto che le misure specifiche per l’indipendenza socio-economica per le donne in fuoriuscita dalla violenza siano state introdotte a livello federale solo recentemente con il progetto pilota *Perspektive:Arbeit – Ökonomisches und soziales Empowerment von gewaltbetroffenen Frauen*, la cui implementazione è iniziata nel 2015. Incentrato sulla costruzione di percorsi di empowerment socio-economico personalizzati, specificatamente destinati a rispondere ai bisogni delle donne in fuoriuscita dalla violenza, il progetto ha

beneficiario di un sistema di finanziamento innovativo sul modello dei Social Impact Bond (SIB), basato sul finanziamento delle politiche pubbliche attraverso una partnership tra enti privati, organizzazioni non governative e agenzie pubbliche. Promosso dal Ministero degli Affari Sociali austriaco, ha raccolto dagli enti finanziatori (DIE ERSTE österreichische Spar-Casse Privatstiftung – “ERSTE Stiftung”; HIL-Foundation; Familie Scheuch Privatstiftung; Schweighofer Privatstiftung Beteiligungsverwaltung GmbH; Juvat gemeinnützige Gesellschaft mbH) un plafond finanziario per un totale di 804.688 euro.

Il progetto pilota è stato implementato da due organizzazioni specializzate nell'antiviolenza (Frauenhaus Linz e Gewaltschutzzentrum Oberösterreich) in collaborazione con i centri per l'impiego, ha avuto una durata triennale (settembre 2015 – agosto 2018) ed era rivolto alle donne residenti in Alta Austria con le seguenti caratteristiche: a) essere vittima di violenza, ovvero aver avuto contatti con una casa di accoglienza per donne e/o con il centro di protezione dalla violenza in Alta Austria durante il periodo del progetto o fino a 24 mesi prima dell'inizio del progetto; b) la capacità lavorativa, ovvero essere in età lavorativa (18-64 anni) e avere diritto a lavorare e risiedere in Austria; c) la minaccia ai mezzi di sostentamento, ovvero non avere un reddito proprio, essere disoccupata, non avere un lavoro in grado di garantire i mezzi di sostentamento o essere a rischio di perdere il lavoro a causa dell'esperienza di violenza (ad esempio a causa del trasferimento in una casa di accoglienza per donne, della necessità di un cambio di sede lavorativa o di un'assenza prolungata,.).

L'obiettivo previsto dal contratto stipulato tra il Ministero e gli enti finanziatori era che almeno 75 donne ottenessero un'occupazione con un salario di sussistenza, ovvero un'attività lavorativa soggetta all'assicurazione sociale obbligatoria, con un reddito annuo lordo non inferiore a € 19.517 e una durata di almeno 12 mesi.

L'implementazione del progetto è stata strutturata in 4 fasi: nella prima fase del percorso personalizzato offerto, era prevista l'erogazione di un supporto alla stabilizzazione economica, attraverso l'accompagnamento alla richiesta di prestazioni sociali e di consulenze finanziarie relative al credito e al debito, nonché a concessioni di microcredito; la seconda fase, ha previsto l'inserimento nel mercato del lavoro attraverso i centri per l'impiego; nella terza e nella quarta fase, sono state previste attività di *job coaching* per accompagnare e sostenere le donne durante la loro esperienza di (ri)collocamento nel mercato del lavoro. In generale, il disegno del progetto e il processo di raggiungimento degli obiettivi erano caratterizzati da una lettura di genere della violenza e dell'impatto sociale ed economico che può produrre sulle vite delle donne che ne fanno esperienza, nonché da un metodologia rispettosa dei tempi e delle aspirazioni delle donne coinvolte.

Sebbene al termine del progetto pilota gli obiettivi contrattuali non siano stati formalmente raggiunti, poiché solo 52 donne erano riuscite a raggiungere tutte le condizioni previste, il Ministero degli Affari sociali, l'intermediario e i finanziatori hanno valutato positivamente i risultati del progetto: complessivamente, infatti, 182 partecipanti erano state inserite nel mercato del lavoro per la prima volta, 16 sono state reinserite mentre 29 hanno ottenuto qualifiche attraverso i percorsi di formazione professionale. Nel complesso, durante la fase pilota dal 2015 al 2018, sono state contattate in totale 417 donne, 311 delle quali (con 430 figli/e minori) sono stati sostenuti dal programma. Dall'analisi delle caratteristiche socio-demografiche delle partecipanti al progetto pilota è emerso che il

supporto integrato offerto è stato utilizzato principalmente da donne con vulnerabilità multiple. Ciò significa che, oltre alla situazione di violenza, le partecipanti avevano problemi legati all'assistenza all'infanzia, allo status di residenza, alla mancanza di reti sociali, un basso livello di istruzione e titoli di studio, un basso livello di formazione professionale e una scarsa esperienza nel mercato del lavoro [European Commission, 2021a]¹⁶.

Sulla base di questi risultati, il Ministero per gli affari sociali ha rifinanziato il progetto per ulteriori 14 mesi con fondi pubblici con l'intenzione di mettere a regime gli interventi e la metodologia sperimentati nel progetto pilota integrandoli tra le prestazioni offerte dai Servizi pubblici per l'impiego (AMS) in Alta Austria alle donne in fuoriuscita dalla violenza per poi essere esteso anche ad altri *länder*¹⁷: da dicembre 2019 è stato finanziato il *roll-out* del progetto in Stiria, dalla fine del 2020 è stata avviata l'implementazione del progetto in Bassa Austria (dove nel corso del 2022 sono state seguite 84 donne), mentre dalla fine del 2021 ne è stata predisposta l'implementazione a Vienna, sempre con fondi erogati dal Ministero degli Affari Sociali, presso la sede della casa rifugio Frauenäuser¹⁸.

Per supportare questo processo, nel 2019 il Ministero ha prodotto e diffuso un manuale con l'intento di mostrare l'efficacia dei risultati raggiunti e nell'ottica di garantire la replicabilità della metodologia sperimentata in altri contesti territoriali¹⁹. In questo senso, la messa a regime del progetto pilota rappresenta, potenzialmente, anche un'opportunità di trasformazione della cultura organizzativa e delle routine professionali dei servizi generali attraverso l'adozione di un approccio di genere.

16 Si segnala inoltre, che oltre ai rapporti e agli studi di valutazione principalmente incentrati sulla governance del progetto (Millner et al., 2022; European Commission, 2021a), l'Institut für Konfliktforschung di Vienna ha accompagnato il processo di valutazione in itinere conducendo uno studio qualitativo basato su interviste alle beneficiarie, che tuttavia non disponibile online.

17 <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Soziale-Themen/Geschlechtergleichstellung/PERSPEKTIVE-ARBEIT.html>

18 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_06932/imfname_993775.pdf

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_07422/imfname_519658.pdf

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/III/III_00077/imfname_774672.pdf

<https://frauenhaeuser-wien.at/perspektivearbeit/>

19 [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:ob39876d-341d-45b9-a01f-b0960a11a808/Handbuch% 20PerspektiveArbeit .pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:ob39876d-341d-45b9-a01f-b0960a11a808/Handbuch%20PerspektiveArbeit.pdf)

4. Il contesto nazionale: politiche e misure

Per comprendere logiche, rappresentazioni e significati delle politiche e delle misure che definiscono possibilità e modalità di intervento degli attori coinvolti a livello locale nei processi di (ri)costruzione dell'autonomia delle donne in uscita da situazioni di violenza, proponiamo una lettura delle politiche nazionali antiviolenza, per l'uguaglianza di genere e sociali attraverso le lenti dell'empowerment, tenendo conto dell'organizzazione del sistema di welfare e della stratificazione del mercato del lavoro in Italia. Prima, ci focalizziamo sulle dimensioni relative agli aspetti economici, lavorativi e abitativi descritti nei Piani Nazionali di contrasto alla violenza e nella Strategia italiana per l'Uguaglianza di genere 2021-26: in questi documenti, questi elementi sono presentati come requisiti necessari sia per contrastare e prevenire la violenza maschile e per sostenere le donne che la subiscono, sia per costruire società più giuste, democratiche e egalarie, attraverso un maggior equilibrio nei rapporti di genere¹. Poi, analizzeremo le potenzialità per l'empowerment delle donne "in generale" nelle politiche sociali, focalizzandoci in particolare sulle misure per il lavoro, il reddito e l'abitare: nel prossimo capitolo, a questo proposito, metteremo in luce alcuni dati che misurano l'accesso a questi diritti sociali, in un'ottica comparativa tanto con l'universo maschile, quanto con il contesto europeo. La lettura di questi dati non mira a descrivere e discutere una "scala di disuguaglianze", ma ha l'obiettivo di mettere in relazione le interconnessioni tra le diverse dimensioni connesse ai contesti specifici in cui le politiche pubbliche vengono definite, per comprenderne i requisiti, criticità e obiettivi [Walby, 2004]. Nello specifico, saranno considerati indicatori relativi alle dimensioni economiche, lavorative e abitative, con speciale attenzione per aspetti legati ai processi di impoverimento e alle caratteristiche del «regime di povertà italiano» [Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022].

4.1 L'empowerment nelle politiche a contrasto della violenza e per l'uguaglianza di genere

Nelle politiche pubbliche italiane "empowerment" si riferisce a dimensioni semantiche diverse, che paiono richiamare la complessità della concettualizzazione già ricostruita rispetto al dibattito scientifico e alle politiche internazionali e rimanda all'articolazione dei piani individuale, sociale, territoriale e strutturale. Ad esempio, focalizzando l'analisi sui documenti nazionali di indirizzo rivolti all'uguaglianza tra donne e uomini in cui viene citata la prevenzione della violenza maschile, troviamo un riferimento all'empowerment nel *Background Document* presentato dalla Presidenza Italiana del G20 alla prima Conferenza sull'Empowerment femminile² nel 2021: qui è definito una priorità per la crescita economica

¹ Nel dibattito internazionale, in particolare nordeuropeo, è molto animata la discussione attorno al "Nordic paradox", ossia l'apparente incongruenza secondo cui le società nordeuropee, meno diseguali dal punto di vista dei rapporti di genere, sarebbero caratterizzate da tassi più alti di violenza nelle relazioni d'intimità: le contrapposizioni tra le/gli studiose/i sono tanto piano metodologico, a partire fin dalla costruzione degli indicatori e dalla comparabilità dei dati, quanto su quello teorico-concettuale [Sanandaji, 2016].

² La conferenza si è tenuta a Santa Margherita Ligure il 26 agosto 2021. È rilevante notare come tra le domande poste alle/ai esperti presenti, una era dedicata in maniera esplicita al nesso "indipendenza economica-violenza di genere". Essa recitava: "Quanto è significativa l'indipendenza economica per una donna? Che peso ha nel percorso di uscita dalla violenza

sostenibile inclusiva, necessario negli interventi per “il raggiungimento di un adeguato e soddisfacente equilibrio tra lavoro e vita privata per le lavoratrici, anche per quanto riguarda la libertà personale e la salvaguardia dalla violenza e dalle molestie”. Altre volte l’empowerment viene fatto coincidere con “emancipazione”, come nella traduzione italiana dell’Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo Sostenibile. Ancora, può essere riferito a un percorso più individuale, che ha l’obiettivo di generare “maggior forza, autostima e consapevolezza” per le donne, come nell’atto di indirizzo 2021 per il Terzo settore³. Restringiamo qui l’attenzione sui documenti di riferimento per il sostegno alle donne in situazione di violenza e per l’uguaglianza di genere, ossia i Piani Nazionali Antiviolenza e la Strategia di Genere 2021-26

4.1.1 L’empowerment nei Piani Nazionali Antiviolenza

Nella programmazione nazionale degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza maschile contro le donne il concetto di empowerment compare con il **Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017**, che dedica una linea d’azione al reinserimento socio lavorativo delle donne in fuoriuscita dalla violenza, richiamando l’art. 20 della Convenzione di Istanbul, all’indomani della sua ratifica, anche in virtù del fatto che stabilisce un chiaro legame tra l’obiettivo dell’uguaglianza tra donne e uomini e quello dell’eliminazione della violenza sulle donne. Il Piano 2015-2017, dunque, chiarisce di individuare una serie di azioni coordinate tese alla prevenzione del fenomeno e al sostegno delle donne secondo un approccio “non solo di ‘soccorso’ ma di empowerment femminile” [p. 6]. Il focus è sulle dimensioni prettamente individuali dell’empowerment⁴, giustificato con la necessità di passare “un paradigma incentrato sulla debolezza, che vede le donne vittime di violenza unicamente come soggetti deboli da tutelare, ad uno incentrato sul concetto di empowerment delle donne e valorizzazione delle loro capacità” [p.22]. A questo proposito, propone una linea d’azione al reinserimento socio lavorativo delle donne in fuoriuscita dalla violenza, che mira a promuovere “l’autonomia economica, l’occupazione femminile e la qualità del lavoro delle donne, la parità salariale, l’orientamento formativo l’inserimento delle ragazze nel mondo del lavoro, come elementi qualificanti il sistema regionale e le politiche del lavoro” [ib.].

Il riferimento all’empowerment delle donne viene ulteriormente rafforzato con il **Piano Strategico Nazionale (PSN) 2017 – 2020**, che richiamando nuovamente la CdI ribadisce il riconoscimento dell’importanza del processo di *empowerment* sociale ed

di genere?”. Il documento è reperibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2320/backgrounddocument-ita.pdf>

³ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Terzo-Settore-e-online-l-atto-di-indirizzo-2021.aspx> In questo documento, sono elencate le aree prioritarie di intervento per i progetti finanziabili, tra cui: “sviluppo della cultura del volontariato; **prevenzione e contrasto di ogni forma di violenza fisica o mentale, lesioni o abusi, abbandono, maltrattamento o sfruttamento, compresa la violenza sessuale sui bambini e bambine, nonché adolescenti e giovani; promozione di relazioni fondate sul principio di uguaglianza sostanziale e di parità di diritti tra uomini e donne tenuto conto della pari dignità e delle differenze di genere**; sviluppo delle reti associative del Terzo settore e rafforzamento della loro capacity building, funzionale all’implementazione dell’offerta di servizi di supporto agli enti del Terzo settore”.

⁴ Nell’allegato “F - Linee d’indirizzo per un ‘Modello integrato di intervento finalizzato al reinserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza” è specificato che il percorso di accompagnamento “dovrebbe consentirle di attivare le proprie risorse personali, familiari e amicali per poter sviluppare un processo di autonomia economica, abitativa. **Questo percorso implica il coinvolgimento di tutti i soggetti che compongono la rete territoriale dei servizi**” [p.40]. Il processo di attivazione dell’empowerment territoriale e di sistema è riferito all’accesso facilitato ai **servizi per il lavoro** in termini di orientamento o al **microcredito**, attraverso i fondi comunitari.

economico “inteso come requisito essenziale volto a garantire il benessere generale delle donne, a favorirne l’indipendenza e l’autonomia nelle scelte, nonché a ridurre la vulnerabilità e l’esposizione alla violenza” [p.5]. Per raggiungere questo obiettivo, nel Piano viene menzionata la necessità di “creare le condizioni affinché [donne e ragazze] possano vivere una vita libera, improntata all’autodeterminazione e al pieno godimento dei diritti umani costituzionalmente garantiti” [ib.]. I percorsi di *empowerment* economico-finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa sono tra le priorità definite dall’Asse Protezione e Sostegno, e messi in relazione con gli orientamenti della “*Roadmap for a gender-responsive economic empowerment*”, definita nel G7 di Taormina del maggio 2017, in cui si ribadisce la centralità dell’*empowerment* e della costruzione di percorsi di autonomia per l’uscita dalla violenza. Nello specifico, il Piano mette al centro dei percorsi il sostegno alla questione lavorativa, attraverso la formazione, l’orientamento al lavoro, il sostegno alle competenze assieme alla valutazione di percorsi “realistici” e includendo tutte le opportunità, anche il lavoro autonomo.

Vale la pena di evidenziare qui il riferimento alla “fattibilità” dei progetti lavorativi contenuto in questi documenti: si tratta di una considerazione costante anche per chi opera quotidianamente a fianco delle donne in questo tipo di percorsi e che infatti era emersa nelle parole di alcune operatrici intervistate nell’ambito della prima fase del progetto ViVa: esse apparivano ben consapevoli della difficoltà di raggiungere una posizione lavorativa soddisfacente e stabile per donne che vivono una situazione vulnerabilizzata nel contesto italiano contemporaneo, caratterizzato da una scarsa presenza delle donne nel mercato del lavoro e di dispositivi per la conciliazione dei tempi di vita [Busi et al., 2021b].

Questa stessa consapevolezza appare riconosciuta dal Piano 17-20, che infatti nomina il ruolo e l’esperienza dei cosiddetti soggetti specializzati anche in relazione alla possibilità di dare continuità e stabilità ai processi di re-inserimento socioeconomico: è infatti affermata la necessità di potenziare “centri antiviolenza, case rifugio e dei percorsi di autonomia in una logica di rete e partenariato (...) con l’obiettivo di porre le basi per la definizione di un’azione di sistema permanente” [p. 28]. In sintesi, la proposta è quella di sviluppare azioni che sin dall’inizio dei percorsi presso i CAV sia considerata centrale la questione lavorativa. A questo proposito nel Piano è auspicata anche la diffusione delle conoscenze sviluppate in altri contesti territoriali, nelle esperienze finanziate a livello locale da Regioni e Province Autonome grazie ai finanziamenti europei⁵. Emerge, dunque, in maniera nitida la consapevolezza della complessità delle sfide che questo tipo di interventi richiede, anche considerando le specificità del contesto italiano: viene così previsto lo sviluppo di una sinergia tra diverse amministrazioni centrali (che coinvolga, oltre al DPO, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), enti locali, Regioni e sindacati⁶.

Rispetto alla dimensione abitativa, il Piano Strategico ne fa menzione citando il Piano Straordinario 2015-17, che aveva previsto la ripartizione di 13 milioni di euro alle Regioni affinché finanziassero progetti che includessero questo tema. Nel Piano 2017-20 si afferma la necessità di monitorare l’esito di questi interventi anche al fine di identificare, con le

⁵ Il riferimento più citato è alle politiche di coesione e in particolare al programma FSE come declinato a livello regionale. Un archivio dei progetti finanziati è accessibile al sito <https://opencoesione.gov.it/>

⁶ Il deliverable Molteni et al. [2023] propone un’analisi valutativa degli interventi attuati dalle amministrazioni competenti.

Regioni, i prossimi passi. Il riferimento è a obiettivi minimi, quali le possibilità di ottenere priorità per le donne in situazioni di violenza nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi popolari o forme di sostegno al reddito per il pagamento dei canoni di affitto o, ancora, di definire strumenti di garanzia pubblici per favorire la stipula di contratti privati per la locazione: queste misure rendono conto dell'attuale difficoltà per le politiche abitative di prevedere interventi strutturali, diffusi e capillari a sostegno delle situazioni di maggior vulnerabilità, incluse quelle vissute dalle donne che subiscono violenza nell'ambiente domestico.

L'empowerment femminile è tra i principi ispiratori anche del **Piano Strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023**, che lo definisce nella duplice dimensione di "processo per il rafforzamento e l'autonomia economica delle vittime" e di "mezzo per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza maschile sulle donne". Questo Piano è approvato a fine 2021, qualche mese dopo l'approvazione della Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021-2026, e non stupisce come entrambi i documenti contengano rimandi reciproci.

Tale principio viene sostanziato in due Priorità in cui fin dal titolo l'empowerment è associato alle dimensioni economiche e lavorative: la Priorità 1.3 "*Sostenere azioni tese alla promozione dell'empowerment, dell'autonomia finanziaria, di un approccio di genere nelle politiche del lavoro in favore di tutte le donne, come strumento di prevenzione e contrasto della violenza economica maschile e delle molestie sul luogo di lavoro*" afferente all'Asse Prevenzione e la Priorità 2.2 "*Attivazione di percorsi di Empowerment economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa*", dell'asse Protezione e sostegno. In entrambe le priorità l'empowerment è associato a un processo di cambiamento socio-culturale rivolto a rimuovere le disuguaglianze di genere e sociali in cui ha origine e si riproduce il fenomeno della violenza maschile contro le donne.

Se guardiamo alle definizioni, ritroviamo la già citata multiformità del concetto e dei significati che vi sono associati. Nella *Priorità 1.3*, infatti, l'*empowerment* è definito facendo riferimento a tre dimensioni semantiche, al contempo è:

- un "obiettivo" da promuovere attraverso le azioni intraprese dallo Stato,
- "un processo di sviluppo della stima di sé, dell'auto-efficacia e dell'autodeterminazione" che le donne possono intraprendere nei loro percorsi di fuoriuscita dalla violenza sostenute dai diversi soggetti attivi nel sistema anti-violenza,
- uno "strumento" per il contrasto della discriminazione di genere oltre che della violenza economica.

Rispetto alla violenza economica, in particolare, l'*empowerment* è collocato "alla base dei concetti di parità, uguaglianza ed emancipazione femminile e raccomanda l'implementazione di interventi di *educazione finanziaria*, di *sensibilizzazione* sul concetto di violenza economica, di *mentoring* e *coaching* svolti da donne impegnate nella carriera lavorativa e protocolli di collaborazione per l'inserimento, il reinserimento lavorativo e l'autonomia, l'accesso all'alta formazione e alla formazione specialistica: sono chiamati in causa i soggetti competenti rispetto a queste dimensioni, ossia Regioni, organizzazioni sindacali e datoriali, imprese.

La *Priorità 2.2*, focalizzata proprio sull'*empowerment* economico, finanziario e lavorativo, rinforza il riferimento all'*empowerment* come strumento, in quanto acceleratore del processo di inclusione per le donne che escono da situazioni di violenza. Specifica però che si tratta di uno strumento “potenzialmente rivolto a tutte le donne, con il coinvolgimento anche degli uomini”, per “un cambiamento di approccio politico e sociale alle politiche sul lavoro e sull’eguaglianza di genere”. In questo passaggio vale la pena di evidenziare l’affermazione secondo cui l’impegno per l’*empowerment* femminile richiede un’attivazione sul piano soggettivo ma attraverso il coinvolgimento dell’intera società: infatti, si tratta di un processo situato in uno scenario che coinvolge tutte le donne (non soltanto quelle in percorsi di fuoriuscita istituzionalizzati) e gli uomini. Questa priorità attinge dunque ad una concettualizzazione più ampia, che riguarda “lo stato delle infrastrutture sociali nel nostro paese, e le profonde differenze territoriali”, in ambiti diversi. Innanzitutto, è richiamata la necessità di ridefinire e riformare il settore sociale come ambito professionale, sia perché a occupazione prevalentemente femminile ma poco retribuito e altamente precarizzato, sia perché esso stesso può svolgere “l’importante funzione di liberare le donne dai vincoli di cura, che ostacolano la realizzazione professionale ed economica”. Nell’implementazione delle misure per l’*empowerment*, inoltre, sono previsti interventi per il bilanciamento dell’occupazione femminile, affinché i nuovi investimenti non accrescano l’esclusione dai campi ritenuti “maschili”, come avviene attualmente nei settori “STEM”. Non sono invece previsti interventi strutturali rivolti al miglioramento delle condizioni di lavoro nei settori professionali femminilizzati, al fine di renderli più attrattivi anche per gli uomini, riducendone la segregazione.

Al di là delle diverse sfumature associate al termine, il Piano 2021-23 pare utilizzare una concezione di *empowerment* che evoca la capacitazione [Sen, 1999; Nussbaum, 2012; Deriu, 2016], rivelando, sul piano discorsivo, una sorta di consapevolezza della necessità di avviare interventi strutturali orientati al sostegno delle donne sia nelle fasi di “emergenza” che nella (ri)costruzione di progetti di vita. L’analisi rivela molte aree di intervento possibili, richiamandone alcuni già presenti nel Piano 17-20: protocolli per il reinserimento lavorativo attraverso la collaborazione tra enti pubblici, mondo imprenditoriale, centri antiviolenza; tirocini retribuiti, che prevedono la formazioni del personale addetto alle risorse umane; norme specifiche da inserire nella contrattazione collettiva; attivazione di misure già previste come incentivi all’occupazione, redditi di libertà, microcredito, congedi; sperimentazioni relative all’autonomia abitativa. Nel capitolo 5 sono descritti gli interventi realizzati concretamente, alcuni dei quali sono oggetto dei report valutativi contenuti nel Deliverable Molteni et al. [2023].

4.1.2 La Strategia di Genere 2021-26

La strategia italiana per l’uguaglianza di genere appare storicamente influenzata dalle politiche europee, che hanno giocato un ruolo attivo negli Stati membri per promuovere interventi rivolti all’uguaglianza di genere fin dal Regolamento UE 1081/2006. Tali interventi sono stati orientati prevalentemente all’ambito del lavoro retribuito (formazione professionale, accesso all’occupazione, condizioni di lavoro, retribuzione, sicurezza sociale), anche attraverso strumenti di conciliazione con il lavoro di cura e il tempo per sé (attraverso il part time e i congedi parentali, prevalentemente). L’azione dell’Unione Europea segue

l'approccio del *gender mainstreaming* introdotto dalla Conferenze delle Nazioni Unite nel 1995, che prevede l'integrazione le politiche di genere nell'azione pubblica, sia come strategia trasversale nella programmazione, attuazione e valutazione degli interventi, sia come asse di intervento specifico, come confermato anche dalle linee di finanziamento previste dai fondi strutturali (1994-1999) e dal fondo sociale europeo (2000-2006) [Ragioneria Generale dello Stato, 2022]. In questo ambito si situa anche la **Strategia nazionale per la parità di genere (2021-2026)**, annunciata nel PNRR trasmesso alle Camere il 25 aprile 2021 (Riquadro III.III.IV) e approvata a luglio 2021 dall'Italia a seguito della *Strategia europea per l'uguaglianza di genere 2020-2025*. Il documento propone gli interventi da adottare in cinque ambiti (lavoro, reddito, competenze, tempo e potere⁷) e indica gli orientamenti sulle politiche per l'uguaglianza di genere nel quinquennio in corso. Alla sua presentazione, è stato descritto come cruciale per la ridefinizione delle politiche pubbliche in Italia, poiché propone "lo schema di valori, la direzione delle politiche che dovranno essere realizzate e il punto di arrivo in termini di parità di genere" per l'attuazione del PNRR e per la riforma del Family Act. Tuttavia, fin da subito sono stati sollevati dubbi rispetto alla reale capacità della Strategia di incidere sul piano dei finanziamenti e delle riforme, visto che la sua diffusione e divulgazione sarebbe apparsa limitata [Di Domenico, Pennisi, 2021]⁸. Abbiamo già affermato come l'*empowerment* socio-economico delle donne in situazione di violenza, e delle donne *tout-court*, si situi all'intersezione delle politiche per l'uguaglianza tra donne e uomini, di quelle per la prevenzione della violenza e di quelle di sicurezza sociale rivolte alla popolazione in generale. L'*empowerment* socio-economico delle donne in situazione di violenza, e delle donne *tout-court*, si situa all'intersezione delle politiche per l'uguaglianza tra donne e uomini, di quelle per la prevenzione della violenza e di quelle di sicurezza sociale rivolte alla popolazione in generale. Analizzando il testo della Strategia italiana per la parità di genere, infatti, il termine "empowerment" è usato nella descrizione dell'approccio d'analisi necessario a comprendere il contesto in cui la strategia stessa si colloca e per descrivere il tipo di intervento necessario a prevenire la violenza stessa: la consapevolezza che essa sia connessa alle disuguaglianze tra donne e uomini si associa a quella secondo cui l'*empowerment* femminile è necessario per prevenirla [p.4].

In coerenza con il "Codice nazionale delle pari opportunità tra uomo e donna"⁹ la Strategia dichiara di essere orientata ad aumentare la percentuale di donne in tutti gli ambiti¹⁰, superare le barriere all'avanzamento nei percorsi di carriera e contrastare gli

⁷ Con potere, il riferimento è prevalentemente alla rappresentanza nelle posizioni apicali di tipo politico, economico e sociale, prevalentemente in relazione ai risultati della Legge Golfo-Mosca del 2011.

⁸ Nei progetti finanziati da PNRR e dai Fondi REACT-EU e Fondo Complementare erano di fatto inserite previsioni finalizzate a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne. Al contempo, la Ragioneria Generale dello Stato nel Bilancio di Genere 2022 aveva annunciato nuovi meccanismi di reclutamento del personale nella PA e la revisione delle opportunità di carriera verticale e di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello che potrebbero, secondo quanto descritto nel PNRR, contribuire al riequilibrio di genere della pubblica amministrazione.

⁹ Si tratta del documento che sintetizza il quadro normativo italiano sull'uguaglianza di genere, approvato nel 2006 [DL 198/2006] e modificato nel 2010 e nel 2021: <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/06198dl.htm>. Il codice organizza e armonizza 11 leggi con l'obiettivo di regolamentare la promozione delle pari opportunità, focalizzandosi su cinque dimensioni: la partecipazione al mercato del lavoro e la conciliazione tra tempi di vita (in particolare, tra tempo per il lavoro retribuito e quello per il lavoro di cura gratuito all'interno delle famiglie); il diritto di famiglia; la partecipazione ai processi decisionali; violenza di genere; i diritti sessuali e riproduttivi.

¹⁰ Si tratta di un'impostazione che pure è presente a livello europeo, se consideriamo che secondo la Ragioneria Generale dello Stato [2022] l'obiettivo atteso più significativo dei progetti per la parità di genere finanziati dalle risorse europee nel ciclo di programmazione 2014- 2020 sarebbe appunto l'aumento del tasso di occupazione femminile, considerando sia la percentuale di progetti finanziati che includono questa finalità, sia il valore economico dei finanziamenti assegnati.

stereotipi. È definita un insieme di politiche e interventi “per le donne” ed elenca alcuni degli interventi da adottare¹¹, raggruppati nelle cinque dimensioni citate (lavoro, reddito, competenze, tempo e potere) cui si aggiunge una dimensione trasversale che riguarda l’introduzione del *gender mainstreaming*, attraverso il potenziamento degli strumenti analitici e interpretativi, la promozione di un linguaggio anti-sessista volta a produrre cambiamenti culturali e, infine, un’attenzione specifica per le fragilità multiple.

Rispetto all’analisi condotta in questa ricerca, è rilevante notare come rispetto ai domini “reddito” e “lavoro”, le proposte di intervento sembrano seguire prevalentemente due direttrici: ricerca e valutazione, da un lato; incentivi (come il bonus baby sitter), sgravi fiscali¹² e servizi (ossia, asili nido) dall’altro. Il focus appare essere prevalentemente sull’aumento quantitativo delle donne nel mercato del lavoro retribuito, lasciando sullo sfondo il tema della qualità delle opportunità lavorative¹³, anche se è menzionata la necessità di prevedere interventi relativi al potenziamento della presenza delle ragazze nei percorsi Stem, ai percorsi per l’educazione finanziaria e al telelavoro.

Inoltre, la Strategia dichiara di demandare gli interventi di contrasto e prevenzione della violenza maschile contro le donne al Piano strategico dedicato, pubblicato qualche mese dopo [Strategia Nazionale per la Parità di Genere, 2021, p.4]. Si tratta di una decisione diversa rispetto a quella della Strategia Europea 2020-25, cui pure si ispira e che invece colloca la prevenzione e il contrasto della violenza al primo degli otto punti necessari a promuovere l’uguaglianza tra donne e uomini attraverso la piena realizzazione del *gender mainstreaming*. Il dibattito è aperto, tra chi ritiene che un documento specifico indichi un impegno mirato e chi teme un allontanamento dall’invito del Grevio [2020] a avviare interventi integrati nel contrastare la violenza, in una prospettiva trasversale che superi la segmentazione delle politiche pubbliche [Demurtas, Toffanin, 2023]. Alcuni stakeholder, però, si sono detti preoccupati rispetto agli effetti di questa decisione, considerando che la Strategia propone un orientamento valoriale e obiettivi generali che dovrebbero guidare l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza della riforma del *Family Act*, rispetto ai quali, invece, i Piani Nazionali Antiviolenza hanno una rilevanza secondaria. Ad esempio, è la Conferenza Stato Regioni a rilevare come sia problematico il fatto che “*non c’è alcun accenno alla violenza di genere (...) Eppure la Convenzione di Istanbul riporta chiaramente come il contrasto alla violenza di genere non possa prescindere dalla rimozione delle cause connesse alla disparità di genere*”¹⁴. Al di là dei riferimenti incrociati tra i due documenti, quello che manca sembra essere una chiara connessione rispetto agli organismi della governance nazionale, che permetta di esplicitare in che modo gli obiettivi della Strategia concorrano al raggiungimento degli obiettivi dei Piani antiviolenza e

¹¹ Nel Bilancio di genere compilato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato sono riportate alcune delle misure adottate dalle amministrazioni dello Stato rispetto alle cinque dimensioni.

¹² In termini di de-contribuzione per le aziende che assumono donne, un esempio il Decreto interministeriale n. 402 del 17 dicembre 2021 che individuava, per l’anno 2022, i settori e le professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna superiori almeno del 25,0 per cento: per questi settori venivano concessi incentivi per l’assunzione delle donne (con riferimento al settore privato).

¹³ In questo senso è stato letto anche l’individuazione, nel PNRR del settore dei servizi e di quello turistico come bacino di impiego per le donne e i giovani, apparentemente senza prendere in considerazione che si tratta di ambiti lavorativi caratterizzati per bassi stipendi, precarietà e intermittenza dei contratti.

¹⁴ http://www.regioni.it/newsletter/n-4105/del-06-07-2021/prime-valutazioni-sulla-bozza-di-documento-sulla-strategia-nazionale-per-la-parita-di-genere-22909/?utm_source=emailcampaign5074&utm_medium=phpList&utm_content=HTMLemail&utm_campaign=Regioni.it+n.+410 Link consultato il 6 dicembre 2023

viceversa, secondo un approccio integrato, che superi la segmentazione degli interventi e inquadri questo fenomeno in una prospettiva strutturale.

L'analisi di questi documenti rileva, in ogni caso, il livello di complessità di incorporare e adottare strategie di empowerment pure in documenti di indirizzo dedicati ai percorsi di (re)inserimento economici e sociali per le donne e per le donne in situazione di violenza. La stessa complessità si ritrova anche nelle politiche sociali.

4.2 Politiche sociali e politiche per l'uguaglianza in Italia: alcuni spunti per la ricerca empirica

Le misure per l'uguaglianza di genere sono connesse, oltre che con le politiche anti-violenza, anche con le politiche sociali. L'intreccio appare stretto: è stato notato come il potere pubblico ai suoi diversi livelli sia stato chiamato a predisporre, attivare e utilizzare interventi e relazioni per affermare l'uguaglianza tra donne e uomini quale valore determinante per la democrazia e i diritti fondamentali. Al contempo, l'orizzonte delle pari opportunità (in primis, ma non esclusivamente tra donne e uomini) ha fatto da sfondo, per lo meno dal punto di vista retorico, al riorientamento delle politiche del welfare dopo la fine del trentennio glorioso, per lo meno quello che seguiva la direzione del rafforzamento del capitale sociale dei soggetti: cruciale è diventato il tema dell'incremento di offerta di lavoro per le donne, necessario sia per la crescita della società attraverso la loro valorizzazione che per la sostenibilità stessa dei servizi di welfare in società che invecchiano [Saraceno, 2021]. Infine, le politiche sociali sono state attivate per raggiungere l'obiettivo dell'uguaglianza di genere, e viceversa le misure per l'uguaglianza sono state descritte come strumenti necessari per adottare e implementare politiche sociali efficienti.

Questi approcci risultano in linea con la strategia di Lisbona di inizio millennio, che proponeva lo sviluppo di un modello sociale europeo in cui coesione sociale e competitività economica erano integrate [Hemerijck 2002, p. 228]. Tuttavia, la crisi economica del 2008 e quella prodotta dalla pandemia nel 2020 hanno ri-aperto il dibattito sulla trasformazione dei processi di welfare, apparentemente tornando a una polarizzazione semplicistica e riduttiva tra universalismo e selettività, tra “trasferimenti monetari” e “servizi”, tra concezioni individuali e individualizzanti dell'empowerment e dell'impegno personale e prospettive che integrano responsabilità individuali e collettive.

A partire da questi “dilemmi” classici nel dibattito sull'evoluzione delle politiche sociali, proponiamo in queste pagine non tanto una sintesi della complessità e l'evoluzione del dibattito sulle politiche sociali, quanto alcuni insight utili per individuare e contestualizzare le misure e gli interventi analizzati in questo progetto di ricerca e soprattutto necessari a guidare l'interpretazione dei risultati del lavoro di campo.

4.2.1 Le politiche sociali tra riproduzione e trasformazione delle disuguaglianze

Con “politiche sociali” ci riferiamo ad un termine molto inclusivo, che rimanda a un ampio spettro di misure legislative, sussidi monetari, interventi per il lavoro o la formazione, sgravi fiscali e servizi che hanno l'obiettivo di migliorare il benessere individuale e familiare. Non sono dunque, nella loro concettualizzazione iniziale, sensibili al genere. Tuttavia, il ricco dibattito scientifico sul tema ha messo in luce due aspetti: da un lato, il contenuto dell'unità

sociale denominata “famiglia” può variare nel tempo e nello spazio, pur mantenendo centrale la distinzione che riguarda la presenza o meno di figli/e [Kammerman e Kahn, 1978]¹⁵. Dall’altro, le politiche sociali influenzano e al contempo sono influenzate dalla struttura dei rapporti di genere e generazione socialmente situati, concorrendo a riprodurre ruoli sociali di maschilità e femminilità stratificati a partire da abilismo, età, classe, condizione migratoria, orientamento sessuale, tra le altre dimensioni. Fraser [2016] ha messo in luce come i modelli di welfare basati sul trasferimento monetario al capofamiglia-lavoratore (e in quanto tale titolare di misure di protezione sociale), si basino su un presupposto non verificato di solidarietà familiare e sull’implicita gratuità del lavoro femminile all’interno delle famiglie: in ciò riproducono asimmetrie di genere (e generazione) costruendo un sistema di partecipazione pubblica e privilegio maschile basato sull’esclusione delle donne e dei gruppi razzializzati. Il caso italiano risulta esemplare, se consideriamo come l’orientamento familistico si ritrovi fin nella prima impostazione del sistema delle politiche sociali, disegnate su una rappresentazione di famiglia tradizionale: la famiglia eterosessuale che ha per capofamiglia un uomo *breadwinner* e si colloca in una rete di parentela estesa capace di provvedere autonomamente al lavoro riproduttivo sia nei confronti di chi è impiegato nel mercato del lavoro retribuito, sia di chi è privo di occupazione o inoccupabile. Gli effetti sono evidenti sia sul disegno delle politiche che definiscono servizi e trasferimenti monetari, sia sul sistema di tassazione. Da un lato, lo Stato avrebbe delegato alle famiglie (ossia, alle donne) gran parte degli interventi che rientrano in quelle che in altri paesi europei fanno parte delle politiche sociali in relazione a sostegno alla povertà, diritto alla casa, cura di bambini/e e adulti non autosufficienti. Si consideri che tuttora l’Italia investe per la famiglia poco più della metà di quanto investono i Paesi più virtuosi e continua a rimanere al di sotto della media europea per investimenti rispetto al PIL [Boffi, 2023]. Dall’altro, lo Stato non invade la sfera familiare dal punto di vista della tassazione sulle proprietà, se consideriamo, ad esempio, che le tasse di successione sono tra le più basse in Europa e lasciano intoccati i patrimoni familiari rispetto a potenziali redistribuzione su base fiscale [Castiglioni, Dalla Zuanna, 2016].

Saraceno [2021] compara le politiche sociali italiane a quelle europee: se queste ultime sono nate per la duplice necessità di rispondere ai bisogni di gruppi di popolazione che avevano accesso scarso o nullo a risorse economiche e sociali, e al contempo di controllare i gruppi subalterni, il *welfare state* italiano è stato rappresentato prevalentemente come l’insieme degli istituti volti a proteggere i/le più vulnerabili dai rischi di povertà e fornire bisogni essenziali. Al pari delle altre misure adottate in occidente, anche quelle italiane possono essere classificate in due macro-categorie: quelle di trasferimento di reddito e quelle che implicano il trasferimento di beni e servizi. Una ricostruzione delle politiche sociali e del sistema di welfare in Italia lo riconduce all’articolo 38 della Costituzione Italiana che impone allo Stato di garantire a tutti/e i mezzi minimi per vivere, e al contempo introduce la previdenza sociale per lavoratori e lavoratrici, e all’articolo 3 che afferma nel

¹⁵ Rispetto a ciò, nel dibattito scientifico da tempo si è messo in luce come le politiche sociali influenzino e riproducano i modelli di famiglia e i rapporti di genere prevalenti in un contesto (oltre ad esserne influenzate): l’esempio classico riguarda le decisioni secondo cui prevalga un orientamento che consideri prioritarie le questioni finanziarie (a sostegno del reddito dei genitori) oppure il tempo di cura (leggi per le madri lavoratrici, congedi, servizi pubblici per l’infanzia). Va da sé che generosità e prevalenza di uno o dell’altro orientamento (mantenimento o cura) varia da Paese a Paese [Naldini, Saraceno, 2016]

principio dell'uguaglianza uno dei fondamenti principali del sistema giuridico italiano [Napolitano, Saputelli, 2021]. L'articolo 3, infatti, riconosce a tutti i/le cittadini/e "pari dignità" ed uguaglianza davanti alla legge "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". Letti secondo una prospettiva di giustizia sostanziale, questi articoli affermano come sia compito della Repubblica (quindi, dello Stato, della società e dei singoli tutti) rimuovere quegli ostacoli di tipo economico e sociale che limitano "la libertà e l'uguaglianza 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" [art.3 comma 2].

Secondo quest'impostazione, basata sui diritti, la copertura del sistema di protezione sociale dovrebbe assumere un carattere universalistico e non discrezionale: Saraceno [2021] sintetizza in questa tendenza all'universalismo la differenza tra un "welfare state" e le forme di assistenza mutualistica o da quelle caritatevoli. Gli Stati dovrebbero, in questo senso, impegnarsi in maniera sistematica a offrire una qualche forma di protezione sociale a tutta la cittadinanza (e/o ai/residenti). Infatti, se bisogni fondamentali come l'accesso al sistema d'istruzione, alle cure sanitarie, in qualche misura alla casa, alle pensioni, all'assistenza e alla cura sono configurati come diritti, lo stato ha la responsabilità di soddisfarli per tutti (e non solo per chi lavora e per i suoi familiari), senza distinzione di classe o status, avendo al contempo cura che i servizi siano di qualità [Titmuss, in Saraceno 2021]. Seguendo questa linea analitica, l'evoluzione delle politiche sociali è stata letta a partire da un'iniziale selettività (si sarebbe trattato in origine di interventi nati per rispondere a problemi di povertà e inadeguatezza delle risorse di alcune categorie di popolazione) evolvendosi successivamente, via via che le misure si stabilizzano, in una maggior universalità¹⁶. Tuttavia, è stato considerato come politiche di tipo selettivo possano essere necessarie a sostenere un universalismo sostanziale e non soltanto formale: occorrerà analizzare in questo modo le politiche nei confronti delle donne in situazione di violenza, per capire se riservare a loro misure integrative, preferenziali e aggiuntive rispetto alla categoria "donne" e a quelle di "cittadini/e" e "residenti" può colmare in tutto o in parte lo svantaggio strutturale di cui soffrono. A questo proposito, va considerato come il riferimento ai diritti e a un approccio universalista permette anche di analizzare disuguaglianze e stratificazioni che appaiono riprodotte anche negli interventi stessi avviati. È stato argomentato, infatti, come le modalità in cui si realizzano gli specifici *welfare state*, e il contenuto dei diritti sociali che garantiscono, siano associabili a modelli di cittadinanza (e di uguaglianza) diversi, stratificati in base al genere, all'età, alla condizione lavorativa¹⁷, allo status giuridico legato agli aspetti formali della cittadinanza. Le modalità di accesso all'assistenza sanitaria, alle pensioni, ai congedi di maternità e genitoriali, agli asili nido e ai sistemi scolastici, ad esempio, finiscono per definire un sistema di diritti, e di risorse accessibili, anche molto differenziato anche all'interno dello stesso territorio nazionale [Saraceno, 2021]. L'esempio più evidente riguarda la distribuzione del tempo per il lavoro

¹⁶ Ciò non toglie, chiaramente, che permangano istituti e livelli di generosità diversi a seconda delle categorie di soggetti cui si rivolgono (e nei diversi contesti nazionali e locali).

¹⁷ È lo stesso Ministero dell'Economia e della Finanza, nel Bilancio di Genere 2023, a ricordare come l'evoluzione del sistema di welfare italiano si basi su un'impostazione categoriale della forza lavoro e, in ciò, concorra a riprodurre disuguaglianze tra donne e uomini, oltreché tra persone impiegate con contratti di tipo diverso.

retribuito e per il lavoro riproduttivo tra donne e gli uomini, tra nord e sud, tra aree urbane e periferiche. Si tratta di diseguaglianze i cui effetti interessano le possibilità di accedere al mercato del lavoro retribuito così come di condividere le responsabilità di cura, strutturando in maniera differente le relazioni tra generi, generazioni, famiglie e società, ma anche tra italiani/e e straniere. In sintesi, i regimi di interdipendenze sono declinati in maniera specifica a seconda dei diversi contesti nazionali (e regionali), definendo di conseguenza sistemi di uguaglianze, opportunità e accesso alle risorse, nonché modelli di cittadinanza tout court [Bimbi, Toffanin, 2017]. In questo senso, si tratta di politiche che tengono conto di una rinegoziazione della cittadinanza sociale, attraverso la ri-definizione di

diritti di accesso, regole di distribuzione delle responsabilità individuali e collettive, obiettivi di redistribuzione delle risorse, con conseguenze sui rapporti di forza tra i gruppi d'interesse e sulle modalità di inclusione/esclusione; in questo contesto, il lavoro come istituzione continua a giocare un ruolo rilevante [Leonardi, 2009, p. 34].

L'impatto riguarda non soltanto l'organizzazione sociale, ma anche le esperienze e i percorsi di vita dei singoli [Leisering, Liebfried, 1999]. Analizzate attraverso queste lenti, appare evidente come politiche di questo tipo hanno a che fare (e dovrebbero orientarsi) più con la "capacitazione" che con le "capacità", secondo l'approccio di Sen [1992], perché hanno a che fare molto di più con le opportunità e i mezzi che le società (secondo la formulazione dell'art.3 della Costituzione) rendono accessibili o negano agli individui, che non con le abilità specifiche, possedute o sviluppabili, dai singoli soggetti.

Venendo nello specifico ai nessi tra politiche sociali e politiche per l'uguaglianza di genere, il dibattito chiama in causa le riflessioni sui nessi tra uguaglianza e diversità (*sameness/difference*) [Scott, 1999], interrogando il contenuto stesso della categoria "uguaglianza" nei confronti di cui costruire le condizioni per la parità prevista dalla strategia europea e nazionale. Il primo quesito riguarda se queste condizioni vadano rivolte a tutte le donne, a quelle "capaci di agire allo stesso modo degli uomini", oppure a qualsiasi soggetto. Inoltre, la parità si riferisce all'accesso alle stesse opportunità, diritti, possibilità di scelta e condizioni materiali, oppure alla possibilità per ciascuno/a/ø di essere rappresentato in maniera equa? E ancora, quali strumenti vanno attivati per permettere di costruire le condizioni per la parità e contrastando le diseguaglianze in termini di salari, impieghi, titoli di studio, cariche politiche? È stato argomentato, a questo proposito, come alle politiche di redistribuzione di tipo economica andrebbero affiancate politiche che includono interventi in termini di formazione, occupazione e reddito, e politiche di welfare orientate alla possibilità di combinare il lavoro retribuito e quello riproduttivo.

Gli studi femministi vedono, in questo senso, contrapporsi prospettive diverse che, individuando cause differenti per le diseguaglianze, propongono soluzioni anche molto lontane. Vinci ne propone una descrizione sintetica, che ci limitiamo a richiamare per evidenziarne i tratti che, assieme, rendono la complessità delle sfide in atto. Il femminismo liberale, o della parità dei diritti, si è focalizzato soprattutto sulle pari opportunità e sui diritti individuali delle donne; l'attenzione è sui pregiudizi di tipo istituzionale e giuridico che impediscono il raggiungimento dell'uguaglianza tra uomini e donne e, di contro, sugli interventi che possono rimuoverli: si tratta di misure che, attraverso il sistema educativo e

le riforme legali, mirano a raggiungere l'uguaglianza nella sfera pubblica, attraverso il voto, l'accesso al mercato del lavoro, la pari retribuzione, la rappresentanza femminile. Il femminismo marxista, invece, riconduce l'origine di oppressione e disuguaglianze nella dimensione economica e orienta il focus sul lavoro riproduttivo e di cura, su quello extra-domestico, sulla retribuzione, sul ruolo degli stati; la rimozione delle disuguaglianze richiede dunque una rinegoziazione dei rapporti di forza a cominciare dalle dimensioni economiche e lavorative. Infine, il femminismo radicale postula la necessità di un processo trasformativo sulle dimensioni politiche, economiche, istituzionali e culturali della struttura sociale nel suo complesso: sotto esame sono i rapporti personali, le relazioni familiari, il matrimonio, la sessualità e la violenza, che appunto vanno inclusi al pari delle altre dimensioni nella trasformazione della società. Assieme queste prospettive mettono in luce i diversi ambiti in cui le disuguaglianze di genere producono effetti e stratificazioni, ai livelli soggettivo, sociale e strutturale, in un sistema che rende le asimmetrie strutturali e strutturanti le società: per rimuoverle le politiche sociali e per l'uguaglianza debbono necessariamente considerarle in maniera congiunta secondo un'ottica trasformativa, redistributiva e di riconoscimento.

Dal punto di vista analitico, concettualizzare le politiche sociali e quelle per l'uguaglianza mettendo al centro il tema di differenze e disuguaglianze e coniugando un'ottica di redistribuzione e riconoscimento implica l'adozione di un focus contestualizzato, capace di situare le misure nel tempo e nello spazio, tenendo conto dell'impianto delle politiche, della loro implementazione, delle norme sociali, rappresentazioni e valori sottesi a regole e modalità di accesso e distribuzione di risorse e opportunità [Leonardi, 2009]. Al contempo, l'analisi richiede una prospettiva longitudinale, capace di situare i cambiamenti sociali, del mercato del lavoro, dell'evoluzione della povertà che possono assumere direzioni e intensità più rapide rispetto a quelle delle decisioni politiche e delle successive implementazioni. Si prenda ad esempio il rapporto tra il riorientamento delle politiche per il lavoro e le traiettorie professionali dei lavoratori e delle lavoratrici: pur restringendo il focus sull'esperienza di chi è regolarmente impiegato nel mercato del lavoro retribuito, appare conclusa la (corta) fase in cui la precarietà era un'eccezione o, addirittura, una scelta [Betti, 2019]. Negli ultimi vent'anni si sono moltiplicate le tipologie di traiettorie professionali, e quelle caratterizzate da impieghi stabili, garantiti, a tempo pieno e indeterminato, sono affiancate da esperienze frammentate, diversificate, discontinue, che includono periodi di inattività, ritorno alla formazione, contratti non standard e periodi più o meno lunghi di disoccupazione. Successivamente al periodo pandemico, inoltre, si vanno moltiplicando le decisioni di non-lavoro o relative all'abbandono di impieghi "garantiti" per avviare imprese professionali autonome o per fughe dal mercato del lavoro [Coin, 2023]. A livello locale, inoltre, si moltiplicano esperienze di presa in carico di questi cambiamenti, che interroga un ripensamento del rapporto tra lavoro e welfare [Saraceno, 2021]. In questo senso, l'analisi delle misure per l'empowerment delle donne previste dalle politiche pubbliche nazionali necessita di richiamare alcune caratteristiche dello specifico sistema di welfare italiano.

4.2.2 L'empowerment in un sistema di welfare familista: un focus sull'occupazione femminile

Rispetto alla concettualizzazione dell'empowerment nei percorsi delle donne in situazione di violenza centrale in questo progetto di ricerca appare rilevante analizzare due narrazioni presenti nel dibattito sul processo di rielaborazione delle politiche pubbliche rispetto alle modalità, agli approcci e ai principi di un *welfare state* orientato all'attivazione dei/delle beneficiari/e: una si focalizza sugli effetti dell'approccio neoliberista alla ridefinizione delle politiche sociali e l'altra interroga le politiche sociali a partire dal principio dell'uguaglianza di genere, quale strumento necessario per la crescita della società e la sostenibilità stessa del welfare [Naldini, 2002, Saraceno, 2021].

Entrambe le narrazioni mettono al centro il tema della partecipazione dei soggetti al mercato del lavoro, seguendo però obiettivi diversi. Secondo la prima, le politiche sociali sarebbero diventate prevalentemente politiche per l'offerta di lavoro, spostando il focus sull'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, anche senza istituti di protezione, vale a dire che la garanzia di un tenore di vita adeguato viene lasciata sullo sfondo. Vengono ridotti i trasferimenti monetari diretti, sono ristrette le condizioni d'accesso agli stessi e è diminuita la dimensione universalistica delle politiche sociali, che tornano ancillari all'impegno delle famiglie e del terzo settore. In questo contesto, la valutazione delle politiche pubbliche si basa su criteri quali, ad esempio, la variazione degli ingressi nel mercato del lavoro, mentre l'autorealizzazione dei soggetti, così come il miglioramento delle loro competenze non rappresentano dimensioni pertinenti. Il caso esemplare è rappresentato dal cambiamento delle aspettative nei confronti dell'attivazione di gruppi particolari di cittadini e nello specifico quello delle donne – madri di figli/e nella fascia d'età 0-6 anni. Nel dibattito scientifico questo cambiamento è stato interpretato come una battuta d'arresto rispetto a quello che era stato letto come un “salto di paradigma di tipo valoriale e culturale nelle politiche di welfare” registrato a inizio millennio e caratterizzato per un affievolimento dell'interpretazione secondo cui l'esigibilità dei diritti sociali andava legata alla controprestazione di doveri da parte dei beneficiari delle politiche. Dal punto di vista della valutazione dell'efficienza degli interventi, dunque, il potenziamento delle competenze personali e le misure di investimento sociale anche in ottica redistributiva non appaiono più centrali [Busilacchi, 2006].

La seconda narrazione è costruita a partire dalle connessioni tra politiche per l'uguaglianza di genere e prevenzione della violenza attraverso l'aumento dell'ingresso delle donne al mercato del lavoro retribuito e all'accesso al reddito. A differenza della narrazione neo-liberale, il focus non è sull'aumento quantitativo dell'offerta di lavoro, ma sull'interconnessione di tre dimensioni di empowerment: individuale, istituzionale e territoriale. Sarebbe in particolare la prospettiva dell'*active welfare state* a mettere in luce come il processo di *empowering* individuale richieda sia una molteplicità di strumenti (da quelli che favoriscono l'accesso al mercato del lavoro retribuito, alla fornitura di “beni primari” costituiti da “formazione, reddito, cura, educazione, salute, partecipazione sociale ecc.”), sia un'integrazione di responsabilità individuali e collettive che chiama in causa quello che Busch e Valentine [2000] chiamano “livello istituzionale”. È peraltro rilevante notare come, in quest'approccio, la responsabilità individuale non coincide con l'impegno del singolo: sarebbe invece “la «risposta» individuale al tentativo con cui il pubblico, tramite

il welfare state, si impegna ad erogare una dotazione di diritti minimi, un paniere multidimensionale di «beni primari» che costituisce la precondizione perché le scelte personali possano essere intraprese in modo veramente libero” [Busilacchi, 2006].

Di conseguenza, dunque, la valutazione (e, prima, la progettazione e l’implementazione) di politiche e interventi che riguardano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro retribuito dovrebbe considerare l’insieme dei processi che potrebbero favorire l’autorealizzazione dei/delle beneficiari/e. In questa direzione sarebbero peraltro andate alcune strategie europee di inizio millennio, che proponevano di integrare il principio di coesione sociale e quello di competitività economica adottando anche negli interventi di welfare una prospettiva di giustizia sociale e demercificazione [Hemerijck 2002, p. 228]. Questa narrazione ha assunto, in Italia, una declinazione peculiare, pur mantenendo la retorica di un intreccio stretto tra politiche nazionali per l’occupazione femminile e per l’uguaglianza di genere. Apparentemente, il riorientamento delle politiche di welfare ha mantenuto l’obiettivo di rafforzare il capitale sociale sulla base delle “pari opportunità”¹⁸ [Saraceno, 2021]. Vale, però, la pena di notare come per raggiungere gli obiettivi di “partecipazione al mercato del lavoro” e “indipendenza economica” queste politiche rimandino a dimensioni ben circoscritte, e in ciò limitate: strumenti a sostegno della conciliazione, che includono nella pratica la fornitura di servizi scolastici e educativi e bonus e congedi per la prima infanzia, e sgravi fiscali per l’assunzione delle donne da parte delle imprese. Quest’impostazione è stata ricondotta alla tradizionale impostazione del welfare mediterraneo e familista italiano, che storicamente si è basato su trasferimenti monetari ai lavoratori secondo il modello del capofamiglia *breadwinner*; sulla bassa tassazione per le famiglie in particolare in relazione alla casa e agli assi ereditari; sul lavoro non retribuito delle donne nelle attività di cura [Saraceno, Naldini, 2013; Castiglioni, Dalla Zuanna, 2017].

Nell’ultimo decennio, il dibattito italiano si è focalizzato su alcuni aspetti critici relativi al processo di riforma delle politiche sociali a partire dagli anni 1990: cruciale è il concetto di *retrenchment* che individua tra gli effetti degli interventi adottati la diminuzione del grado di copertura pubblica dei servizi, anche a seguito della de-mercificazione [Ascoli, Pavolini, 2012]¹⁹. Secondo Ferrera [2007], l’Italia non avrebbe adottato un approccio di “tagli” e “cuci”, ma si sono susseguite soltanto fasi di contenimento della spesa, trasferimenti di competenze dal livello nazionale a quello regionale e provinciale, e dal pubblico al privato, senza ricalibrature, nuovi servizi o nuove modalità di intervento. Ne è esempio il sistema dei servizi per l’impiego, prima delegato al piano regionale e poi, in parte, alle agenzie private [Ascoli, Pavolini, 2012]. Al contempo, però, in questo processo si è diffuso un approccio al welfare nella forma di “investimento sociale”, in cui lo Stato sviluppa politiche che prevedano protezione dai rischi sociali e al contempo sostengano individui e famiglie nel mercato del lavoro attraverso misure di conciliazione, politiche attive del lavoro, reddito minimo [Morel et al. 2011].

¹⁸ Spesso nelle politiche italiane “uguaglianza” e “parità” coincidono e come già affermato le dimensioni rilevanti sarebbero 5: partecipazione a processi decisionali; violenza di genere; mercato del lavoro; conciliazione dei tempi di vita; diritti sessuali e riproduttivi [Rosselli, 2014].

¹⁹ Secondo questa lettura, due sono i concetti che aiutano a interpretare i cambiamenti nelle politiche sociali: *retrenchment* e calibratura. Con quest’ultima si fa riferimento alle trasformazioni volte ad adattare il sistema di welfare alle mutate esigenze di individui e famiglie, mercati, economie [Ascoli, Ferrera, 2012].

La fase, anche retorica, del grande investimento che aveva caratterizzato i primi trent'anni del dopoguerra, per lo meno rispetto a scuola e sanità, avrebbe dunque ceduto il passo a processi di regionalizzazione, decentramento politico amministrativo, contrazioni in termini di finanziamento, fino ad arrivare a una segmentazione dei regimi di welfare "caratterizzati da livelli tali di differenze da rendere nel medio periodo difficile la stabilità del paese, perlomeno sotto il profilo delle esigibilità dei diritti sociali" [Ascoli, Pavolini, 2021]. Tutto questo in un processo in cui gli interventi nel campo dell'assistenza e dei servizi sociali erano già residuali [Kazepov, 2011]: fino al 2018 mancavano misure nazionali di contrasto alla povertà (eccezion fatta per gli interventi per gli anziani sopra i 65 anni) [Saraceno 2021]. Le politiche pensionistiche e del lavoro privilegiavano i trasferimenti monetari rispetto all'offerta di servizi, con un accesso ai benefici estremamente frammentato e sulla base dei contributi versati, finendo peraltro per costruire una contrapposizione tra i "garantiti" e chi, senza un contratto di lavoro da dipendente a tempo indeterminato, aveva accesso limitato (o non ha accesso) ai diritti. Il dibattito sui "nuovi rischi sociali" sorti dall'indebolimento dei presupposti sociali tradizionali del sistema di welfare (pieno impiego maschile, stabilità coniugale, struttura piramidale dell'età), mette in luce le vulnerabilità cui le donne finiscono per essere particolarmente esposte proprio per le difficoltà di gestire, da sole, carichi di cura, senza un sistema di servizi che permettano la conciliazione tra i tempi di vita visto [Ascoli, Pavolini, 2021]. Le politiche sociali italiane presentano infatti tutt'ora un disegno frammentato, che continua a vedere l'attivazione di interventi settoriali e a generare "arcipelaghi di diritti" in cui il potere pubblico (a tutti i livelli, centrale, regionale e locale) ha una capacità limitata di garantire gli stessi livelli di prestazione a tutti/e i/le cittadini/e [Morlino, 1998; Ferrera, 1996; Naldini, 2002].

Considerando gli obiettivi della presente ricerca, nei prossimi paragrafi presenteremo tre famiglie di politiche sociali che hanno a che fare coi nessi reddito-lavoro e con la dimensione abitativa, utili a situare le misure attualmente in vigore e orientate all'empowerment delle donne.

4.2.3 Le politiche per il lavoro: l'occupazione delle donne come strumento d'empowerment?

Abbiamo già descritto come, a partire dagli obiettivi di Lisbona di inizio millennio, l'aumento dell'occupazione femminile sia stato rappresentato come un obiettivo da sostenere nella definizione di un orizzonte sociale e politico in cui l'uguaglianza di genere era un valore condiviso. Da un lato, il mancato pieno utilizzo della forza lavoro femminile era descritto come una riduzione dell'efficienza del sistema economico e quindi della società. Dall'altro, era visto come un retaggio tradizionale, da superare: gli effetti della divisione sessuale del lavoro, infatti, contribuivano alla riproduzione del vantaggio maschile e della condizione di subordinazione delle donne [Walby, 1997]. Di conseguenza, veniva posta attenzione a due ambiti delle politiche sociali ed economiche: gli interventi rivolti a formazione, occupazione e salari, sotto il cappello delle politiche per l'uguaglianza; i servizi e le misure per la ri-conciliazione dei tempi per lavoro produttivo e riproduttivo, nell'ambito del welfare. Le prime rientrano in tutto e per tutto nelle politiche sociali per il lavoro, mentre le seconde sono a metà da queste e le politiche familiari. Nel corso del ventennio successivo, dunque, i temi della conciliazione e dell'aumento della partecipazione delle donne al

mercato del lavoro diventano prioritari nel dibattito pubblico, riaffermano come l'attività lavorativa sia preconditione per l'autonomia economica e, secondo l'impostazione di Marshall, per i diritti sociali.

Tuttavia, permangono delle ambiguità: anche in quei Paesi, come l'Italia, in cui il lavoro è al contempo un dovere e un diritto, non appare chiaro se il potere pubblico debba garantire il diritto al lavoro o quello alla non discriminazione nell'accesso al lavoro [Saraceno, 2021]. A livello europeo, infatti, le politiche per il lavoro si focalizzano sul diritto al mantenimento del reddito per chi ha perso il lavoro, e non sul diritto al lavoro stesso, generando peraltro una distinzione tra il diritto a essere occupabile (ossia, avere accesso alle risorse necessarie per poter avere un lavoro) e l'obbligo ad esserlo.

Rispetto alle misure adottate, le politiche del lavoro si distinguono in "attive" e "passive": le prime riguardano la promozione dell'occupazione o dell'occupabilità, ossia le opportunità di accedere al lavoro o le risorse per farlo, detto in altro modo sono rivolte a garantire "l'obbligo al lavoro", tutelando l'occupazione intesa come interesse collettivo. Le politiche del secondo tipo, dette anche "compensative", sono invece orientate a garantire il reddito a lavoratori e lavoratrici anche in caso di disoccupazione o temporanea riduzione dell'impegno lavorativo. Il confine tra le due "categorie" si è fatto via via più sfumato, perché anche le politiche compensative rivolte a chi ha perso il lavoro includono sempre più spesso misure rivolte all'attivazione del lavoratore o della lavoratrice, affinché torni presto occupato: di fatto, viene chiesto loro di dimostrarsi disponibili ad accettare un lavoro per poter accedere all'indennità.

In Italia le politiche compensative includono misure come Naspi e Dis-coll; la cassa integrazione; l'indennità di infortunio, di malattia, di maternità, paternità e genitorialità; i sussidi per categorie specifiche. Si tratta di un insieme di interventi rivolto in particolare a chi era/è impiegato con contratti da dipendenti o assimilati. L'importo e la durata delle misure, inoltre, dipendono spesso dall'ammontare dei contributi versati e alle temporalità dei contratti. È evidente che queste politiche definiscono un panorama attraversato da profonde disegualianze, poiché il sistema di coperture offerto è di fatto molto frammentato. La pandemia da Covid-19 e l'impatto sulla possibilità di lavorare per molte categorie di soggetti ne ha svelato l'iniquità del sistema, rendendo necessaria l'introduzione di misure per ridurre le disegualianze. Tuttavia, non tutti i lavoratori e le lavoratrici hanno potuto rientrare in queste garanzie e le eterogeneità di trattamento risultano aumentati. Inoltre, molte analisi hanno messo in luce come i/le giovani e le donne in generale risultano in qualche modo penalizzati nell'accesso a queste misure, proprio perché risultano particolarmente rappresentati nelle forme di lavoro definite dai cosiddetti "contratti atipici" [ib.]

Le politiche attive per il lavoro invece si riferiscono a un'ampia gamma di interventi e dimensioni, rivolti a incentivare l'assunzione e l'ingresso, o il rientro, nel mercato del lavoro da parte di disoccupati/e e inoccupati/e. Essi richiedono spesso l'attivazione del settore privato, sia che si tratti delle imprese, sia che si tratti del terzo settore, tanto nel ruolo di potenziali datori di lavoro quanto in quello di "facilitatori". Queste misure possono essere rivolte ai lavoratori/trici o ai datori di lavoro e prevedono un'eterogeneità di misure quali: sussidi e sgravi fiscali, per incentivare l'assunzione di soggetti appartenenti a gruppi

svantaggiati²⁰; la creazione di posti di lavoro mediante la creazione di opere di pubblica utilità²¹; gli interventi nell'ambito della formazione (inclusa la formazione continua) e quelli per i servizi di orientamento professionale e il bilancio delle competenze; ancora, le misure rivolte al sostegno dell'occupazione delle persone con disabilità, che mostrano una forte eterogeneità di approcci (dall'obbligo di assunzione di una quota di personale, agli incentivi fiscali, agli interventi per diminuire gli ostacoli d'accesso al lavoro). Negli ultimi anni molti interventi hanno riguardato la necessità di ridurre il tasso di inoccupazione e disoccupazione di giovani e donne: gli strumenti attivati a livello strutturale sono stati prevalentemente agevolazioni fiscali, sgravi contributivi e altri incentivi per i datori di lavoro²²; oppure, in maniera meno sistematica, l'attivazione di sussidi, bonus e facilitazioni fiscali rivolte a nuove imprese avviate da giovani o donne, come ad esempio la sezione speciale per l'imprenditoria femminile del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Un altro esempio in questo senso è l'istituzione del sistema dei "voucher per i servizi", che cerca di regolarizzare e incentivare questo settore del mercato del lavoro. Una nota particolare merita, infine, l'istituto del microcredito: dal 2021 l'Ente nazionale per il microcredito prevede un finanziamento annuo finalizzato alla concessione di finanziamenti per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di micro-impresa, con l'obiettivo di promuovere la micro-imprenditoria femminile. Come vedremo, rispetto al microcredito è prevista una misura specifica per le donne in fuoriuscita dalla violenza.

A seguito della Pandemia, lo Stato ha cercato di intervenire in maniera più esplicita sul mercato del lavoro: nei progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e Fondo Complementare, sono previste condizionalità dirette ad aumentare l'assunzione di giovani e donne. Tuttavia, secondo i dati resi disponibili da Open Polis e Anac a maggio 2023, il 96% delle 34.377 gare non prevedeva misure di premialità per la parità di genere, e nel 68% dei casi non ci fossero obblighi per la previsione di una quota di occupazione femminile o giovanile. Rispetto alle asimmetrie interne alle istituzioni pubbliche, invece, sarebbero stati previsti nuovi meccanismi di reclutamento e progressione orientati a riequilibrare le disegualianze di genere.

Si tratta di capire, qui, se queste tipologie di intervento rappresentino, e in che modo, strumenti di empowerment. Il dibattito internazionale si è interrogato sia sull'efficacia di questo tipo di interventi nell'aumentare la presenza delle donne nel mercato del lavoro retribuito, sia sulle modalità attraverso cui questa efficacia dovrebbe essere valutata. Una prima domanda riguarda quali dimensioni siano da valorizzare in questo senso: si tratta di considerare l'aumento quantitativo della presenza femminile, oppure di considerare i cambiamenti in termini di realizzazione personale e gli eventuali miglioramenti nella coesione sociale e nella competitività economica? [Walby, 1997; Busilacchi, 2006; Hemerijck 2002]. Dubet [2010], ancora, ha posto l'interrogativo se l'obiettivo di questi

²⁰ I criteri per rientrare nella categoria di lavoratori/trici svantaggiati/e è definita dal Decreto ministeriale del 17 ottobre 2017 e si riferiscono, tra l'altro, soggetti non impiegati da più di sei mesi, giovani tra i 15 e i 24 anni o over 50, con titoli di studio inferiore al diploma di scuola superiore, avere una o più persine e carico, essere impiegati in settori con una disparità uomo-donna del 25% ed essere del genere sotto-rappresentato, appartenere a una minoranza e dover migliorare le proprie conoscenze linguistiche.

²¹ Ad esempio, con le borse lavoro o i cosiddetti "lavori socialmente utili", anche attraverso interventi europei quali "Garanzia giovani"

²² Inps rileva che nel 2021 sarebbe stato il 23,2% delle donne assunte a veder utilizzati questi strumenti (in particolare attraverso i contratti di apprendistato, la Decontribuzione Sud e l'esonero per le donne previsto dalla legge n. 92 del 2012 (c.d. Riforma Fornero)

interventi fosse di ridurre le diseguaglianze o le discriminazioni: secondo la sua argomentazione, il solo aumento quantitativo delle donne nel mercato del lavoro non può di per sé essere considerato positivo, ma vanno analizzate anche dimensioni quali i tempi di vita, la qualità dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, in particolare tenendo conto che questo processo avviene in un contesto di decremento della protezione (sociale e economica) di lavoratori e lavoratrici. A questo proposito, Piketty [2001] aveva già argomentato che la riduzione delle diseguaglianze necessitasse di un insieme di politiche redistributive (attraverso il sistema di tassazione sul reddito, sui diritti di successione, sull'impresa) e di implementazione di servizi minimi, che chiamava in causa le politiche familiari e in particolare le misure di conciliazione dei tempi di vita.

In uno studio considerato ormai classico nell'analisi tra inserimento lavorativo e processi di empowerment delle donne, Walby [1997] sintetizza tre approcci nel valutare la potenziale crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro: secondo alcune prospettive, ad esempio quelle dei Progetti di Sviluppo delle Nazioni Unite degli anni 1990 [UNDP, 1992], l'aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro è da valutare positivamente, poiché indica una generale riduzione delle diseguaglianze e un miglioramento della condizione delle donne. A questo proposito, l'European Institute for Gender Equality (Eige), l'agenzia europea per l'uguaglianza di genere, considera l'incremento della partecipazione delle donne al lavoro retribuito come uno degli indicatori per stabilire l'avanzamento delle donne negli Stati europei. Una prospettiva opposta è quella secondo cui l'incremento della presenza delle donne nel mercato del lavoro non andrebbe considerata come prioritaria o determinante nella valutazione delle misure orientate a ridurre le diseguaglianze di genere: propone di considerare, invece del lavoro retribuito, i cambiamenti relativi a violenza, accettabilità dei comportamenti sessuali, cultura sociale di genere [MacKinnon, 1991]. Gli studi intersezionali, del resto, avevano già messo in luce come, nell'esperienza di donne che incorporano appartenenze legate a multiple vulnerabilizzazioni, come quelle legate alla classe o all'appartenenza culturale, il lavoro retribuito non fosse necessariamente connesso all'incremento di potere (hook, 1984]. Infine, la terza prospettiva propone di adottare una valutazione che includa elementi di contesto, affermando come un giudizio "positivo" o "negativo" dipenda dalla relazione che ha con altre dimensioni, quali ad esempio il contesto sociopolitico, il campo dei rapporti di genere, la valorizzazione del lavoro di cura, il cambiamento dei modelli di femminilità, l'allungamento dei percorsi formativi e l'aumento del livello di istruzione [D'Alessandro 1996].

Rispetto al contesto italiano contemporaneo, la Ragioneria dello Stato nel Bilancio di Genere 2021, valuta l'impatto degli interventi messi in atto per aumentare l'occupazione femminile: lo definisce "limitato", non solo perché la pandemia ha fatto registrare una battuta d'arresto all'incremento del tasso di occupazione, che non ha ancora recuperato i livelli del 2019. La mancata partecipazione delle donne al mercato del lavoro sarebbe infatti caratterizzata "soprattutto dall'assenza di ricerca attiva del lavoro" da parte delle giovani e dalle "difficoltà di accesso e permanenza sul mercato del lavoro spesso connesse alle responsabilità di cura" [p. 45]. A pesare, secondo il rapporto, sarebbe proprio l'impostazione di un sistema di welfare familistico che demanda al privato (familiare, sociale o di mercato) gli oneri di conciliare i tempi del lavoro di cura e remunerato.

Un altro contributo a quest'analisi può venire dall'analisi del Piano Nazionale "Giovani e Donne" 2021-2027 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²³ che prevede una priorità specifica dedicata dalle politiche a "favorire il lavoro delle donne e delle persone in condizioni di vulnerabilità", per cui sono stanziati € 850.278.765 degli oltre 5 miliardi derivati dal finanziamento europeo FSE+ (2.682.534.000) e dal cofinanziamento nazionale (€ 2.406.134.334). L'obiettivo di questa priorità è sostenere l'occupabilità delle donne e delle persone in condizione di marginalità, vulnerabilità sociale e discriminazione, attraverso "percorsi personalizzati e integrati che rispondano a bisogni diversificati e complessi". Tra le persone destinatarie delle azioni, inoltre, sono menzionate esplicitamente, e al primo punto, le donne "vittime di violenza". Prevede due tipi di azioni, una rivolta alle persone²⁴ e l'altra ai servizi per l'impiego e al terzo settore, che in entrambi i casi richiedono la costruzione di reti e il coinvolgimento di servizi che solitamente non si occupano (solo) di questioni lavorative, ma sono impegnati nella cura, nell'ambito legale, nella sicurezza, in settori quali quello sanitario, psicologico, abitativo o per l'accessibilità. Rispetto alla concettualizzazione di empowerment qui proposta, è rilevante notare come sia presente un riferimento, trasversale a tutte le priorità del Piano, alla necessità di attivare processi di empowerment dei servizi stessi, attraverso la formazione di operatori e operatrici che si occupano di orientamento e consulenza, e con il potenziamento di approfondimenti, studi e ricerche. L'impegno su questo fronte è ribadito in apertura del convegno di presentazione del Piano Nazionale "Giovani e Donne" 2021-2027 organizzato da Anpal il 18 maggio 2023²⁵, in cui il focus è sull'attivazione dei servizi attraverso le reti e la formazione del personale stesso, prima ancora che della cosiddetta "utenza". Questa prospettiva rende esplicita la necessità di migliorare le competenze non solo delle persone da avviare al lavoro, ma anche degli attori che si occupano di affiancarle in questo, affinché riescano a svolgere adeguatamente il loro compito, anche attraverso la costruzione di partenariati e altri tipi di relazioni.

In sintesi, l'analisi delle politiche lavorative orientate alla diminuzione dei divari di genere nel mercato del lavoro ha rilevato come gran parte degli interventi siano basati su sgravi fiscali per le aziende che assumono o per l'auto-imprenditoria. In termini di conciliazione, lavoratori e lavoratrici hanno accesso a bonus economici per l'acquisto di servizi per l'assistenza a figli/e fino a tre anni e la possibilità di avvalersi di congedi, non sempre retribuiti, per la cura di figli/e fino a 12 anni o parenti disabili: ad avvalersene sono più frequentemente le donne rispetto agli uomini, con effetti negativi in termini di carriera, stipendi, contributi pensionistici [Istat, 2022]. Negli ultimi anni, infine, sono stati avviati e finanziati interventi, per lo più in termini di sensibilizzazione, per avviare le ragazze e le donne alle professioni dell'area STEM, caratterizzate da posizioni lavorative più retribuite, stabile, riconosciute socialmente rispetto a quelle in cui solitamente sono impiegate le donne, ossia quelle dell'area socio-assistenziale ed educativa. Non risultano invece

²³ Il Programma prevede una gamma di interventi attuati da Regioni e Amministrazioni autonome, oltre che dal Dipartimento per le pari opportunità e quello per le Politiche giovanili e il servizio civile universale, e gestito da Anpal. Le informazioni sul Piano sono disponibili a questo link <https://www.anpal.gov.it/pn-giovani-donne-lavoro?inheritRedirect=true>

²⁴ Vale la pena di notare come tra le azioni rivolte alle persone siano previste attività di sensibilizzazione sulla violenza di genere nei contesti educativi, lavorativi, nonché in quelli in condizione di degrado.

²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=3J9Prozh5ZI>

interventi per avviare i ragazzi e gli uomini in questi settori professionali, né per migliorarne le condizioni lavorative.

4.2.4 Il sostegno al reddito

Rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia è arrivata molto tardi a dotarsi di una misura di sostegno nei confronti delle persone in condizione di povertà, e per molto tempo si è limitata al dispositivo delle pensioni sociali per le/gli over 65 in stato di indigenza o gli/le invalidi civili.

A seguito della raccomandazione 92/441/Cee, infatti, quasi tutti i paesi europei occidentali avevano introdotto una misura di sostegno economico universale: solo l'Italia attende il 2018 per intervenire in questo senso, prima con il Reddito di inclusione (Rei) e dal 2019 con il Reddito di Cittadinanza (o Pensione di Cittadinanza per i nuclei con soggetti over 67], che nel 2023 viene sostituito con l'“Assegno di Inclusione” (e con il transitorio “Supporto per la formazione e il lavoro”²⁶). Si tratta di una misura di contrasto alla povertà che prevede un trasferimento monetario diretto e viene introdotto per far fronte all'aumento numerico delle famiglie povere a seguito della crisi economica del 2008 [Saraceno 2021]. Abbiamo già fatto riferimento al fatto che quella dei trasferimenti economici sia una delle politiche sociali pubbliche più “antiche”, considerata in relazione alla costruzione di categorie e graduatorie di “poveri”: sarebbe infatti associata a una distinzione tra poveri “meritevoli” e “non meritevoli” e a principi di “disciplinamento” e “attivazione” proprie delle politiche pubbliche, che dovrebbero “educare” i/le poveri in quanto devianti da aiutare a impegnarsi per guadagnare il sussidio [ib.].

La misura del RdC prevedeva un beneficio economico erogato mensilmente per un massimo di 18 mesi con accredito su una carta di pagamento elettronica e, almeno sulla carta, un percorso personalizzato in inclusione sociale e lavorativa. L'Isee del nucleo familiare doveva essere inferiore a 9.360 euro e un patrimonio immobiliare inferiore ai 30.000 (esclusa l'eventuale casa di abitazione)²⁷. Stando ai dati pubblicati dal MEF [2023], tra i destinatari del RdC non si registravano differenze di genere: a marzo 2022 i componenti delle famiglie beneficiarie della misura erano per il 52,3% donne. Invece, si è trattata di una misura rilevante per la popolazione giovanile: il 36,4% dei componenti delle famiglie che accedono al RdC ha meno di 24 anni, mentre il 36,6% è sopra i 45 anni.

L'Assegno di Inclusione introduce requisiti più stringenti che restringono la platea degli aventi diritto ²⁸ e mantiene la stessa impostazione basata sull'attivazione del/la lavoratore/trice, prevedendo che i/le beneficiari/e frequentino percorsi volti all'inserimento lavorativo o comunque all'inclusione sociale attraverso la sottoscrizione di: a) una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti del nucleo

²⁶ Si tratta di un sussidio di 350 euro previsto per gli “occupabili” (ossia persone tra i 18 e i 59 anni che vivono in famiglie in cui non ci sono minori a carico, persone con oltre 60 anni o disabili) condizionato alla partecipazione di progetti di formazione, qualificazione professionale, accompagnamento al lavoro.

²⁷ Tutti i requisiti sono disponibili al link <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza-53209.reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza.html>

²⁸ Ad esempio il limite ISEE per risultare idonei viene abbassato da 9360 a 6mila euro.

familiare che ne avessero i requisiti, b) un patto per il lavoro e c) un patto per l'inclusione sociale²⁹.

Al pari di quanto accaduto a livello internazionale, dunque, anche la misura di contrasto alla povertà introdotta in Italia è di fatto una politica di attivazione dei soggetti poveri. L'erogazione del sostegno monetario è infatti "condizionata alla partecipazione a programmi e iniziative, quando non all'accettazione di lavori anche al di sotto delle proprie qualifiche" [Saraceno, 2021, 96]. Quest'impostazione è descritta come strategia per evitare "la trappola della povertà" cioè il rischio che sia più conveniente rimanere in una condizione di assistenza che non lavorare in modo remunerato. È tuttavia evidente che questo rischio è legato in maniera esplicita alle caratteristiche del mercato del lavoro, oltreché all'importo del sussidio e al livello del salario minimo, ossia a due fattori che sono strettamente connessi a decisioni di tipo politico-economico. Infatti, le analisi hanno mostrato come sia chi vive in una situazione più vulnerabilizzata a rischiare di rimanere in assistenza più a lungo: proprio chi avrebbe bisogno di maggior sostegno, indipendentemente da quanto si impegni nell'ambito lavorativo, finisce per essere penalizzato. Di contro, beneficiano maggiormente delle misure di attivazione coloro che hanno un maggior capitale umano e sociale e minori vincoli alla partecipazione al mercato del lavoro (in termini di carichi di cura, circostanze biografiche, qualifica professionale o livello di istruzione) e che dunque avrebbero meno bisogno di sostegno³⁰.

Per queste ragioni, e soprattutto in relazione a criticità strutturali del contesto italiano, l'Assegno di Inclusione e, prima, il Reddito di Cittadinanza non è considerato una misura di "empowerment" perché, di fatto, non sembra essere associata a misure capaci di produrre un'attivazione sul piano strutturale e sistemico, in grado di aumentare la ricettività del mercato del lavoro e del sistema sociale nel suo complesso: il "fallimento" dell'esperienza dei "navigator" (ossia, persone che avevano il compito di aiutare i/le beneficiari a trovare un'occupazione) è stato considerato l'esempio della fragilità della misura in termini di attivazione, proprio per la mancanza di connessioni con le diverse agenzie del territorio. La criticità principale consiste infatti nell'implementare e valutare questo intervento senza considerare come il mercato del lavoro italiano permanga statico, bloccato, in particolare in quelle aree del Paese dove risiedono molti/e beneficiari/e, caratterizzate da alta concentrazione di povertà e carente (o assente) capacità di attivazione dei servizi che dovrebbero sostenere i percorsi di inclusione lavorativa dei beneficiari. Del resto, proprio per questo motivo durante la pandemia era stato introdotto il Reddito di Emergenza, ossia un trasferimento monetario ai soggetti e alle famiglie in situazione di vulnerabilità introdotte dal lockdown e che opportunamente non contenevano alcun riferimento al principio dell'attivazione del/della lavoratore/trice.

²⁹ Sono ammesse deroghe per soggetti minorenni; pensionati; over 65; disabili; soggetti già occupati o in percorsi di formazione; caregiver di soggetti minori di tre anni, disabili gravi o non autosufficienti; lavoratori in stato di disoccupazione; soggetti con particolari condizioni di salute.

³⁰ Il dibattito scientifico sulla povertà, del resto, ha già messo in luce come la povertà e le caratteristiche che hanno i poveri in un determinato paese sono l'esito delle forme di regolazione dei processi sociali che definiscono i pacchetti di risorse a disposizione di individui e famiglie e le condizioni di uso: in sintesi, più delle caratteristiche individuali, a definire i gruppi sociali che corrono i maggiori rischi di ritrovarsi in povertà sarebbero le tendenze demografiche e del mercato del lavoro, i modelli di famiglia e di solidarietà sociale, i sistemi di protezione sociale, le norme e le rappresentazioni sociali (che in parte ne sono il prodotto e in parte ne costituiscono la base di legittimazione), e il modo in cui tali fattori interagiscono tra loro [Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022].

4.2.5 Le politiche abitative

Le politiche abitative nascono in relazione alla volontà del potere pubblico di impegnarsi a sostenere e garantire il diritto alla casa, che include, oltre alla dimensione dell'abitare. Si tratta di un aspetto cruciale poiché la titolarità di un indirizzo di residenza e domicilio è pre-condizione per accedere ad altre risorse e interventi mobilitati dalle politiche pubbliche.

Il dibattito sul diritto e l'accesso alla casa mette in luce diverse criticità, in primis la complessità di definire “quali case per quali abitanti” vadano garantite [Fregolent, Torri, 2018]. Saraceno [2021], ricostruendo gli studi internazionali sulle politiche abitative a livello nazionale, individua tre modelli “storici” di intervento: quello duale, in cui lo Stato sostiene la proprietà e promuove interventi di edilizia popolare. Il sistema unitario, in cui lo Stato è neutrale alla titolarità dell'abitazione e gli affitti privati competono con quelli sociali, entrambi legati al costo dell'abitazione. Infine, il modello est-europeo, in cui l'abitazione era garantita dallo Stato. Questi modelli, orientati più a sostenere la proprietà o l'affitto, a offrire un alloggio o meno, sono di fatto associati a orientamenti diversi anche in relazione alle categorie di cittadini/e che si propongono di aiutare.

L'Italia (e gli altri Paesi dell'area mediterranea) rientra nel primo gruppo, anche se si differenzia per la particolarità di aver adottato interventi molto limitati nel settore dell'edilizia pubblica, che negli ultimi anni risulta essere in continua dismissione e privatizzazione³¹. Invece, sono andati aumentando gli sgravi fiscali e i mutui agevolati per l'acquisto dell'abitazione, così come i sussidi per l'affitto e, recentemente, le detrazioni fiscali per le ristrutturazioni. Si tratta di un approccio che avvantaggia le persone e i nuclei familiari che sono in condizioni di minor precarietà economica e possono dunque acquistare una casa e/o vedersi riconosciuto un mutuo. Questo non riguarda soltanto il fatto che le famiglie a basso reddito incentivate ad acquistare casa attraverso i mutui possono trovarsi nella situazione di non riuscire a pagare per l'aumento degli interessi (come a seguito della congiuntura economica attuale) o per vicende biografiche (la perdita del lavoro): il sistema italiano pare essere più favorevole ai proprietari di casa rispetto agli affittuari [Saraceno, 2021]. Di fatto, nel 2021 il 70% circa delle famiglie (18,2 milioni di famiglie, il 12,8% delle quali paga un mutuo) risulta in proprietà, il 20% (5,2 milioni) in affitto e circa il 9% (2,2 milioni) dispone di un'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito [Istat, 2022]. L'affitto è più diffuso tra le famiglie più povere (indicativamente: persone sole con meno di 35 anni, famiglie giovani, persone sole tra i 35 e i 64 anni). Istat rileva che il 41% (866.000) delle famiglie povere in Italia abitano in affitto, contro la media nazionale del 18%. Al contempo, le famiglie in affitto spendono mediamente di più rispetto a quelle che godono di un'abitazione di proprietà: in media, 579 euro al mese rispetto a 263 euro (che arrivano a 377 euro per chi ha un mutuo). L'incidenza delle spese per l'abitazione sul reddito risulta più alta per le famiglie in affitto (27,9%) rispetto a quelle in proprietà, anche se con mutuo (21,1%). In particolare, per le famiglie povere, la voce affitto rappresenta il 35,9% della spesa familiare rispetto al 22,3% dei non poveri [Istat, 2021]. Al di là della titolarità dell'abitazione, non sono disponibili stime sul disagio abitativo in Italia, anche perché non esiste una

³¹ Secondo i dati raccolti dall'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana [2022] in Italia potrebbe essere soddisfatta soltanto una percentuale tra il 3 e il 5% delle domande attualmente presenti nelle graduatorie per gli alloggi di edilizia pubblica

definizione condivisa del concetto di disagio abitativo [Boni, di Ciò, 2022]. Secondo Istat [2022]³² nel 2021 il 20,2% delle famiglie vive in condizioni di sovraffollamento: valori più alti si registrano tra le famiglie in affitto, nelle coppie con figli minori (38,3%), nelle famiglie monogenitore con figli minori (46,3%) e nelle famiglie di origine straniera (48,1%).

In sintesi, pare possibile affermare che le politiche per la casa non siano propriamente “politiche di sostegno ai poveri” o a chi ha meno risorse di tipo economico: appare, invece, che l’Italia, come altri paesi dell’Europa Mediterranea, deleghi anche la questione della casa alla solidarietà familiare [Falagan, 2019]. Tuttavia, benché limitate, a livello nazionale esistono o sono esistite alcune politiche a sostegno della precarietà abitativa, che risultano delegate a livello regionale e locale (si veda il Deliverable Proia et al. 2024 per gli interventi rivolti alle donne in situazione di violenza):

- Misure per i/le giovani, come il “fondo di garanzia mutuo prima casa” o le “agevolazioni prima casa under 36”.
- Le detrazioni fiscali dell’affitto, con criteri relativi a reddito, età, eventuale cambio di residenza per lavoro o studio.
- I bonus per le ristrutturazioni edilizie o gli adeguamenti degli edifici
- Il fondo sociale per l’affitto, istituito dal 1998 con fondi nazionali integrati da finanziamenti regionali. Il fondo è finanziato ogni anno, e successivamente viene ripartito alle Regioni che assegnano le risorse ai beneficiari attraverso bandi specifici attivati dai comuni. Le Regioni possono ovviamente integrare il fondo con risorse proprie. L’andamento degli stanziamenti appare altalenante, tanto che nel 2012, 2013, 2016, 2017, 2018 e nel 2023 non è stato finanziato. L’accesso al fondo non è un diritto ma dipende dalle risorse disponibili.
- Il fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli”, istituito nel 2013, e finanziato a livello nazionale fino al 2022 (con una pausa tra il 2016 e il 2018).
- Il sostegno all’abitare, rivolto alle persone o alle famiglie in condizioni di fragilità socio-economica e seguite dai servizi sociali comunali e prevede un insieme di interventi che riguardando contributi per l’affitto, i mutui, le spese condominiali o le cauzioni, l’affiancamento nell’accompagnamento al reperimento di un alloggio o attraverso l’edilizia popolare pubblica o nel mercato privato.

Non sono disponibili dati disaggregati per genere né sulla precarietà e povertà abitative, né sull’accesso a queste misure. Belingardi [2023] mette in luce come questa stessa mancanza dia il senso della complessità delle sfide che le politiche per la casa si trovano ad affrontare nell’impossibilità di avviare interventi di tipo strutturale mirati.

³² <https://www.istat.it/it/archivio/271940>

5. Le misure per il sostegno alle donne in situazione di violenza

Anche se a livello nazionale non sono tradizionalmente presenti politiche per l'autonomia economica, abitativa e lavorativa indirizzate in maniera specifica alle donne (fatti salvi gli interventi per l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne come soggetti vulnerabili), negli ultimi anni sono stati implementati alcuni dispositivi diretti in particolare a sostenere le donne in situazione di violenza. Si tratta di un cambio di rotta che può essere letto come una consapevolezza, a livello nazionale, del fatto che l'autonomia economica e abitativa sono pre-condizioni necessarie (benché non sufficienti) a una vita libera da violenza. In alcuni casi, questi interventi mettono a frutto esperienze già maturate a livello regionale, descritte nel deliverable 10.

Presentiamo qui le principali misure relative al (re)inserimento lavorativo e al mantenimento dell'occupazione per le donne lavoratrici, al sostegno al reddito e al diritto all'abitare. In questo rapporto, ci concentriamo sull'analisi delle politiche e degli interventi realizzati in relazione alla concettualizzazione dell'empowerment elaborata nella presente linea di ricerca, mentre per un'analisi valutativa rimandiamo al Deliverable n.8 [Molteni, Mauri, 2023]¹. Vale la pena di precisare, tuttavia, che a livello locale le operatrici antiviolenza attivano quotidianamente interventi in questi ambiti, finanziandoli attraverso i bandi del Dipartimento delle Pari Opportunità, delle Regioni o degli Enti locali presentano ad enti locali, Regioni o al DPO, con fondi europei o di natura privata. Prima di introdurre le misure di sostegno all'empowerment professionale, economico e abitativo delle donne in situazione di violenza richiamiamo alcuni dati di contesto che diano una misura dell'accesso delle donne residenti in Italia (non solo quelle in situazione di violenza) alle risorse economiche e lavorative. Abbiamo già argomentato come indicatori di tipo quantitativo riferiti a questi ambiti non siano considerati in maniera univoca nel dibattito scientifico come sufficienti a misurare il grado di (dis)empowerment o (dis)uguaglianza di genere. Tuttavia, permettono di avere un'istantanea del contesto in cui si situano le misure e gli interventi che analizzeremo nell'ambito del wp: presentiamo, dunque, dati che restituiscano alcune dimensioni della situazione delle donne in percorsi istituzionalizzati di uscita dalla violenza, per poi presentare le misure attualmente previste in Italia per il sostegno economico, professionale e abitativo di queste donne.

5.1 Alcuni dati di contesto: donne e autonomia economica in Italia

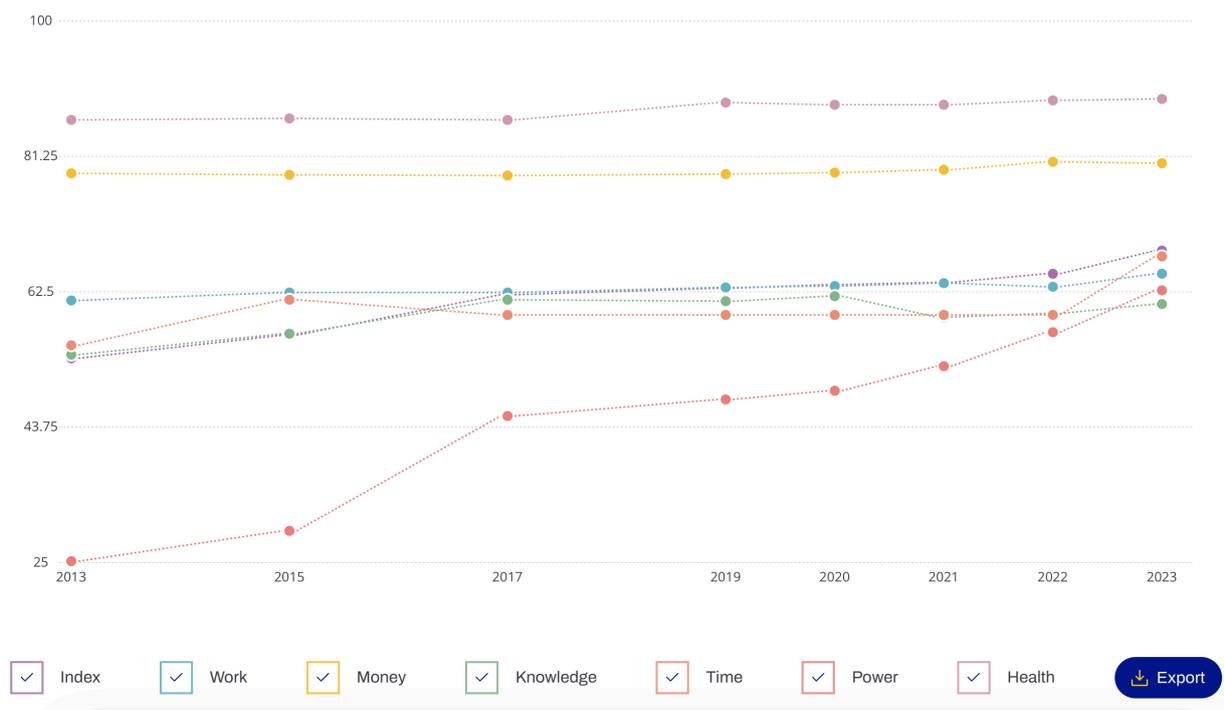
Dal 2010, EIGE pubblica annualmente il Gender Equality Index per misurare le disuguaglianze nell'Unione e nei singoli stati membri sulla base di indicatori raggruppati in sei "domini" (tempo, lavoro, denaro, conoscenza, potere, salute) utilizzati per monitorare miglioramenti e peggioramenti nel processo verso l'equità di genere nel continente. Questi dati permettono di quantificare i divari tra donne e uomini in Italia, anche in ottica

¹ Il deliverable n.8 infatti ha già descritto come, rispetto all'empowerment delle donne vittime di violenza, il Governo italiano si sia impegnato sia finanziando i progetti risultati vincitori della Linea di intervento A dell'Avviso 20 luglio 2017, sia attuando le disposizioni di legge inerenti alle misure del reddito di libertà e del microcredito di libertà.

comparativa. Nel 2023, per la prima volta, l'indice di uguaglianza di genere per l'Unione Europea ha superato i 70 punti su 100, dove un punteggio di 100 indicherebbe una piena uguaglianza tra donne e uomini. L'Italia ha totalizzato 68,2 punti, "qualificandosi" al tredicesimo posto della classifica europea, in costante miglioramento rispetto agli anni precedenti: rispetto al 2010, anno della prima rilevazione, l'indice è aumentato di ben 14,9 punti, facendo registrare il miglioramento "maggiore" rispetto a tutti gli Stati membri. È in particolare il dominio "potere" ad aver registrato l'incremento maggiore, pari a 37,5 punti.

La figura 5.1 mostra i cambiamenti registrati da EIGE rispetto ai 6 domini per l'Italia negli ultimi 10 anni: nel periodo post-pandemico, i miglioramenti maggiori sono stati nel dominio del tempo e del potere. Invece, né il dominio "denaro" né quello "lavoro" paiono registrare incrementi significativi. Se rispetto al "denaro" si registra un valore di 80,3, in leggera flessione ma comunque di poco inferiore alla media europea (82,6), nell'ambito del lavoro, con 65,0 punti, l'Italia fa registrare (ancora) il peggior risultato a livello europeo, lontano di 18,8 punti dalla media (73,8) e con miglioramenti minimi rispetto al 2013.

Figura 5.1 Trend di cambiamento rispetto ai domini, Italia - anni 2013-2023



Fonte: Eige, 2023, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/IT>

Benché in tutti i Paesi europei permanga un divario di genere nell'ambito lavorativo, che Eige riconduce alla persistenza di ruoli sociali stereotipati, discriminazioni, segregazione professionale, nel nostro Paese le disuguaglianze di genere in ambito lavorativo rischiano di aumentare ulteriormente, visto che le professionalità richieste dalle transizioni verde e digitale sono prevalentemente in ambito STEM, in cui le donne sono sotto-rappresentate.

I dati Istat relativi al terzo trimestre del 2023² registrano un tasso di occupazione delle donne tra i 15 e i 64 anni del 52,2%, in aumento rispetto all'anno precedente (e in generale

² <https://www.istat.it/it/archivio/292096>

in crescita dal secondo trimestre del 2021), anche se ancora lontano dai valori pre-pandemici e con un divario di genere in crescita³, in controtendenza rispetto al contesto europeo, in cui si nota invece una riduzione (dai 10,3 punti nel 2019 a 9,8 punti nel 2022).

Scorporando i dati, emerge come l'istruzione continui a rappresentare un fattore protettivo in termini di occupazione, in particolare per le donne: nel secondo trimestre del 2023 le laureate raggiungono un tasso di occupazione del 79,4%, le diplomate del 57,2% e solo del 30,4% le donne con un titolo di studio basso [Istat, 2023b]⁴.

Oltre che al titolo di studio, la presenza delle donne nel mercato del lavoro, appare sensibile all'età: assumendo una prospettiva longitudinale, Istat [2023b] rileva che tra il 2004 e il 2022 il numero di donne occupate è aumentato di quasi un milione, a fronte di una riduzione di 154.000 occupati uomini, facendo aumentare l'incidenza delle donne sugli occupati dal 39,4% al 42,2%. Tuttavia, è interessante notare che è stata l'occupazione della fascia d'età 50-64 a crescere, mentre quella della fascia 15-34 anni è in costante diminuzione con un leggero aumento solo a partire dal 2020. Nel 2022 il tasso di occupazione nella fascia d'età 25-49 anni era pari all'80,7% per le donne che vivono da sole, al 74,9% per le donne in coppia senza figli e al 58,3% per le madri. Analizzando questi dati considerando le differenze territoriali, inoltre, emerge un ulteriore elemento di segmentazione: Istat [2023a] riporta come il tasso di occupazione per le donne nella fascia 25-49 anni, madri, residenti nel Mezzogiorno e con basso titolo di studio sia del 21,4%, contro, quello del 92,7% delle donne laureate che vivono da sole al Nord.

Il dibattito scientifico ha connesso questi dati alle difficoltà di conciliare lavoro retribuito e carichi familiari: nonostante negli ultimi 50 anni la metà delle donne in età lavorativa presenti in Italia siano passate dal modello femminile dominante della "casalinga a tempo pieno" a quello della "doppia presenza" [Balbo, 1978; Pristeringer, 1995]⁵, continuano a essere scarsamente accessibili ammortizzatori sociali quali part time temporaneo e i congedi parentali prolungati, così come sono poco diffuse reti di servizi capillari; inoltre, persistono modelli culturali tradizionali⁶ [Canonica, 2003; Istat 2023].

Alcuni studi considerano la maternità come un fattore penalizzante dal punto di vista lavorativo per le donne in Italia [Minello, 2021]. Le differenze di genere in termini di conciliazione appaiono marcate: Istat [2023a] registra come l'indice di asimmetria nel lavoro di cura non retribuito rimanga relativamente stabile nel Paese, al 61,8% per il biennio 2021-22. Le donne dedicherebbero complessivamente al lavoro (retribuito e di cura gratuita) in media 11 ore e 35 minuti, di cui 5 ore dedicate al lavoro familiare. Gli uomini vi

³ Istat rileva che se la distanza tra il tasso femminile e quello maschile era di 17,5 nel secondo trimestre 2019, essa è salita a 18,1 punti nello stesso periodo del 2023. Ben il 70% dei 444.000 posti di lavoro persi nel 2020 erano occupati da donne (310.000), per lo più lavoratrici autonome o con contratti precari. I successivi interventi per il miglioramento del tasso di occupazione assunti dal governo si sono rivolti per lo più al settore delle costruzioni e a quello dell'informazione e comunicazione, ad alta presenza maschile, mentre hanno riguardato meno i settori del terziario, dove la presenza femminile è maggiore [Istat, 2022].

⁴ Rispetto alla media europea, Istat rileva che, calcolando le differenze per livello di istruzione, la distanza di 9,2 punti a sfavore dell'Italia si ridimensiona tra i 4 e i 5 punti: i laureati si confermano più occupabili, seppur in settori professionali in cui il loro titolo di studio non sempre viene valorizzato. Per le donne, il cui divario è sui 14 punti rispetto alla media europea, se calcolato per parità di livello di istruzione varia da 9,4 punti per quante hanno un titolo di studio basso e 9,1 per le diplomate, fino a 4,7 per le laureate [Istat, rapporto 2023].

⁵ Questo cambiamento ha provocato un sovraccarico sulla vita delle donne, che continuano a dover scegliere tra la flessibilità di impieghi senza garanzie nel privato dequalificato e le garanzie a condizioni "maschili" e più rigide nel mercato del lavoro regolare [Trifiletti, 1997].

⁶ L'European Values Survey 2018 rileva come il 9% dei/delle danesi e il 36% dei /delle francesi ritenga che i figli in età prescolare soffrano se la madre lavora. Per gli/le italiani/e, quest'opinione è condivisa dal 76% della popolazione.

dedicherebbero invece 10 ore e 13 minuti al giorno, di cui circa 2 ore e 27 minuti per quello familiare. È evidente come la maggior quantità di tempo dedicata al lavoro retribuito si traduca in stipendi e pensioni più alti.

Secondo i dati dell'ispettorato del lavoro [2020], inoltre, prima della parentesi pandemica il tasso di inattività di donne e uomini rispetto alla presenza nel nucleo familiare di almeno un figlio di età 0-1 variava dal 45% per le donne al 5% per gli uomini. L'Ispektorato metteva in luce come le motivazioni dell'inattività maschile fossero, nell'ordine: esigenze personali; studio o formazione; pensione o disinteresse legato all'età. Solo a seguire: scoraggiamento, attesa di ricerche precedenti e, infine, carichi familiari. Questi ultimi erano invece la prima "causa" per l'inattività delle donne. Tuttavia, appaiono alcune tendenze di cambiamento, che però sono ricondotte più a processi di mutamento soggettivi sul piano socio-culturale da parte delle generazioni più giovani che non agli effetti delle politiche pubbliche [Sabbadini, 2019]: Istat rileva infatti che tra il 2003 e il 2014 i nuovi padri delle coppie con figli in cui la partner ha tra i 25 e i 44 anni avrebbero incrementato di 17 minuti il tempo dedicato al lavoro di cura (accudimento, lavoro domestico e spese familiari), 12 dei quali occupati in attività di gioco⁷.

Rispetto agli interventi per la ri-conciliazione dei tempi di vita, occorrerà attendere qualche anno per misurare gli effetti dei cambiamenti adottati nel periodo post-pandemico per rafforzare e sviluppare la rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e il sistema integrato zero-sei con i fondi PNRR [Save the children, 2022]⁸.

Le diseguaglianze tra donne e uomini in ambito professionale non si limitano solo alle dimensioni quantitative della presenza nel mercato del lavoro, ma investono anche aspetti qualitativi che hanno a che fare con stabilità dei percorsi, carriere, contratti, e dunque salari, pensioni e coperture in termini di welfare. Rispetto al tipo di contratto, nel 2022 le lavoratrici incidono solo per un terzo sul totale delle posizioni a tempo indeterminato, pur rappresentando il 42% della forza lavoro⁹.

Inoltre, circa una donna su tre lavora part-time, contro meno di un uomo su dieci. Considerando nello specifico i part-time di tipo involontario, la quota delle donne impiegate con questo tipo di contratto era del 16,5% sul totale delle/degli impiegate/i, a fronte del 5,6% degli uomini). In Italia, l'incidenza delle occupate in part time involontario sul totale delle donne in part-time supera il 50% (la quota media europea è del 20%). Questo dato è sensibile al tipo di contratto: quasi un terzo delle donne con contratto a tempo determinato è in regime di part time involontario (30,9%) contro il 24% delle occupate a tempo indeterminato.

Rispetto ai differenziali salariali, uno studio condotto su dati INPS nel 2022 rileva come il reddito mensile lordo medio stimato per i ragazzi nell'anno del diploma ammonti a

⁷ Nello stesso periodo, il tasso di asimmetria delle coppie con figli in cui entrambi i partner lavorano sarebbe diminuito di 7,1 punti (dal 74,6 al 67,3) nelle coppie giovani con figli e di 7,2 punti in quelle in cui la partner è nella fascia d'età 45-64 anni (dal 79 al 71,8). In generale, si registrano tassi di asimmetria minori nelle coppie in cui lei è laureata, la coppia è residente al Nord, ha figli piccoli, entrambi sono occupati, ha vincoli di budget e orari lavorativi.

⁸ Tra tutti, la più rilevante pare l'indicazione di un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) da raggiungere entro il 2027, per cui almeno 33 bambini di 0-2 anni su 100 dovranno frequentare un asilo nido o un servizio integrativo in ciascun territorio. Tuttavia, molti Comuni si sono trovati in difficoltà nell'avviare questo tipo di interventi, tanto che il bando da 2,4 miliardi di euro (risorse del PNRR) lanciato il 2 dicembre 2021 ha visto una scarsa partecipazione delle regioni del Mezzogiorno [Save the children, 2022].

⁹ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicazioni-obbligatorie/mercato-del-lavoro-2022/Mercato-del-lavoro_gennaio-2022.pdf

557 euro, mentre per le ragazze a 415; per l'anno successivo, in cui i lavori cominciano a essere più stabili, sale a 921 euro per gli uomini, mentre per le donne è di soli 716 euro [Casalone et al., 2022]. Gli impieghi qualificati seguono lo stesso trend: secondo i dati di Almalaurea sui laureati/e in medicina, la retribuzione media netta a 3 anni dalla laurea sarebbe di 2.116 euro per gli uomini e di 1993 per le donne; la differenza persiste a 5 anni dalla laurea: da 2.315 a 2.148.

La Ragioneria Generale dello Stato [2023] rileva come, oltre alla minor partecipazione delle donne al mercato del lavoro, è anche la diversa composizione di genere che caratterizza i settori economici e gli ambiti professionali ad avere effetti diversi su coperture assicurative e pensionistiche per lavoratrici e lavoratori: nel 2020 le donne hanno ricevuto, in media, una pensione del 31,3% inferiore rispetto a quella degli uomini (anche se, avendo un'aspettativa di vita più lunga, la loro "ricchezza pensionistica" aumenta). Tra le donne, la maggior parte delle beneficiarie di pensioni di vecchiaia e anzianità (757mila) riceve un assegno mensile tra i 500 e i 750 euro¹⁰. Di fatto, si conferma come eccessiva flessibilità, precarietà, insufficienza di ore lavorate per mese siano connesse sia alla povertà lavorativa che a quella pensionistica, e come "siano sempre le donne a essere penalizzate" [p.154]. Inoltre, le misure introdotte nell'ultimo decennio per adattare le politiche di welfare ai mutamenti demografici e sociali contemporanei, incluse quelle per ridurre l'impatto della pandemia, "possono aver prodotto impatti di genere differenziati, mitigando o acuendo i divari di genere esistenti" [ibidem], visto che le principali politiche assistenziali e di protezione sociale sono collegate alla partecipazione al mercato del lavoro.

A seguito dell'impatto delle crisi economiche degli ultimi 15 anni, inclusa quella provocata dalla pandemia, il tema della povertà lavorativa è tornato nell'agenda pubblica, anche perché il rischio povertà si è esteso: oltre alle famiglie monogenitore in cui l'unico genitore presente è la madre e a quelle mono-percettore di reddito se l'unico reddito è modesto, interessa anche le famiglie con due percettori, se i redditi sono parziali o intermittenti. La vulnerabilità accresce in presenza di un nuovo nato/a, una malattia, una riduzione d'orario o la messa in cassa integrazione, l'aumento del costo della vita [Saraceno et al., 2022]. Lo studio di Saraceno, Benassi e Morlicchio mette in luce come le caratteristiche dell'occupazione femminile, assieme all'asimmetrica divisione del lavoro familiare tra uomini e donne e all'insufficienza e disomogeneità territoriale di politiche di conciliazione lavoro-famiglia, appaiano strettamente connesse al rischio di povertà.

In Italia la povertà presenta alcune caratteristiche di lungo periodo: è concentrata dal punto di vista territoriale¹¹; riguarda più le famiglie che i singles; colpisce più i/le minorenni che gli anziani¹²; le famiglie straniere registrano rischi maggiori rispetto alle italiane;

¹⁰ Nello stesso anno, sono state circa 3 milioni le donne che hanno percepito una pensione indiretta, quasi il doppio degli uomini (1,6 milioni). Sono donne che vivono principalmente al Sud e nelle Isole (1milione e 407 mila). Anche in relazione alla minor partecipazione al mercato del lavoro, le donne accedono in misura maggiore rispetto agli uomini a pensioni di invalidità o per i superstiti (pensioni indirette), caratterizzate da assegni con importi solitamente inferiori ai mille euro [Ragioneria dello Stato, 2023].

¹¹ L'incidenza della povertà nel Mezzogiorno è pari al 10% rispetto al 6,7% al Nord e al 5,6% al Centro. Data la più elevata popolosità delle regioni del Nord rispetto a quelle del mezzogiorno, le famiglie povere sono pressoché in ugual numero al Nord e al Sud, con una più alta presenza di famiglie straniere al Nord [Saraceno et al., 2022].

¹² Tuttavia, si registra come ci siano molte anziane a rischio di povertà, anche in relazione al fatto che un numero rilevante di esse percepisce pensioni di invalidità o indirette, e non di anzianità o vecchiaia: rispetto agli uomini, infatti, le donne accedono in misura maggiore a un reddito di tipo pensionistico attraverso la condivisione della pensione del coniuge e/o

interessa anche i lavoratori/trici poveri in famiglie povere, in contesti caratterizzati da economia informale, contratti a tempo con salari bassi e non adeguati all'inflazione [Saraceno et al., 2022]

Si tratta di un fenomeno sociale complesso, che richiede, accanto ad interventi strutturali capaci di creare “lavoro buono” in particolare per giovani e donne, anche analisi multidimensionali che interrogano la definizione stessa del fenomeno e il tipo di indicatori necessari a misurarlo. Rispetto a questi ultimi, infatti, andrebbero inclusi sia quelli che permettono di misurare aspetti di tipo economico-monetario e il soddisfacimento dei bisogni essenziali, sia quelli che misurano le opportunità e le risorse a disposizione di ciascuno/a in termini di salute, speranza di vita, conoscenze, sicurezza e relazioni sociali. Le quantificazioni secondo una prospettiva di genere necessitano analisi specifiche, anche considerando che sono i nuclei familiari, abitualmente, ad essere oggetto delle misurazioni della povertà: spesso, in queste analisi non sono analizzate le modalità di distribuzione delle risorse tra i componenti, invisibilizzando i fenomeni di dipendenza economica delle donne e generazionali [ib.]. È comunque possibile analizzare dei macro-dati: nel 2021 la povertà assoluta ha registrato un picco, con più di 1,96 milioni di famiglie in povertà assoluta, il 7,5 % del totale, il doppio rispetto al 2005 [Ragioneria dello Stato, 2023]. L'incidenza è più alta nel Mezzogiorno. Anche se non si rilevano divari di genere significativi, le stime pubblicate da Eurostat per il 2021 citate nel Bilancio di Genere individuano alcune differenze: nel 2020, in Italia, il 29,3% delle donne si trovava al di sotto della soglia di povertà, a fronte del 27,6% degli uomini. Nel 2021, tra i giovani sotto i 18 anni le donne a rischio di povertà erano il 40,1% e i coetanei il 36,9 %. Il divario di genere a vantaggio degli uomini aumenta nella classe di età successiva (18-24 anni), per la quale la quota di donne a rischio di povertà è pari al 38,4% mentre quella degli uomini è pari a 31%, con 7,4 punti percentuali di differenza. Rispetto agli anziani, per effetto dei trasferimenti sociali, la quota di quelli con un reddito inferiore alla soglia di povertà si riduce nel complesso e si osserva una riduzione della povertà assoluta all'aumentare dell'età.

la fruizione di una pensione di reversibilità. Questo tipo di pensioni è caratterizzato da assegni solitamente inferiori ai mille euro mensili. Va rilevato come il fatto di accedere a pensioni “indirette” può rappresentare un fattore di vulnerabilità per le donne, considerando i tassi di instabilità coniugale e, nello specifico, il tema dell'esposizione alla violenza. Il MEF [2023] mette in luce come nel 2020 le donne a percepire una pensione indiretta erano circa 3 milioni, a fronte di 1,6 milioni di uomini. Risiedono prevalentemente al Sud e nelle Isole (1 milione 407 mila, di cui 394 mila percepiscono un reddito tra i 500 e i 750 euro).

5.2 La situazione economica e lavorativa delle donne in situazione di violenza nelle rilevazioni ISTAT

L'analisi della condizione occupazionale ed economica delle donne in situazione di violenza sconta una storica carenza di dati, che negli ultimi anni è stata parzialmente colmata da Istat, attraverso analisi periodiche basate sulle fonti disponibili. Tra queste, un contributo prezioso è costituito sia dall'analisi dei dati del 1522¹³, sia dalle rilevazioni statistiche sui centri antiviolenza e, nello specifico, sull'utenza dei centri antiviolenza¹⁴. Quest'ultima permette in particolare di avere una dimensione quantitativa delle donne in percorsi "istituzionalizzati" di fuoriuscita dalla violenza¹⁵, mettendo in luce quante sono in condizioni di maggior vulnerabilizzazione rispetto alle possibilità di (ri)costruire percorsi di autonomia economica e sociale.

I dati del 1522 rivelano, in primo luogo, che la mancata indipendenza economica appare connessa a periodi di vittimizzazione più lunghi e caratterizzati da una molteplicità di tipologie di violenza subite [Sabbadini, 2022]. Rispetto invece alle donne che stanno effettuando un percorso di uscita dalla violenza con i CAV, 10.515 (ossia, il 40,2%) hanno indicato di avere subito tra le violenze anche quella economica, come ad esempio l'impossibilità di usare il proprio reddito o di non conoscere l'ammontare del denaro disponibile in famiglia; altre, invece, raccontano di essere escluse dalle decisioni relative alla gestione del denaro familiare¹⁶.

Più della metà sono donne tra i 30 e i 49 anni: nello specifico il 25% è nella fascia d'età 30-39, mentre il 28% ha tra i 40 e i 49 anni. Le over 60 sono invece l'8%.

Rispetto ai percorsi di empowerment, pare opportuno evidenziare alcuni dati relativi alla condizione professionale e al titolo di studio, considerandoli ipoteticamente connessi a un accesso differenziale a risorse, sia economiche che sociali, che potrebbero rivelarsi utili nella costruzione di percorsi di fuoriuscita dalla violenza¹⁷). È quanto evidenziato dall'analisi delle rappresentazioni delle operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio condotte nella prima edizione del progetto ViVa [Busi et al., 2021b]. Infatti, benché la violenza sia un

¹³ Le tavole sono disponibili al link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/numero-di-pubblica-utilità-1522>

¹⁴ Probabilmente anche in relazione al Covid, nei tre anni i numeri delle donne che hanno avviato un percorso di fuoriuscita dalla violenza accompagnate dai cav sono molto diversi: il 77% dei 26.131 percorsi considerati si riferisce a donne che hanno cominciato nel 2022, il 18% al 2021 e il 4,3% al 2020. Il report di Istat assieme alle tavole statistiche sono reperibili al link <https://www.istat.it/it/archivio/291270> (consultato il 30 novembre 2023). Rispetto ai dati raccolti sull'utenza, che ISTAT raccoglie dal 2020, la loro compilazione dipende dalla narrazione che ogni singola donna fa alle operatrici dei cav (https://www.istat.it/it/files/2022/02/Istat-Violenza-di-genere_Comm-Lavoro_08_02_2022.pdf)

¹⁵ Si tratta di dati essenziali pur nella loro parzialità, dovuta al fatto che sarebbe il 4,9% delle donne in situazione di violenza a rivolgersi ai centri antiviolenza, agli sportelli o ai servizi per la violenza contro le donne, secondo gli ultimi dati disponibili [Istat, 2014].

¹⁶ Per quantificare la violenza economica, nelle indagini sulla sicurezza delle donne Istat ha fatto riferimento a comportamenti che implicano il controllo su quanto e come si spende, come "l'impedimento di conoscere il reddito familiare", "di gestire il denaro proprio o della famiglia", "di usare una carta di credito o un bancomat", ma anche l'impedire di lavorare o studiare. Questa tipologia di violenza include inoltre reati quali "la violazione degli obblighi di assistenza familiare, la sottrazione all'obbligo della corresponsione dell'assegno divorzile, il danneggiamento, appropriazione indebita, l'estorsione". Per le donne straniere, infine, si fa riferimento anche alla sottrazione dei documenti. I dati relativi alle chiamate al 1522 rivelano come ne siano state vittime tanto le occupate (29,4%), quanto le casalinghe (20,6% dei casi) e le disoccupate (15,4%) [Sabbadini, 2022].

¹⁷ La condizione professionale, il titolo di studio o una condizione di precarietà economica non sono invece legate, come noto, a tassi maggiori di vittimizzazione come dimostrano i dati raccolti da Istat nel 2006 e nel 2014 e disponibili al link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza>.

fenomeno trasversale e non ci sia una categoria di donne più esposta alla violenza di altre, la disponibilità di accedere a risorse economiche, sociali e simboliche può fare la differenza nell'uscita da una situazione violenta. Lo conferma il fatto che, se l'utenza dei centri antiviolenza, in particolare storici e nei grandi centri urbani, sia particolarmente eterogenea, quella delle case rifugio risulta composta da donne che vivono situazioni di particolare vulnerabilizzazione economica e sociale, in peggioramento negli ultimi 15 anni.

Se consideriamo i dati relativi alle chiamate al 1522 analizzati da Istat e riconducibili a donne in situazione di violenza pubblicati a fine 2023¹⁸, emerge come nel periodo 2018-2022 le occupate siano il 34% e le pensionate il 10%, cui possiamo aggiungere un 3,3% di lavoratrici in nero. A essere pienamente dipendenti economicamente sono, probabilmente, più della metà: casalinghe (9,4%) disoccupate (18,8%) e inoccupate (1%¹⁹), studentesse (6,4%).

Considerando invece le donne che hanno avviato un percorso di fuoriuscita accompagnate da un cav nel 2022, dalle tavole sull'utenza emerge come circa un quarto (il 26,2%) abbia un titolo di studio pari alla licenza media [21,9%) o inferiore (4,3%). Poco più di una su tre (39,6%) ha un impiego remunerato, ma solo il 28,9% è occupata in forma stabile, a fronte del 10,6% invece riferisce di avere un impiego saltuario, precario o informale. Il 2,5% si è ritirata dal lavoro, essendo in pensione.

La tabella n.1 illustra la condizione professionale delle donne che hanno avviato un percorso di uscita dalla violenza nel 2022.

Tabella 5.1: Donne per condizione professionale e classe d'età. Anno 2022

(valori per 100 donne che hanno avviato il percorso)

Classe d'età	Condizione professionale										
	Occupata in forma:		Disoccupata, in cerca di nuova occupazione	Inoccupata, in cerca di prima occupazione	in pensione	Inabile	Stud.	Casalinga	Altro	Non indicato	Tot
	stabile	saltuaria/precario/lavoro informale									
<29	16,3	9,8	17,1	5,8	0,1	0,3	22,1	3,6	1,4	23,7	100,0
30-39	30,7	11,7	18,8	3,0	0,0	0,3	1,2	5,5	1,4	27,5	100,0
40-49	35,2	11,3	17,3	1,7	0,1	0,9	0,2	5,2	1,7	26,4	100,0
50-59	35,2	10,8	16,7	1,0	1,0	1,2	0,1	6,3	1,5	26,2	100,0
60-69	19,7	6,0	10,7	0,6	18,3	2,5	0,1	12,4	2,4	27,3	100,0
70+	3,8	1,3	3,3	0,2	49,1	1,7	0,2	8,2	5,2	27,1	100,0
non indicato	34,4	14,0	16,8	2,6	1,8	1,1	5,6	4,2	2,7	16,8	100,0
Totale	28,9	10,6	16,8	2,6	2,5	0,8	4,8	5,6	1,7	25,7	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione sull'Utenza dei Centri antiviolenza 2022

I dati rilasciati a fine 2023 non permettono di incrociare condizione professionale e autonomia economica: tuttavia, nell'audizione di febbraio 2022 alla XI Commissione "Lavoro pubblico e privato" della Camera dei deputati restituisce un quadro di dipendenza economica diffusa [Sabbadini, 2022]. Rispetto ai dati del 2020, infatti, se il 95% di coloro

¹⁸ <https://www.istat.it/it/archivio/278050>

¹⁹ Il dato è rilevato solo dal 2021

che avevano un'occupazione stabile risultava essere economicamente autonoma, poco più della metà di chi aveva un lavoro precario riusciva ad esserlo (51,5%) e solo una pensionata su quattro. Tra le donne in cerca di occupazione, le casalinghe e le studentesse, oltre l'87% non era autonoma economicamente. La relazione riporta:

Per 4 donne su 10 nella fascia di età pienamente lavorativa 30-59, non si riscontra alcuna autonomia economica (...). Le donne con cittadinanza straniera sono quelle che presentano maggiore incertezza economica (63,5% dei casi) anche perché si ritrovano più frequentemente delle italiane con una occupazione saltuaria o alla ricerca di una occupazione.” [ib., p.12]

In un paese in cui si sono registrati ostacoli per l'impiego e l'autonomia economica rispetto ai percorsi delle donne con figli a carico, vale la pena di evidenziare i dati relativi a questa condizione per le donne in situazione di violenza: i dati rilasciati da Istat sull'utenza dei cav non valorizzano questa dimensione, ma analizzando quelli relativi alle chiamate del 1522 da parte di donne in situazione di violenza emerge come, rispetto al periodo 2018-2022, il 58,1% delle donne avesse figli (il 30,5% minorenni). Sabbadini [2022] mette in luce come quasi la metà delle casalinghe (48,3%) e il 41,6% delle lavoratrici impiegate in nero avesse figli a carico mentre per occupate, disoccupate e donne in cerca di prima occupazione il dato era pari, rispettivamente, a 33,6%, 29,2% e 28,5%.

Infine, benché la condizione migratoria non sia di per sé indice di una situazione di precarietà ma, di contro, sottoponga spesso a dinamiche di razzializzazione ed esclusione professionale, abitativa e sociale in Italia [Toffanin, 2015], segnaliamo che circa un terzo delle donne che hanno avviato un percorso di fuoriuscita dalla violenza nel 2022 avevano cittadinanza straniera (7996 su un totale di 26.131, pari al 31%; il dato arriva al 40% nella fascia d'età 30-39 anni).

A fronte di questo quadro, nel prossimo paragrafo analizziamo alcune delle misure disponibili per le donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza e relative al (re)inserimento lavorativo o al mantenimento dell'occupazione, al sostegno al reddito, all'accesso alla casa.

5.3 Interventi a sostegno dei percorsi lavorativi delle donne in situazione di violenza

Rispetto agli strumenti di sostegno lavorativo per le donne in situazione di violenza, essi possono essere raggruppati in tre categorie: quelle orientate al sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro, quelle per il mantenimento dell'occupazione e il microcredito per l'auto-imprenditoria²⁰.

Rispetto alle prime, ossia alle misure per il (re) inserimento lavorativo, sono identificabili due tipi di misure, quelle orientate direttamente alle donne, come tirocini, borse lavoro, corsi di formazione e attività di orientamento e tutoraggio, e quelle che prevedono agevolazioni fiscali e sgravi contributivi per le imprese che le assumono con contratti a tempo indeterminato. A questo proposito, vale la pena di ricordare che molti

²⁰ Actionaid [2022] ha calcolato che, tra il 2015 e il 2022, per sostenere la partecipazione delle donne in situazione di violenza al mercato del lavoro, l'Italia avrebbe stanziato circa 124 milioni di euro, di cui il 72% per il mantenimento dell'occupazione e il 28% per il (re)inserimento lavorativo.

centri anti violenza effettuano già, di routine, interventi legati all'orientamento professionale e all'autonomia lavorativa, attraverso laboratori, l'attivazione di corsi o tirocini, percorsi di orientamento professionale e bilancio delle competenze: secondo Istat²¹ nel 2022 avrebbe offerto servizi di questo tipo il 93,4% dei cav, sia erogandolo direttamente (49%), che inviando a altri soggetti (14,9%) o con una formula mista (29,5%), anche avvalendosi di finanziamenti europei. Tra quelli nazionali, nel 2017 il Dipartimento Pari Opportunità ha previsto una linea di finanziamento dedicata in maniera specifica a questo obiettivo: sebbene, come sottolineato nel deliverable n.8 [et al., 2023], non si trattasse di una misura continuativa, la “Linea di intervento A Progetti finalizzati a migliorare le modalità di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza” dell’Avviso 20 luglio 2017 ha consentito di finanziare progettualità specifiche che tenevano in considerazione in maniera esplicita i rischi connessi al già citato processo di femminilizzazione delle povertà²².

Inoltre, tra il 2018 e il 2021 sono stati approvati strumenti legislativi che hanno stanziato fondi e definito procedure per accedere a sgravi contributivi destinati a cooperative sociali che assumevano a tempo indeterminato donne in situazione di violenza, sempre previa la certificazione prodotta da servizi sociali, centri anti violenza e case rifugio. Sono stati stanziati un milione di euro per ciascun anno tra il 2018 e il 2021, anno in cui sono state incluse tra le beneficiarie anche le lavoratrici domestiche. Dal 2024 invece sono previsti sgravi contributivi per i datori di lavoro privati che assumeranno, nel triennio 2024-2026, donne percettrici del Reddito di Libertà: la legge finanziaria ha infatti destinato 12.5 milioni di euro all’esonero dal versamento dei contributi previdenziali (eccetto premi e Inail) per le aziende. Un’ulteriore novità riguarda il fatto che la misura perché prevede gli sgravi anche per i contratti a tempo determinato e non solo per quelli a tempo indeterminato. Come già descritto nel paragrafo precedente, queste misure non rappresentano sono indirizzate direttamente alle donne ma sono incentivi all’assunzione fruibili dal datore di lavoro che intende assumere le vittime di violenza inserite in percorsi certificati da servizi sociali, centri anti violenza o case rifugio. Tuttavia, possono contribuire a creare meccanismi di tutela, offrendo alle donne maggiori possibilità di avere un’occupazione stabile. Questo tipo di incentivo non è infatti applicabile ai rapporti di lavoro intermittente, alle prestazioni di lavoro occasionale, alle lavoratrici autonome.

Rispetto alle misure orientate a garantire il mantenimento dell’occupazione, il riferimento è il Decreto legislativo n. 80 del 2015 che introduce due strumenti strutturali che permettono alle lavoratrici inserite in percorsi di protezione certificati da servizi sociali, centri anti violenza o case rifugio, di avvalersi di congedi e di richiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, sia verticale che orizzontale, purché vi siano disponibilità in organico²³. L’art. 24 del Decreto, nello specifico, riconosce la possibilità di beneficiare di un congedo dall’attività lavorativa per un periodo massimo di 90 giorni, entro tre anni la data di inizio del percorso di protezione e fuoriuscita. Per molte lavoratrici l’astensione è indennizzata al 100%. Nel 2016 [l.232/2016] questo diritto è stato esteso alle lavoratrici autonome, cui viene corrisposto un’indennità giornaliera dell’80% sul salario minimo giornaliero, e dal 2017 anche alle lavoratrici domestiche [l. 205/2017]. Le

²¹ <https://www.istat.it/it/archivio/291270>

²² Per la descrizione delle caratteristiche dei progetti finanziati, si rimanda all’Allegato 1 del Rapporto di valutazione finale sul Piano d’azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017.

²³ Su quest’ultima misura non sono attualmente noti a chi scrive dati pubblicamente accessibili.

iscritte alla gestione separata hanno riconosciuto solo il diritto alla sospensione del rapporto di lavoro. L'erogazione di questa misura viene monitorata annualmente dall'INPS sulla base di un indicatore che permette di analizzare il numero di domande presentate e il numero di proponenti; il numero di congedi (prestazioni effettuate); le tipologie contrattuali delle richiedenti; la distribuzione territoriale per regione²⁴. Il numero di donne che si avvale di questo strumento è in costante aumento: nel 2022 INPS ha registrato 1630 domande, avanzate da 574 proponenti. Le proponenti erano state 432 nel 2021, 334 nel 2020 e 275 nel 2019.

Una menzione speciale merita il contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico-industria rinnovato il 5 febbraio 2021, che introduce misure più favorevoli rispetto a quelle previste dal Decreto del 2015: il congedo retribuito copre un periodo di sei mesi, retribuito integralmente (tre mesi a carico dello Stato e gli altri del datore di lavoro). Inoltre, la lavoratrice può, indipendentemente dal congedo, chiedere la trasformazione del lavoro a part-time, anche senza che vi siano posti in organico previsti e disponibili. Le lavoratrici hanno diritto ad accedere a esperienze di formazione continua, la possibilità di chiedere il trasferimento ad altra sede, di ricorrere a forme di flessibilità orariao modalità agili della prestazione lavorativa, di usufruire di ferie e/o riposi "solidali".

Infine, una terza misura attiva nell'ambito lavorativo si riferisce al Progetto "Microcredito di libertà", avviato a fine 2020 con la sottoscrizione del protocollo tra la Presidenza del Consiglio- Ministra per le Pari Opportunità e la famiglia, l'Associazione Bancaria Italiana (AIB), la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali (Federcasse), l'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM) e la Caritas Italiana. Obiettivo del progetto è sostenere le donne in situazione di violenza che intendono avviare un percorso di autonomia economica accedendo al microcredito d'impresa o al microcredito sociale. Nel 2021 la stipula di un accordo tra DPO e ENM del valore di 977.839 euro, di cui 510.774,00 a carico del Dipartimento ed euro 467.065,00 a carico di ENM²⁵ per interventi relativi al microcredito d'impresa e al microcredito sociale, che includono anche attività di formazione e sensibilizzazione sull'educazione finanziaria e l'imprenditoria. Nel 2022 il DPO ha stipulato anche un accordo con Caritas, del valore di 195.000,00, di cui 150.000,00 a carico del DPO e 45.000,00 a carico di Caritas, per accompagnare le donne in situazione di violenza che accederanno al microcredito sociale. Dal punto di vista operativo, questa misura è stata avviata nel giugno 2023.

²⁴ I dati sono disponibili al link <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/donne-vittime-di-violenza.html>

²⁵ Rispetto al micro-credito di impresa, le donne possono aver accesso a fondi che contribuiscono ad abbattere il TAEG del finanziamento concesso alla donna dagli istituti bancari; inoltre, possono acquistare beni o servizi connessi all'attività e alla vendita, nonché pagare stipendi o corsi di formazione. Il micro-credito sociale opera sia ai fini dell'abbattimento del TAEG, sia come Fondo di garanzia nei casi di mancata restituzione delle rate di prestito. Può essere utilizzato anche per coprire spese mediche o per l'alloggio (pagamento di affitto, utenze, traslochi, interventi sugli impianti, acquistare mobili o elettrodomestici), spese connesse all'istruzione e alla formazione professionale o ai trasporti. Tutti i costi devono essere riferiti alla richiedente o suoi familiari, con esclusione del maltrattante. Il progetto include anche percorsi di educazione finanziaria ed imprenditoriale. Per accedere al progetto, le donne devono essere in un percorso di fuoriuscita con l'accompagnamento di un cav o di una cr, che sono titolati della possibilità di avviare la procedura di accesso al microcredito.

5.4 Interventi a sostegno del reddito delle donne in situazione di violenza

Rispetto alle donne in situazione di violenza, le misure nazionali di sostegno al reddito possono essere distinte principalmente tra: a) quelle specifiche, ovvero disegnate e implementate con l'obiettivo di rispondere ai bisogni delle donne con vissuti di violenza, ossia il Reddito di Libertà; b) quelle rivolte alla popolazione generale, che includono esplicitamente le donne vittime di violenza tra le categorie beneficiarie e prevedono per loro un accesso differenziale (ad esempio, disponendo l'esonero da alcuni requisiti). Per quanto riguarda il primo gruppo, la misura di riferimento è il "Reddito di Libertà" (RdL), introdotto nel 2020 dal Parlamento italiano²⁶ con l'art. 105 bis del Decreto Rilancio, n. 34 del 19 maggio 2020, in risposta, assieme ad altri interventi, agli effetti economici della pandemia. Le attività per la definizione del DPCM di riparto delle risorse dedicate al RdL si sono concluse nel 2022 e comprendevano le risorse per il biennio 2021-2022. Di fatto, le donne hanno potuto presentare domanda, attraverso i comuni, dalla fine del 2021.

Il reddito di libertà è un fondo specifico per "le donne in condizione di maggiore vulnerabilità" che ha lo scopo di "favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà". Prevede l'erogazione di 400 euro al mese per un massimo di 12 mesi, concesso in un'unica soluzione e volto a coprire spese per "assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli o delle figlie minori", per donne vittime di violenza in percorsi di fuoriuscita e in "stato di bisogno" [Inps, 2022]. L'attivazione dell'intervento è affidata a DPO assieme alle Regioni e Province Autonome e agli enti locali, attraverso la collaborazione con l'Inps.

L'importo della misura (e dunque il numero di potenziali beneficiarie) è definito dalla legge di bilancio: per il triennio 2020-2022 erano stati previsti 12 milioni di euro, mentre la legge di bilancio 2023 ne ha stanziati 10 all'anno per il triennio 2024-2026, che saranno 6 milioni/anno a partire dal 2027. Le Regioni e Province Autonome possono incrementare l'importo dello stanziamento con fondi propri.

Nella prima edizione del progetto ViVa avevamo evidenziato alcuni limiti imposti dalla "condizionalità" ai processi orientati all'empowerment che prevedevano l'erogazione di contributi economici, in particolare in relazione ai rischi di avviare dinamiche di controllo o di riprodurre approcci vittimizzanti o assistenziali: in questo caso, a livello nazionale le "condizioni" riguardano l'aver instaurato un rapporto con il servizio sociale e il cav. Infatti, per richiedere il contributo all'Inps, le donne con o senza figli, devono risiedere sul territorio italiano ed essere italiane, comunitarie o straniere con permesso di soggiorno, rifugiate politiche o donne con lo status della protezione sussidiaria. Possono presentare la domanda a due condizioni: devono essere in situazione di "bisogno", attestata dal servizio sociale del territorio di riferimento, e devono essere seguite da un Centro Antiviolenza, dichiarare che la donna ha avviato un percorso per l'autonomia economica, l'occupabilità e l'empowerment

²⁶ La misura era stata introdotta in precedenza da alcune Regioni (Lazio, Sardegna, Sicilia) e dalla Provincia autonoma di Trento (con il nome di "assegno di autodeterminazione"), che la vincolavano alla dimostrazione di aver avviato un percorso di fuoriuscita dalla violenza, accompagnate da un centro antiviolenza o ospiti in case rifugio (Sardegna, Sicilia) o dai servizi sociali, in rete (P.A. Trento). Solo la Regione Lazio, invece, non prevedeva il coinvolgimento dei servizi sociali. Inoltre, solo Sardegna e Sicilia prevedono che le donne beneficiarie siano in condizione di povertà, mentre la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Lazio hanno slegata la misura da condizione lavorativa e situazione economico-patrimoniale. Si veda il deliverable Proia et al., 2024.

individuale. La domanda va presentata direttamente o mediante un rappresentante legale o un delegato, attraverso il comune di residenza. INPS specifica che le domande sono istruite e liquidate in ordine cronologico e qualora non siano accolte entro il 31 dicembre, rimangono valide per l'anno successivo.

Questa misura rappresenta un tentativo di avviare processi di empowerment perché riconosce come il contrasto alla violenza necessita di agire su più fronti, incluso quello economico e, al contempo, attribuisce un ruolo fondamentale all'attivazione della rete territoriale, attorno al coinvolgimento dei centri antiviolenza quali attori competenti nell'accompagnare le donne nei percorsi di fuoriuscita. Tuttavia, numerose critiche hanno riguardato l'esiguità dei fondi disponibili per le prime annualità (e che infatti sono aumentati per il triennio 2024-26). Per dare un ordine di grandezza, Istat rileva come nel 2021 le donne che hanno contattato uno dei cav presenti sul territorio nazionale sono state, complessivamente, oltre 56.000 (non tutte si trovano, però, in una condizione precarizzata dal punto di vista abitativo, economico e professionale), mentre almeno 2.423 sarebbero state ospitate in una delle case rifugio censite dalla rilevazione Istat. Consultando i dati che INPS rende disponibili i dati relativi alle domande presentate e accolte negli anni 2021-2023, emerge come rispetto al 2021 (anno per cui i dati sono stabilizzati) siano state accolte e pagate 2.253 domande delle 2.737 presentate.

La tabella n.2 sintetizza il numero delle domande presentate, accolte e pagate nel biennio fino alla data del 27.04.2023; lo stesso INPS ammette che la causa del mancato accoglimento "si riferisce alla mancanza di fondi"²⁷.

Tabella n.5.2. - Domande di Reddito di Libertà presentate, accolte e pagate e relativo budget.

Anni 2021-23

	Anno			Totale
	2021	2022	2023 ²⁸	
Domande presentate	2.737	1.902	400	5.039
Domande accolte e pagate ²⁹	2.253	412	5	2.673
Budget utilizzato				13.046.400
Budget residuo				253.604

Fonte Inps: 2023, XXII RAPPORTO ANNUALE Settembre 2023, p.368

Il reddito di libertà è compatibile ad altre misure di sostegno al reddito, rivolte alla cittadinanza in generale, come ad esempio l'**Assegno di inclusione** (già il Reddito di cittadinanza), la naspi, la cassa integrazione, i sussidi per i figli a carico ed eventuali altre misure economiche, cui si aggiungono le misure estemporanee come quelle stanziare nel periodo pandemico, come già rilevato, queste non sono misure diseguate per essere "sensibili al genere" anche se sono stati introdotti, nel 2023, alcuni criteri differenziali, ammettendo l'esonero di alcuni requisiti per le donne in situazione di violenza. In questo senso, un'attenzione particolare era stata già introdotta da alcuni enti locali [Deliverable n.13 Busi et al., 2021] e, in maniera più sistematica, da alcune regioni: ad esempio, la Regione

²⁷ XII Rapporto Annuale 2022 <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>

²⁸ Rispetto al 2023, i dati si riferiscono soltanto alle prime 4 mensilità, essendo estratti il 27/04/2023 (INPS, 2023, p.368)

²⁹ Nelle domande accolte e pagate sono comprese quelle accolte e pagate con fondi regionali (195 nel 2021 e 70 nel 2022). Il budget utilizzato e residuo comprende anche quello regionale pari a 1.296.000,00 (budget regionale) e 4.000 (budget residuo).

Puglia che dal luglio del 2018 includeva le donne in fuoriuscita dalla violenza tra i soggetti beneficiari del “Reddito di dignità (red)”, introdotto con la legge regionale n. 3/2016, prevedendo che alle donne impegnate in percorsi di uscita dalla violenza non fosse richiesta la presentazione dell’isee, lo svolgimento di un tirocinio o la disponibilità a lavori di pubblica utilità come condizione per ricevere l’indennità economica. Andava successivamente avviato un percorso di attivazione lavorativa nella struttura di accoglienza ospitante e la domanda poteva essere presentata solo attraverso la segnalazione dei servizi sociali professionali o di un centro antiviolenza territoriale. Come evidenziato da actionaid Italia [2022], l’obbligo di intraprendere un percorso di orientamento lavorativo può non essere sempre compatibile con i percorsi delle donne in fuoriuscita dalla violenza, che in alcune fasi “necessitano di maggiore flessibilità” [p. 22].

Questa necessità è stata riconosciuta a livello nazionale nel 2023, con il Decreto Legge “Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”, n.48 del 4 maggio, convertito nella Legge 85 del 3 luglio 2023, che ha introdotto un accesso differenziale per le donne in situazione di violenza rispetto all’assegno di Inclusione che dal gennaio 2024 sostituisce il Reddito di cittadinanza, prevedendo due modifiche: rispetto al rdc, infatti, i centri antiviolenza e le associazioni attive nel contrasto alla violenza maschile contro le donne avevano rilevato come, al pari di altre misure rivolte alla cittadinanza “in generale”, non tenesse conto della specificità, e delle reali situazioni, delle donne in uscita dalla violenza. Come già descritto (par. 4.2.4), l’Assegno di Inclusione mantiene un impianto analogo a quello del Reddito di Cittadinanza nel prevedere che la ricezione del sussidio sia condizionata alla frequenza di percorsi di inserimento lavorativo e sociale, associando però l’accesso alla misura a chi detenga un valore dell’Isee inferiore a 6.000 euro. La prima novità prevede che dal 2023 le donne in situazione di violenza, indipendentemente dal fatto che abbiano figli o meno, possano essere sollevate dall’obbligo di prendere parte ai percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa e di accettare le proposte di lavoro loro offerte, purché stiano seguendo un percorso di fuoriuscita dalla violenza “istituzionalizzato” (ossia, certificato da un cav o dai servizi sociali)³⁰. Nonostante la necessità di istituzionalizzazione, tuttavia, si tratta di un riconoscimento importante rispetto al fatto che le donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza abbiano necessità di un tempo per sé, che le dispensa dalla necessità di dedicarsi anche al reperimento di un impiego. La seconda modifica riguarda invece l’Isee³¹ e si estende anche altri tipi di trasferimenti monetari o sgravi fiscali rivolti al nucleo familiare. Anche alle donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza che chiedevano l’applicazione di misure previste dalle politiche sociali dovevano presentare l’Isee: di fatto, le loro domande erano valutate sulla base di un valore che

³⁰ I/le beneficiari/e dell’Assegno di Inclusione devono infatti accettare offerte di lavoro “congrue”, ossia che prevedono contratti “a tempo indeterminato senza limiti di distanza a tempo pieno o almeno part time per almeno il 60% con stipendio previsto dal CCNL, oppure a tempo determinato entro 80 km dalla residenza”.

³¹ L’Isee serve a determinare “in modo equo la partecipazione al costo delle prestazioni sociali e socio-sanitarie dei residenti” e è necessario per richiedere agevolazioni economiche nell’accesso a prestazioni sociali o a servizi di pubblica utilità (telefono fisso, luce, gas) in relazione al possesso di requisiti e soggettivi e alla condizione economica della famiglia. Oltre all’ISEE ordinario, esistono versioni specifiche per le prestazioni rivolte ai minorenni o alle famiglie con minorenni, per il diritto allo studio universitario, per le prestazioni socio-sanitarie non residenziali per maggiorenni con disabilità e/o non autosufficienti, per chi frequenta corsi di dottorato e per le prestazioni residenziali per i maggiorenni ricoverati in residenze socio-sanitarie assistenziali o in residenze protette. Maggiori informazioni sono reperibili ai link <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/isee/pagine/default> e <https://servizi2.inps.it/servizi/Iseeriforma/FrmSimHome.aspx>

includeva redditi e beni dell'ex marito/partner, cui solitamente non avevano accesso. A livello locale si erano moltiplicate le esperienze in cui le donne potevano accedere a un Isee temporaneo senza il partner, talvolta riconosciute a livello regionale come nel citato caso della Regione Puglia; continuavano tuttavia, a mancare linee d'indirizzo comuni a livello nazionale. Il Decreto Lavoro del 2023 prevede dunque che le donne nei percorsi di uscita dalla violenza costituiscano un nucleo familiare indipendente da quello dell'(ex) partner nel calcolo dell'Isee.

Nonostante questi importanti cambiamenti, rileviamo che tutte queste misure rischiano di escludere una parte delle donne che hanno avviato percorsi di fuoriuscita dalla violenza in maniera autonoma, senza ricorrere ai servizi sociali o ai centri antiviolenza, le quali rappresentano tutt'altro che casi isolati, come descritto dalla letteratura internazionale e come rilevato dall'indagine sulla sicurezza delle donne condotta da Istat nel 2014³², secondo cui circa l'11% delle donne ha denunciato il partner o l'ex partner violento, ma solo il 4,6% ha contattato un cav.

Va infine segnalato che le donne in situazione di violenza rappresentano una delle categorie che possono essere considerate potenziali beneficiarie del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027³³, così come delle linee di finanziamento europeo FSE Plus e FESR: vale a dire che i soggetti titolati a presentare progetti nell'ambito di questi interventi a Ministero o Regioni potranno prevedere attività rivolte in maniera specifica alle donne in situazione di violenza. L'attività di campo permetterà di individuare come, attraverso progettualità specifiche, i territori si sono organizzati per utilizzare questi strumenti nei percorsi di empowerment che coinvolgono questi soggetti.

5.5 Interventi a sostegno dell'abitare delle donne in situazione di violenza

Gli interventi di sostegno all'autonomia abitativa per le donne in fuoriuscita dalla violenza, sia che siano seguite dai cav, sia che stiano uscendo da una struttura di ospitalità, confermano lo scarso investimento a livello nazionale nelle misure per il contrasto della precarietà abitativa. Infatti, le misure previste dalle politiche abitative a livello nazionale risultano difficilmente accessibili a chi si trova in una condizione di precarietà economica, visto che si riferiscono a attività che sono solitamente subordinate al possesso di un contratto di lavoro relativamente stabile.

A livello territoriale si registrano tuttavia esperienze specifiche e di carattere locale, che prevedono l'attribuzione di criteri preferenziali alle donne in situazione di violenza per le graduatorie d'accesso all'edilizia pubblica, oppure che vedono gli enti locali attivarsi in interventi di sostegno all'affitto o come garanti per i contratti di locazione. Spesso sono i centri antiviolenza e le case rifugio a attivare esperienze di questo tipo, mediante l'accesso a fonti di finanziamento europeo o di natura privata, coinvolgendo attori delle reti territoriali. Si tratta di interventi a macchia di leopardo, non strutturali né sistematici.

Anche a fronte a questa situazione, fin dal 2016, oltre agli interventi a sostegno delle strutture di ospitalità in semi-autonomia, il Dipartimento per le Pari opportunità prevede,

³² Dati disponibili al link <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza> consultato il 22 dicembre 2023

³³ <https://poninclusionelavoro.gov.it/PN-2021-2027/Pagine/default>

nei DPCM di Riparto alle Regioni ha proposto che una parte del finanziamento fosse destinata a interventi per l'autonomia abitativa, con l'intento di avviare progetti che permettessero, attraverso un'attività di monitoraggio, di valutare la possibilità di introdurre 1) criteri preferenziali nella formazione delle graduatorie per gli alloggi d'edilizia pubblica per le donne che abbiano intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza, 2) forme di sostegno al reddito per il pagamento dei canoni di affitto (sulla scorta di interventi già esistenti per le famiglie in difficoltà) o 3) la possibile definizione di strumenti di garanzia pubblici per favorire la stipula di contratti privati di locazione immobiliare. Si rimanda all'annesso 2 al Rapporto di Valutazione per il dettaglio degli interventi programmati in tale ambito [et al., 2023].

Un altro strumento attivabile è, invece, quello del microcredito sociale previsto dal progetto per il Microcredito sottoscritto da DPO, ABI, Federcasse, ENM e Caritas, che ha previsto la possibilità per le donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza di chiedere prestiti per pagare di affitti, utenze, vulture, nonché per il rifacimento di impianti o l'acquisto di mobili.

5.6 La condizionalità nelle misure e i rischi per le metodologie d'accoglienza

L'analisi condotta in queste pagine ha messo in luce come a livello amministrativo la condizionalità per accedere alle misure attualmente previste dall'impianto normativo italiano sia essenzialmente relativa a quella di essere in percorsi di fuoriuscita dalla violenza certificati dal servizio sociale, da un centro antiviolenza o da una casa rifugio. Tuttavia, tra i risultati dell'indagine qualitativa condotta nella prima edizione del progetto ViVa si intravedono altri elementi di condizionalità, che paiono più legati all'impatto del processo di regolamentazione e finanziamento dei cav e delle case rifugio sulle metodologie che le operatrici di CAV e CR usano nel sostenere le donne in fuoriuscita dalla violenza nel percorso verso l'indipendenza economica e abitativa. Alcune criticità nel preservare la "metodologia della relazione tra donne", incentrata sul protagonismo delle donne, infatti, sembrano rilevare meccanismi di condizionalità implicita, su cui si è avviato un dibattito che però non appare ancora generalizzato.

Sono in particolare le misure di tipo economico a risultare interessanti dal punto di vista dell'analisi, perché sembrano portare con sé il rischio di riprodurre un approccio vittimizzante o assistenziale. Vale la pena dunque di tenerli in considerazione nell'analisi futura. Infatti, in quasi tutti i contesti analizzati, le spese pianificate ed effettuate dalle donne che beneficiano di erogazioni economiche derivanti da finanziamenti tanto pubblici quanto privati, sono sottoposte a un controllo molto preciso, che sembra mettere in crisi l'obiettivo stesso dell'"empowerment" e dell'attivazione di processi di ricostruzione dell'autonomia soggettiva.

In questo contesto, emergono, tra l'altro, gli effetti di alcune rappresentazioni sociali associate ad alcune categorie di donne in situazione di violenza, che paiono operare come strumenti di condizionalità impliciti e a priori. Infatti, le potenziali decisioni delle "utenti" beneficiarie di questi interventi rientrano nella valutazione discrezionale delle operatrici che si sentono tenute a rispettare i criteri di "desiderabilità" dei comportamenti adottati: infatti, la condizionalità come vincolo al trasferimento monetario svolge una sorta di funzione

“preventiva” rispetto a effetti indesiderati che, oltre alla “dipendenza dal welfare”, includono l’assunzione di comportamenti irresponsabili come può essere il consumo di beni superflui o non ‘meritori’ [Leone et al. 2017].

La ricerca internazionale sui percorsi di uscita dalla violenza ha già messo in luce alcuni degli ostacoli che le donne incontrano nella relazione con i servizi pubblici e del privato sociale che dovrebbero sostenerle. In particolare, gli studi sulle esperienze delle donne appartenenti a minoranze (in particolare migranti, povere, senza titoli di studio/esperienze professionali o con titoli di studio/esperienze professionali non valorizzate socialmente nel contesto in cui vivono) hanno evidenziato l’esistenza di idealtipi di “utente-ideale” nei confronti delle quali è preferibile attivare gli interventi, in contesti di risorse economiche e sociali limitate [Pederson 2009; Villalòn 2010]. Tralasciamo le considerazioni relative ai criteri amministrativi che definiscono la regolarità della permanenza in un Paese diverso da quello di nascita, che pure sono pre-condizione per quasi ogni tipo di intervento: qualsiasi misura è riservata alle cittadine, italiane o comunitarie, oppure alle donne in possesso di un permesso di soggiorno o dello status di rifugiata o richiedente asilo. Andranno invece analizzati sul campo eventuali dinamiche riconducibili alla svalutazione professionale o alla difficoltà di accedere alle informazioni sui servizi da parte delle donne, agli effetti di possibili differenze nelle modalità di relazionarsi con operatrici e operatori, o ancora alla sovrapposizione di stereotipi razzisti e sessisti da parte di questi ultimi. Si tratta di pratiche già evidenziate nella ricerca sull’esperienza di rifugiate e richiedenti asilo [Pasian, Toffanin, 2018]: in presenza di utenti che non corrispondono all’idealtipo di “beneficiarie”, stereotipi e rappresentazioni degli operatori e delle operatrici paiono precludere a priori l’accesso a risorse e strumenti d’empowerment, quasi supponendo che quel soggetto non riuscirà a rispettare i meccanismi di condizionalità impliciti associati alla desiderabilità dei comportamenti adottati. Vale a dire che non possono non venire attivati percorsi di sostegno lavorativo che, ad esempio, prevedano occupazioni diverse dall’ambito della cura in settori marginalizzati per soggetti identificati come “troppo giovani o troppo vecchie, poco acculturata, con scarse conoscenze linguistiche, un passato traumatico, madri”. Lontano dall’essere una condivisione di un piano di realtà, pur necessaria, questi stereotipi rischiano di tradursi in un processo di sostituzione, in cui l’operatore/trice opera una pre-decisione, limita la gamma di opzioni e possibilità “facilitabili” e rese accessibili alla donna. In altri casi, si attivano pratiche di intervento lontane dalla metodologia della relazione tra donne che caratterizza il lavoro nei CAV e che rischiano di produrre dipendenza e dis-empowerment, al contrario di quanto previsto.

Anche nel corso della prima edizione di VIVA, infatti, sono emerse particolari criticità in relazione alle donne in situazioni di vulnerabilità multipla, in particolare quando connesse a difficoltà di tipo economico [Busi et al., 2021 a]. Quando entra in gioco l’erogazione di contributi o prestiti, la tenuta di pratiche di cura tendenzialmente non asimmetriche è messa alla prova. Infatti, benché spesso le operatrici si trovino nella condizione di dover essere molto concrete con donne che accompagnano nei percorsi di uscita dalla violenza, rispetto alle loro decisioni, nei casi in cui sia implicato il denaro appare più difficile limitare pratiche di controllo:

Il controllo sul denaro, infatti, non è legato soltanto a esigenze di rendicontazione, necessarie visto che spesso si tratta di erogazioni riconducibili a finanziamenti esterni. Se

molte interviste restituiscono la consapevolezza delle operatrici rispetto alla delicatezza di queste relazioni, in alcune narrazioni il controllo stesso è invece descritto come orientato all'empowerment, quasi una sorta di "educazione all'economia domestica" nei confronti di chi, prima, proprio a causa della relazione violenta in cui viveva, non avrebbe potuto praticare margini di autonomia. Secondo questa rappresentazione, queste donne potrebbero non essere in grado di spendere il denaro in maniera "adeguata e corretta", senza una guida.

Nell'ambito della prima indagine non si era potuto approfondire quali spese siano considerate "adeguate e corrette", e secondo quali parametri: spesso, però, le operatrici hanno restituito nelle interviste le tensioni interne alle equipe, i confronti, le discussioni nate tra colleghe proprio in relazione alle modalità attraverso cui gestire la relazione con le donne a cui vengono erogati contributi economici, denotando il tentativo di diminuire il rischio di relazioni troppo sbilanciate. Si tratta di un elemento che varrà la pena di approfondire nell'analisi di campo, anche e in particolare in relazione a rappresentazioni e pratiche rintracciabili nelle routine professionali e organizzative dei servizi generali.

Conclusioni

Saraceno [2021] ricorda come nella letteratura sulle politiche di welfare esistano due prospettive differenti: una che adotta una cornice concettuale più ampia e analizza le modalità in cui lo Stato interviene nei meccanismi di produzione e riproduzione per riallocare risorse e opportunità tra individui, gruppi, classi sociali; l'altra che assume un focus più circoscritto e, a partire dall'insieme di politiche di sostegno al reddito, per l'abitare e relative ai servizi sanitario e sociali, ne studia funzionamento, criticità e punti di forza. Entrambe le prospettive possono risultare utili nel momento in cui, progettando un campo di ricerca, si intende analizzare l'implementazione delle misure a livello locale senza perdere di vista l'orizzonte di significati, pratiche, risorse, vincoli e opportunità in cui queste stesse si situano.

Nel primo capitolo di questo rapporto, abbiamo messo in luce come l'empowerment si componga di molte dimensioni e che per produrre cambiamenti di tipo strutturale sia necessaria l'attivazione di processi a diversi livelli (micro, meso e macro) e piani (soggettivo e sociale). Di conseguenza, l'analisi delle misure, degli interventi e delle pratiche in questo campo, devono necessariamente confrontarsi con più "famiglie" di politiche: in questo WP, focalizzando l'attenzione sull'inserimento nel mercato lavorativo, l'autonomia economica e quella abitativa, tuttavia, abbiamo privilegiato l'approfondimento delle politiche sociali, per l'uguaglianza di genere e per il contrasto alla violenza maschile, come declinate negli interventi attivati dai diversi attori presenti nel sistema anti violenza [Busi et al., 2021]. Gli studi condotti nell'ambito della prima edizione del progetto ViVa hanno reso evidente la necessità di ricostruire sia il contesto in cui si situano interventi di questo tipo, sia gli orientamenti, i valori, gli orizzonti culturali delle politiche che possono renderli attivabili.

La ricognizione del rapporto tra politiche pubbliche e disuguaglianze di genere rivela del resto molteplici complessità, non solo perché attraversa dibattiti che travalicano confini disciplinari e studi su temi specifici, ma anche perché richiede una ricostruzione delle trasformazioni che hanno interessato i sistemi di welfare a partire dalla fine del cosiddetto "trentennio glorioso" (dal secondo dopoguerra alla metà degli anni Settanta) e a seguito delle crisi economiche degli ultimi 15 anni, impattando su pratiche, significati e valori associati a lavoro, precarietà, vulnerabilità [Ferrera, 2008; Betti, 2019]. Seguendo la prospettiva proposta da Schiebinger per l'analisi delle disuguaglianze di genere nell'ambito della ricerca, lo studio (e l'intervento) delle politiche sociali non può essere mosso dall'obiettivo di "aggiustare" i/le beneficiari (nel nostro caso, le donne) rispetto alle loro carenze soggettive, bensì quello di mettere in discussione le modalità stesse dell'organizzazione del potere pubblico, i sistemi normativi, le routine organizzative dei servizi e delle politiche pubbliche e del mercato del lavoro in cui risiedono le cause delle disuguaglianze di genere [European Commission, 2020].

In sintesi, il focus dell'analisi deve spostarsi dalla condizione soggettiva delle donne agli ostacoli e alle criticità istituzionali e strutturali che, oltre a riprodurre le stratificazioni di genere, classe, appartenenza culturale, abilismo, età, concorrono a ostacolare i processi di

empowerment e a bloccare i processi di cambiamento e innovazione sociale in Italia e in Europa.

Del resto, anche la prospettiva dell'*active welfare*, in particolare nelle politiche sull'offerta di lavoro, mette in luce come l'attivazione dell'empowerment individuale richieda una molteplicità di strumenti e un'integrazione delle responsabilità proprie di soggetti diversi, sia individuali che collettivi, chiamando in causa il livello "istituzionale" [Busch, Valentine, 2000]. Nello specifico, quando questo tipo di attivazione si riferisce agli interventi rivolti alle donne (e alle donne in fuoriuscita dalla violenza in percorsi istituzionalizzati), appaiono mobilitate politiche, misure e servizi collocabili in un campo di intersezione tra le strategie di contrasto alla violenza maschile contro le donne, le strategie per l'uguaglianza di genere nonché le politiche di sicurezza sociale rivolte alla popolazione generale.

Lungi dal trarre conclusioni, ricordiamo che l'analisi restituita in questo rapporto si riferisce a un lavoro preparatorio per la ricerca empirica che sarà condotta nel corso del 2024: quando menzioniamo potenziali criticità, dunque, ci riferiamo a nodi critici che andranno esaminati a livello locale e territoriale. Inoltre, questo documento va integrato con quello in cui è descritto il piano regionale [Deliverable "Mappatura degli strumenti regionali a sostegno del percorso di fuoriuscita dalla violenza con specifico riferimento all'ambito abitativo, economico e occupazionale", Proia, Pietrobelli, 2024] e con i risultati dell'analisi valutativa sintetizzati nel deliverable "Relazione finale di valutazione del piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020" [Mauri, Molteni, 2023].

Il percorso analitico-interpretativo qui condotto è partito dalla discussione di alcuni framework teorici utilizzati nel dibattito internazionale per definire l'empowerment, in particolare quando associato all'esperienza di donne in percorsi di fuoriuscita dalla violenza. L'analisi mette in luce i rischi, le difficoltà ma anche le potenzialità di avviare processi di empowerment in uno spazio all'intersezione tra le politiche per l'uguaglianza di genere e quelle di contrasto alla violenza e collocandosi su una molteplicità di livelli (quello micro, quello meso e quello strutturale). Di conseguenza, abbiamo ripercorso l'evoluzione delle decisioni di policy relative alle politiche di contrasto alla violenza maschile e per l'uguaglianza di genere nell'Unione Europea, individuando le cornici teoriche cui sono ricondotte le specifiche scelte di policy attraverso la metodologia comparativa della *critical frame analysis* proposta da Verloo [2007]. Questa metodologia guida anche l'analisi dei casi nazionali relativi a Spagna, Francia e Austria descritta nel terzo capitolo, che collocano le politiche antiviolenza in un continuum che ha ad un polo il "*gender equality frame*" e dall'altro l'approccio basato su una rappresentazione definita "*degendered domestic violence*".

Questa schematizzazione appare utile, nell'analizzare le misure per l'empowerment per le donne in situazione di violenza, perché permette di individuare come, nei singoli contesti nazionali, sia concettualizzata la violenza contro le donne, vale a dire quali siano i fattori che la generano e, di conseguenza, quali politiche e interventi decida di attivare il potere pubblico. Si tratta di considerazioni rilevanti per comprendere e analizzare come si declinino nel concreto gli interventi relativi a quello che abbiamo definito "un oggetto culturale stratificato", un "concetto multidimensionale e processuale" che è al contempo anche una "pratica emancipatrice" che attraversa molteplici livelli tra loro strettamente interrelati

(individuale, relazionale e comunitario, strutturale): l'empowerment, infatti, si configura come un *thick ethical concept* [Richardson et al., 2019], collocabile nel mezzo di un continuum tra concetti puramente valoriali e concetti puramente fattuali.

In questo senso, appare rilevante comprendere quanto, nel contesto italiano, l'azione pubblica nella lotta alla violenza contro le donne sia effettivamente integrata nel framework delle politiche per l'uguaglianza di genere: questa integrazione potrebbe infatti rappresentare un sostrato più solido e strutturato per la programmazione delle misure rivolte all'empowerment socio-economico delle donne in fuoriuscita dalla violenza. L'analisi delle politiche europee e di altri casi nazionali presentati, dunque, più che tendere all'individuazione di buone pratiche o *benchmark* utili a orientare l'approccio italiano, ha avuto l'obiettivo di illuminare le potenzialità interpretative e di comprensione delle scelte di policy nazionali attraverso l'approccio della *critical frame analysis*.

Per quanto riguarda il contesto italiano, le politiche antiviolenza, a livello nazionale, si collocano in un territorio ibrido: nella rappresentazione offerta a livello discorsivo emerge una narrazione (*policy narrative*) secondo cui il contrasto alla violenza maschile contro le donne va collocato nel *frame* della *gender equality*, con un focus esclusivo sull'esperienza di vittimizzazione delle donne. In questo senso, il sistema di sostegno è rappresentato come una responsabilità pubblica e sociale, che prevede la capacità di adottare un approccio integrato, multidisciplinare e multidimensionale attraverso il coinvolgimento, a diversi livelli, di una molteplicità di attori. Tuttavia, appare ancora in costruzione il processo di integrazione tra gli interventi per la parità di genere (circoscritta all'incremento quantitativo delle donne nel mercato del lavoro, a diversi livelli), le politiche sociali e quelle antiviolenza, anche perché appare ancora in fase di stabilizzazione la connessione tra gli organismi della governance nazionale rispetto agli obiettivi della Strategia per l'Uguaglianza di Genere, dei Piani Antiviolenza, del PNRR e del Family Act che pure hanno l'uguaglianza di genere come orientamento condiviso.

Nello specifico delle misure di empowerment socio-economico, abbiamo inoltre rilevato come queste assumano sovente la forma "tradizionale" delle politiche pubbliche rivolte alla popolazione generale (politiche per l'inserimento lavorativo, sgravi fiscali, congedi e part-time, forme di microcredito e reddito di inclusione), scontando le carenze di tipo strutturale delle politiche sociali (assenza di servizi per la conciliazione tra lavoro retribuito e lavoro di cura, fragilità delle politiche abitative).

Dal punto di vista della ricerca empirica, volendo spostare il focus dal piano nazionale e regionale a quello locale, le sfide rimangono molte: tuttavia, appare un passaggio necessario per comprendere come siano concretamente implementati nei territori gli interventi volti a rendere accessibili alle donne nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza le risorse necessarie per (ri)costruire le forme di autonomia economica, lavorativa e abitativa indispensabili a soddisfare bisogni e fornire le condizioni per l'autorealizzazione delle donne in fuoriuscita dalla violenza.

Bibliografia

- Abels, G., Krizsán, A., MacRae, H., van der Vleuten, A. (Eds.) [2021], *The Routledge handbook of gender and EU politics*, Routledge
- Action Aid Italia [2022], *Diritti in bilico: Reddito, casa e lavoro per l'indipendenza delle donne in fuoriuscita dalla violenza*, disponibile al link https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2022/11/Diritti_in_Bilico_2022.pdf
- Agarwala, R., Scott Lynch, M. [2006], Refining the Measurement of Women's Autonomy: An International Application of a Multi-dimensional Construct, *Social Forces*, 84(4), 2077–2098
- Allwood, G. [2016], Gender-based violence against women in contemporary France: domestic violence and forced marriage policy since the Istanbul Convention, *Modern & Contemporary France*, 24(4), 377-394
- Ascoli, U., Pavolini, E. [2012], Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme, *Stato e mercato*, 96 (3), 429-464.
- Bacqué, M. H., Biewener, C. [2015], *L'empowerment, une pratique émancipatrice?*, Paris, La découverte
- Balbo, L. [1978], La doppia presenza, *Inchiesta*, 32, 3-6
- Baranov, V., Cameron, L., Suarez, D. C., Thibout, C. [2021], Theoretical Underpinnings and Meta-analysis of the Effects of Cash Transfers on Intimate Partner Violence in Low- and Middle-Income Countries, *The Journal of Development Studies*, 57(1), 1-25
- Batliwala, S. [1994], “The Meaning of Women’s Empowerment: New Concepts from Action”, in G. Sen, A. Germain and L. C. Chen (eds) *Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment and Rights*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 127-38
- Belova, G., Ivanova, A. [2023], EU Institutions: Revisiting Gender Balance and Women’s Empowerment, *Laws*, 12(1), 3
- Borraz, F., & Munyo, I. [2020], Conditional cash transfers, women’s income and domestic violence, *International Review of Applied Economics*, 34(1), 115-125
- Batliwala, S. [2007], Taking the power out of empowerment—an experiential account, *Development in Practice*, 17(4), 557–565
- Boni, A., di Ciò, F., [2022], *Lo stato della disuguaglianza abitativa in Italia*, Welforum, disponibile al link <https://www.welforum.it/lo-stato-della-disuguaglianza-abitativa-in-italia/>
- Boserup, E. [1970], *Women’s Role in Economic Development*, New York, St. Martin Press
- Booth, C., Bennett, C. [2002], Gender mainstreaming in the European Union: Towards a new conception and practice of equal opportunities?, *European journal of women's studies*, 9(4), 430-446
- Busch, N. B., & Valentine, D. [2000], Empowerment practice: A focus on battered women, *Affilia*, 15(1), 82-95
- Busi B., Pietrobelli M., Toffanin A.M., [2021a), La metodologia dei centri antiviolenza e delle case rifugio femministe: rappresentazioni e pratiche di una «politica sociale di genere», *Rivista delle politiche sociali*, 3-4/2021, 23-38

- Busi B., Gadda A., Mauri A., Pietrobelli M., Toffanin A.M. (a cura di), [2021b] Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard qualitativi per i servizi specialistici e generali, Roma, IRPPS-CNR, disponibile al link www.ViVa.cnr
- Busilacchi, G. [2006], Nuovo welfare e capacità dei soggetti, *Stato e mercato*, 1.2006, 91-126
- Canonico M. [2003], Donne in (re)inserimento lavorativo, in Veneto Lavoro (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Veneto - Tendenze e politiche Rapporto 2003* Franco Angeli, Milano, 199-218
- Carollo, A., Oksuzyan, A., Drefahl, S. et al. [2019], Is the age difference between partners related to women's earnings?, *Demographic Research*, 41, 425-460
- Carp, S-M., Bercu, A-M. [2022], "How effective is the EU policy on combating the violence against women? Key facts and further developments", in A-M. Bercu, I. Bilan, C-M. Apostoae (eds.), *European Administrative Area – Integration and resilience dynamics. Proceedings of the International Conference EU-PAIR 2022*
- Carr, E.S. [2003], Rethinking Empowerment Theory Using a Feminist Lens: The Importance of Process, *Affilia*, 18(1), 8-20
- Castiglioni, M., Dalla Zuanna, G. [2017], *La famiglia è in crisi. Falso!*, Laterza, Roma
- Cattaneo, L. B., Chapman, A. R. [2010], The process of empowerment: A model for use in research and practice, *American Psychologist*, 65(7), 646-659
- Cattaneo, L.B., Goodman, L.A. [2015], What is empowerment anyway? A model for domestic violence practice, research, and evaluation, *Psychology of Violence*, 5(1), 84-94
- Coin, G. [2023], *Le grandi dimissioni*, Torino: Einaudi.
- CoE – Gender Equality Commission [2021], *Activities and measures at the national level contributing to the achievement of the objectives of the Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023*
- <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy>
- Christens, BD. [2012], Toward relational empowerment, *American Journal of Community Psychology*, 50(1-2), 114-28
- Cornwall, A. [2016], Women's Empowerment: What Works?, *Journal of International Development*, 28, 342–359
- Corradi, C., Donato, S. [2023], Movements' Dynamics and Government Responsiveness to Violence Against Women: A Study Set Against Political and Social Change in Spain and Italy, *Violence against women*
- Dauphin, S. [2023], Le féminisme d'État et les violences de genre en France: avancées et limites de la politique de lutte contre les violences conjugales, *Nouvelles Questions Féministes*, 42, 101-116
- Delage, P., Lieber, M., Chetcuti-Osorovitz, N. [2019], Lutter contre les violences de genre. Des mouvements féministes à leur institutionnalisation: Introduction, *Cahiers du Genre*, 66, 5-16
- Delage, P., Perrier, G. [2020], Cross-sectoral training to reduce violence against women: A new feminist opportunity?, *French Politics*, 18(1-2), 111-131

- Demurtas P., Toffanin A.M. [2023], Sfidare il paradigma dell'emergenza. Le politiche antiviolenza alla prova della pandemia, in Turcio, S., Pennacchiotti C. (eds) *La società italiana nelle intemperie del nuovo millennio*
- Demurtas P., Misiti M., Toffanin A.M. [2021], Il contrasto alla violenza sulle donne: attori, processi e pratiche di un campo in evoluzione, *Rivista delle politiche sociali*, 3-4/2021, 9-21
- Deriu, F., [2016] Violenza di genere, capacitazione, resilienza ed empowerment: verso un nuovo framework interpretativo, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 201-209
- Deriu, F. [2019], I sentieri dell'agency femminile nei percorsi di uscita dalla violenza secondo il Women's Agency Building Model: l'esperienza dei Centri Antiviolenza di Milano, *Sicurezza e scienze sociali*, VII, 3, 85-109
- Desai, S., Chen, F., Reddy, S., McLaughlin, A. [2022] Measuring Women's Empowerment in the Global South, *Annual Review of Sociology*, 48, 507-27
- Desilets, L., Fernett, M., Videau, M. [2019], *Exploring the impacts of women's economic empowerment initiatives on domestic violence. A summary report for Oxfam's knowledge hub on violence against women and girls and gender-based violence*, Oxfam
- Di Domenico, G., Pennisi, A. [2021] *Quanto investe il piano di ripresa in parità*, disponibile al link <https://www.ingenere.it/articoli/quanto-investe-il-piano-di-ripresa-parita>
- Donato, S. [2023], *Laws and policies to contrast and prevent Gender-Based Violence Against Women*, Vernon Press, Malaga – Wilmington
- Eggers del Campo, I., Steinert, J. I. [2022], The effect of female economic empowerment interventions on the risk of intimate partner violence: a systematic review and meta-analysis, *Trauma, Violence, & Abuse*, 23(3), 810-826
- Eyben, R., Napier-Moore, R. [2009], Choosing Words with Care? Shifting meanings of women's empowerment in international development, *Third World Quarterly*, 30(2), 285-300
- European Commission, Directorate-General for Justice [2011], *Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence*, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2758/3026>
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Nousiainen, K., Chinkin, C., [2016], *Legal implications of EU accession to the Istanbul Convention*, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/15851>
- European Commission [2020], *Gendered Innovation 2: How inclusive analysis contributes to research and innovation*, Brussels: European Commission
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Klimavičiūtė, L., Chiodo, V., De Pieri, B., et al. [2021a], *Study on the benefits of using social outcome contracting in the provision of social services and interventions: a cross-country comparative assessment of evolving good practice in cross-sectoral partnerships for public value creation: annexes*, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3b2cc2b-a183-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers: De Vido, S., Sosa, L. [2021b], *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence. A special report*, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/960650>
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Böök, B., Burri, S., Senden, L., et al., [2022a) *A comparative analysis of gender equality law in Europe 2021: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia, Turkey and the United Kingdom compared*, Publications Office of the European Union <https://data.europa.eu/doi/10.2838/63140>
- European Commission [2022b], *Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA2*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2022:179:FIN>
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Mohamed, S., Regan, K., Chowdhury, N., et al. [2020], *Tackling violence against women and domestic violence in Europe: the added value of the Istanbul Convention and remaining challenges*, European Parliament, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/225990>
- Ferrera, M. [1996], The “Southern Model” of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Ferrera, M. [2007], Trent’anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione, *Stato e mercato*, 3/2007, 341-376
- Freire, P. [1970], *Pedagogy of the Oppressed*, New York, Seabury Press
- Gammage, S., Kabeer, N., van der Meulen Rodgers, Y. [2016], Voice and Agency: Where Are We Now?, *Feminist Economics*, 22(1), 1-29
- Golla, A. M., Malhotra, A., Nanda, P., Mehra, R. [2018], *Understanding and measuring women’s economic empowerment*, International Centre for Research on Women, disponibile al link <https://www.icrw.org/publications/understanding-and-measuring-womens-economic-empowerment/>
- Gram, L., Morrison, J., Skordis-Worrall, J. [2019], Organising Concepts of ‘Women’s Empowerment’ for Measurement: A Typology, *Social Indicators Research*, 143, 1349–1376
- GREVIO [2021], *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*, <https://rm.coe.int/horizontal-review-study-2021/1680a2632>
- Gutierrez, L., GlenMaye, L., DeLois, K. [1995], The organizational context of empowerment practice: Implications for social work administration, *Social work*, 40(2), 249-258
- Gutiérrez, L. M., DeLois, K. A., & GlenMaye, L. [1995], Understanding empowerment practice: Building on practitioner-based knowledge, *Families in society*, 76(9), 534-542
- Hanmer, L., Klugman, J. [2016], Exploring Women's Agency and Empowerment in Developing Countries: Where do we stand?, *Feminist Economics*, 22(1), 237-263

- Hemerijck, A., 2002, Come cambia il modello sociale europeo, *Stato e mercato, Rivista quadrimestrale*, 2/2002, 191-236
- Hetling, A., Postmus, J. [2014], Financial Literacy and Economic Empowerment of Survivors of Intimate Partner Violence: Examining the Differences Between Public Assistance Recipients and Nonrecipients, *Journal of Poverty*, 18(2), 130-149
- hooks, b. [1984], *Feminist Theory: From Margin to Center*. Cambridge, MA: South End Press.
- IRS, MIGS [2017a], *Comparative Research Analysis - Conclusions and policy recommendations*:
<https://www.wegoproject.eu/sites/default/files/media/Comparative-Research-Analysis-Conclusions-and-policy-recommendations.pdf>
- IRS, MIGS [2017b], *We Go! Project Comparative Research Analysis – Final Report*:
<https://www.wegoproject.eu/sites/default/files/media/Comparative-Research-Analysis-Final-Report.pdf>.
- Istat [2021], *Le statistiche Istat sulla povertà. Anno 2020*, Roma: Istat, disponibile al link
https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf
- Istat [2022], *Le statistiche Istat sulla povertà. Anno 2021*, Roma: Istat, disponibile al link
<https://www.istat.it/it/archivio/271940>
- Istat [2023a) *Rapporto Bes 2022: Il Benessere equo e sostenibile*, Roma: Istat
- Istat [2023b), *Rapporto annuale 2023. La situazione del paese*. Disponibile al link
<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf>
- Ivankovic, A., Altan, L., Carpinelli, A., Carmo, M., Valerio, M. [2019], *Vociare. Synthesis Report | ICF [2021], Study to support the evaluation of Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime*
- Jacquot, S. [2015], *Transformations in EU Gender Equality*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Jacquot, S. [2023], EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance?, in M. Sawyer, L.A. Banaszak, J. True, J. Kantola (eds.), *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing Limited
- Juhâz, B., Pap, E. [2018], *Backlash in gender equality and women's and girls' rights*, FEMM Committee – European Union
- Kabeer, N. [1994], *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, London: Verso
- Kabeer, N. [1997], Women, wages and intra-household power relations in urban Bangladesh, *Development and Change*, 28, 261–302
- Kabeer, N. [1999], Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment, *Development and Change*, 30, 435–464
- Kabeer, N. [2001], Conflicts over credit: Re-evaluating the empowerment potential of loans to women in rural Bangladesh, *World Development*, 29, 63–84
- Kantola, J. [2006], Transnational and national gender equality politics: European Union's impact on domestic violence debates in Britain and Finland, in Hellsten, S., Holli, A., & Daskalova, K. (eds.), *Women's citizenship and political rights*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 154-178

- Kantola, J., Lombardo, E. [2018], EU gender equality policies, in H. Heinelt, S. Münch (eds.), *Handbook of European policies: Interpretive approaches to the EU*, Edward Elgar Publishing, 18, 331-50
- Kantola, J. [2010], *Gender and the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke
- Kasturirangan, A. [2008]. Empowerment and programs designed to address domestic violence. *Violence Against Women*, 14[12], 1465–1475
- Kazepov, Y., Kyril I.A. [2011], Le politiche socioassistenziali, in Ascoli, U. (a cura di) *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 103-145.
- Krizsán, A., Paantjens, M., van Lamoen, I. [2005], Domestic Violence: Who's Problem?, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 117, 63-92 (*The Greek Review of Social Research*, 117, B' 2005, 63-92
- Krizsán, A., Bustelo, M., Hadjiyanni, A., Kamoutis, F. [2007], Domestic violence: A public matter, in M. Verloo (ed.), *Multiple meanings of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Central European University Press, Budapest – New York, pp. 141-184
- Krizsán, A., Popa, R. M. [2014], Frames in contestation: Gendering domestic violence policies in five Central and Eastern European countries, *Violence Against Women*, 20(7), 758-782
- Krizsán, A., Roggeband, C. [2017], *The Gender Politics of Domestic Violence: Feminists Engaging the State in Central and Eastern Europe*, Routledge, London
- Krizsán, A., Roggeband, C. [2023], Feminist governance in the field of violence against women: the case of the Istanbul Convention, in Sawyer, M., Banaszak, L. A., True, J., & Kantola, J. (eds.), *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 359
- Le Bossé, Y., & Lavallée, M. [1993], Empowerment et psychologie communautaire: aperçu historique et perspectives d'avenir, *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 20, 7-20
- Le Bossé, Y. [2003] De l'«habilitation» au «pouvoir d'agir»: vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment, *Nouvelles pratiques sociales*, 16(2), 30–51
- Leonardi, L. [2009] Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?, *Stato e mercato*, 85 (1), 31-61
- Leye, E., D'Souza, H. and Meurens, N. [2021], The added value of and resistance to the Istanbul Convention: a comparative study in 27 European member states and Turkey, *Frontiers In Human Dynamics*, 3, 697331, <https://biblio.ugent.be/publication/8735049/file/8735050.pdf>
- Logar, R. [2005], *The Austrian model of intervention in domestic violence cases*, Expert group meeting, UN Division for the Advancement of Women, consultabile al link <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/experts/logar.dv.pdf>
- Lombardo, E., Meier, P. [2007], European Union Gender Policy Since Beijing: Shifting Concepts and Agendas, in M. Verloo (ed.), *Multiple meanings of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Central European University Press, Budapest – New York, 51-78
- Lombardo, E., & Rolandsen Agustín, L. [2016], Intersectionality in European Union policymaking: the case of gender-based violence, *Politics*, 36(4), 364-373

- Lomazzi, V., & Crespi, I. [2019], *Gender mainstreaming and gender equality in Europe: Policies, culture and public opinion*, Policy Press, Bristol.
- Magalhães, M.J., Turner, J., Hagemann-White, C. [2019], “Empowerment and intervention: perspectives of survivors and professionals”, in Hagemann-White, C., Kelly, L., Meysen, T., *Interventions against child abuse and violence against women. Ethics and culture in practice and policy*, Verlag Barbara Budrich, 164-185
- Malhotra, A., & Schuler, S. R. [2005], Women’s empowerment as a variable in international development, *Measuring empowerment: Cross-disciplinary perspectives*, 1(1), 71-88
- McWhirter, E. H. [1991], Empowerment in counseling, *Journal of Counseling & Development*, 69, 222–227.
- Millner, R., Meyer, M. [2022], Collaborative governance in Social Impact Bonds: aligning interests within divergent accountabilities?, *Public Management Review*, 24(5), 729-751.
- Misiti, M. [2019], *I centri anti violenza in Italia nel 2017. Le rilevazioni ISTAT e CNR del 2018*, disponibile al link <https://ViVa.cnr.it/wp-content/uploads/2019/11/pb-centri-anti-violenza-rilevazioni-istat-cnr.pdf>
- Molteni L., Mauri A. M., Demurtas P. [2023], *Relazione finale di valutazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*
- Montoya, C. [2008], The European Union, capacity building, and transnational networks: Combating violence against women through the Daphne program, *International Organization*, 62[2], 359-372
- Montoya, C. [2009], International initiative and domestic reforms: European Union efforts to combat violence against women, *Politics & Gender*, 5(3), 325-348.
- Montoya, C. [2013], *From global to grassroots: The European Union, transnational advocacy, and combating violence against women*, Oxford University Press.
- Montoya, C., Rolandsen Agustín, L. [2013]. The othering of domestic violence: The EU and cultural framings of violence against women. *Social Politics*, 20(4), 534-557.
- Morlino, L. [1998], *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Moser, O. N. C. [1993], *Gender planning and development: Theory, practice and training*, London, Routledge (ripubblicato nel 2012).
- Naldini, M. [2002], Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata, *Stato e Mercato*, 64 (1), 73–99.
- Naldini, M., Saraceno, C. [2011], *Conciliare famiglia e lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Oddone, C. [2018], *Buone pratiche di programmazione attuativa nell’ambito dei Piani d’azione nazionale contro la violenza. Esempi da Austria, Francia, Spagna e Portogallo*, Deliverable n. 2, ViVa – IRPPS-CNR.
- Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana [2022], *Rilanciare le politiche pubbliche per l’abitare*, disponibile al link https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.x37342.pdf
- Paantjens, M. [2004], *Revised Preliminary Report on the European Union: Domestic Violence*, MAGEEQ Research Report, IWM, Vienna.

- Pasian P., Toffanin A.M. [2018], Richiedenti asilo e rifugiate nello Sprar. Contraddizioni nel sistema d'accoglienza, *Mondi Migranti*, 1.2018, 127-145.
- Pastor-Gosálbez, I., Belzunegui-Eraso, Á., Calvo Merino, M., Pontón Merino, P. [2021], La violencia de género en España: un análisis quince años después de la Ley 1/2004, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174, 109-128.
- Peled, E., & Krigel, K. [2016], The path to economic independence among survivors of intimate partner violence: A critical review of the literature and courses for action, *Aggression and violent behavior*, 31, 127-135.
- Pietrobelli M., Toffanin A.M., Busi B., Misiti M. [2020], «Violence against women in Italy after Beijing 1995: the relationship between women's movement(s), feminist practices and state policies», *Gender & Development*, 28.2, 377-39.
- Piga, M.L., Pisu, D. [2016], Dalla spirale dell'oppressione al circolo virtuoso dell'empowerment: la progettazione di inserimenti lavorativi per donne vittime di violenza, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 235-248.
- Postmus, J. L., Hoge, G. L., Breckenridge, J., Sharp-Jeffs, N., & Chung, D. [2018], Economic abuse as an invisible form of domestic violence: A multicountry review, *Trauma, Violence, & Abuse*, 21[2], 1–23.
- Postmus, J. L., Nikolova K., Cardenas, I. [2021], *Testing and validating financial measures with intimate partner violence survivors—research report*, Washington, DC: National Institute of Justice, US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Pristinger, F. [1995], La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in Bimbi, F. (a cura di), *Le radici del cambiamento*, Franco Angeli, Milano.
- Proia F., Pietrobelli M., Demurtas P. [2024], *Mappatura degli strumenti regionali a sostegno del percorso di fuoriuscita dalla violenza con specifico riferimento all'ambito abitativo, economico e occupazionale*
- Prügl, E. [2016], Neoliberalism with a Feminist Face: Crafting a new Hegemony at the World Bank, *Feminist Economics*, 23(1), 30-53.
- Pusceddu, A.M. [2021], Antropologia del lavoro e non lavoro in una città del Mezzogiorno, *Meridiana*, 101, 191-212.
- Ragioneria Generale dello Stato, [2023], *Bilancio di genere 2021*, disponibile al link https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/
- Rappaport, J. [1984], Studies in empowerment: Introduction to the issue, *Prevention in Human Services*, 3(2/3), 1-7.
- Rappaport, J. [1987], Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology, *American Journal of Community Psychology*, 15(2), 121 – 48.
- Richardson, R. A. [2018], Measuring Women's Empowerment: A Critical Review of Current Practices and Recommendations for Researchers, *Social Indicators Research*, 137(2), 1–19.
- Rivest, MP., Moreau, N. [2015], Between Emancipatory Practice and Disciplinary Interventions: Empowerment and Contemporary Social Normativity, *The British Journal of Social Work*, 45(6), 1855–1870.
- Roggeband, C. [2012], Shifting Policy Responses to Domestic Violence in the Netherlands and Spain [1980-2009], *Violence Against Women*, 18(7), 784-806.

- Rolandsen Agustín, L. [2013], *Gender Equality, Intersectionality and Diversity in Europe*, New York: Palgrave Macmillan.
- Rowlands, J. [1997], *Questioning empowerment: Working with women in Honduras*, Oxfam.
- Rolandsen Agustín, L. [2013], *Gender Equality, Intersectionality and Diversity in Europe*, Palgrave Macmillan, New York.
- Sabbadini, M.L. [2022], 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) - Audizione dell’Istituto nazionale di statistica, disponibile al link https://www.istat.it/it/files//2022/02/Istat-Violenza-di-genere_Comm-Lavoro_08_02_2022.pdf
- Sanandaji, N. [2016], *The Nordic Gender Equality Paradox*, Latvia: Livonia Print, disponibile al link <https://nordicparadox.se/wp-content/uploads/2016/02/The-Nordic-gender-equality-paradox.pdf>
- Sanders, C. K. [2015], Economic abuse in the lives of women abused by an intimate partner: A qualitative study, *Violence Against Women*, 21(1), 3–29.
- Sanz-Barbero, B., Corradi, C., Otero-García, L., Ayala, A., & Vives-Cases, C. [2018], The effect of macrosocial policies on violence against women: a multilevel study in 28 European countries, *International journal of public health*, 63(8), 901-911.
- Saraceno, C. [2009], Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione, *Stato e Mercato*, 85 [1], 3–30.
- Saraceno, C. [2021], *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno, C., Naldini, M. [2012], *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno, C., Benassi, D., Morlicchio, E. [2022], *La Povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Save The Children [2022], *Le equilibriste: maternità in Italia 2022*, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/le-equilibriste-la-maternita-in-italia-2022>
- Sawer, M., Banaszak, L. A., True, J., & Kantola, J. (eds.) [2023], *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing.
- Schröttele, M., Thiara, R. K., & Condon, S. A. (eds.) [2011], *Violence against women and ethnicity: Commonalities and differences across Europe*, Verlag Barbara Budrich .
- Sen, A. [1985], Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984, *The Journal of Philosophy*, 82, 169–221.
- Sen, A. [1993], Markets and freedoms: achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms, *Oxford Economic Papers*, 45, 519–541.
- Sen, A. [1994], *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.
- Sen, A. [1999], *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Sen, A. [2005], Human rights and capabilities, *Journal of Human Development*, 6, 151–166.
- Sen, G., Grown, C. [1987], *Development, Crises, and Alternative Visions*, Monthly Review Press, New York.
- Seymour, G., Peterman, A. [2018], Context and measurement: An analysis of the relationship between intrahousehold decision making and autonomy, *World Development*, 111, 97–112

- Sharma, A. [2008], *Logics of Empowerment: Development, Gender, and Governance in Neoliberal India*, University of Minnesota Press.
- Sharma, A. [2006], Crossbreeding Institutions, Breeding Struggle: Women's Empowerment, Neoliberal Governmentality, and State (Re)Formation in India, *Cultural Anthropology*, 21(1), 60–95.
- Sharma, A., Gupta A. [2006], "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization", in *The Anthropology of the State: A Reader*, edited by Aradhana Sharma and Akhil Gupta, 1–41, Blackwell Publishing, Malden.
- Sonedda, D., Ghinetti, P., Casalone, G. [2022], To whom it may concern : the value of auditing grade assessment on educational and labour market outcomes, *WorkINPS Papers* n. 56, disponibile al link https://servizi2.inps.it/docallegati/Mig/InpsComunica/WorkInps_Papers/56_Sonedda_Ghinetti_Casalone.pdf
- Squires, J. [1999], *Gender and Political Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Squires, J. [2007], *The new politics of gender equality*, Palgrave Macmillan, New York.
- Stylianou, A. M. [2018], Economic abuse within intimate partner violence: A review of the literature, *Violence and Victims*, 33[1], 3–22.
- Tarshis, S. [2022], Intimate partner violence and employment-seeking: A multilevel examination of barriers and facilitators, *Journal of interpersonal violence*, 37(7-8).
- Tarshis, S., Alaggia, R., & Logie, C. H. [2022]. Intersectional and trauma-informed approaches to employment services: insights from intimate partner violence (IPV) service providers. *Violence against women*, 28(2), 617-640.
- Tarshis, S., Scott-Marshall, H., & Alaggia, R. [2022]. An Analysis of Comparative Perspectives on Economic Empowerment among Employment-Seeking Survivors of Intimate Partner Violence (IPV) and Service Providers. *Societies*, 12(1), 16.
- Toffanin A.M., Pietrobelli M., Misiti M. [2020], Violenza contro le donne: il ruolo del Progetto ViVa nel contesto delle politiche in Italia, *Rivista delle politiche sociali*, 2, 161-176.
- Toffanin A.M., Pietrobelli M., Gadda A., Misiti M. [2020], VAW policy regimes in Italy: an analysis across regional governments and women's centres, *Journal of Mediterranean Knowledge*, 5.1, 47-72.
- Toffanin A.M. [2015], *Controcanto. Donne latinoamericane tra violenza e riconoscimento*, Guerini Scientifica, Milano.
- Trifiletti, R. [1997], La famiglia e il lavoro delle donne, in Barbagli, M., Saraceno, C. (a cura di), *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ulmestig, R. [2020], Two sides of the coin – Domestic violence survivors' expectations of financial support and social workers' expectations of survivors within the social assistance system, *Nordic Social Work Research*, 10(2), 144-157.
- Verloo, M. (ed.) [2007], *Multiple meanings of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe*, Central European University Press, Budapest – New York.
- Vesan, P., [2012], La politica del lavoro, in Ferrera, M., *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Vesan, P. [2015], Ancora al Sud? I Paesi mediterranei e le riforme delle politiche del lavoro negli anni della crisi economica, *Meridiana*, 83, 91-119.

- Victim Support Europe [2019], *Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe (VOCIARE)*: <https://victimsupport.eu/about-us/our-projects/vociare/>
- Vinci, M. [1999], Il lavoro femminile nella prospettiva dei gender studies, *Studi di Sociologia*, 37.2, 255-270.
- Walby, S. [1997], *Gender transformation*, Routledge, London.
- Wave [2021], *Wave Country Report 2021. Women's Specialist Support Services in Europe and the impact of COVID-19 on their provision*, disponibile al link <https://wave-network.org/wp-content/uploads/2021/12/WAVE-Country-Report-2021.pdf>
- World Health Organization (WHO) [2017], *Violence against women: Fact sheets*, disponibile al link <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- Woodward, A., van der Vleuten, A. [2014], *EU and the Export of Gender Equality Norms: Myth and Facts*, in van der Vleuten, A., van Eerdewijk, A., Roggeband, C. (eds), *Gender Equality Norms in Regional Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 67–92.
- Yakubovich, A. R., Bartsch, A., Metheny, N., Gesink, D., O'Campo, P. [2022], Housing interventions for women experiencing intimate partner violence: a systematic review, *The Lancet Public Health*, 7[1], e23-e35.

Appendice 1- Sintesi interventi mirati alle donne in percorsi di uscita dalla violenza

Il Piano 21-23 prevedeva: l'adozione di protocolli tra istituzioni, imprenditoria e centri antiviolenza per il reinserimento lavorativo delle vittime; l'attivazione di percorsi di formazione di eccellenza; il rafforzamento degli incentivi all'occupazione del reddito di libertà; il microcredito di libertà; strumenti volti al mantenimento dell'occupazione, come il congedo retribuito di tre mesi; la previsione di contributi per il supporto al lavoro autonomo femminile; l'avvio di percorsi di autonomia abitativa.

Politiche per il lavoro¹:

1. Politiche volte all'inserimento nel mercato del lavoro²:

a) orientate alla lavoratrice:

- tirocini, borse lavoro, corsi di formazione e attività di orientamento e tutoraggio per le donne in situazione di violenza (già previsti da molti CAV)
- “Linea di intervento A Progetti finalizzati a migliorare le modalità di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza” dell’Avviso 20 luglio 2017
- “Microcredito di libertà” - microcredito d’impresa o al microcredito sociale. 2 accordi, con ENM (2021) e CARITAS (2023)

b) orientate al datore di lavoro:

- sgravi fiscali per le cooperative sociali che assumono donne in situazione di violenza (2018-2021)
- dal 2024 sgravi contributivi per i datori di lavoro privati che assumeranno, nel triennio 2024-2026, donne che percepiscono il Reddito di Libertà (anche a t. det)

2. Politiche passive (compensative: mantenimento del lavoro/reddito):³

- decreto legislativo n. 80 del 2015 congedi e richieste di part-time.
- contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico-industria 2021

Inoltre, le donne in situazione di violenza rappresentano una delle categorie che possono essere considerate potenziali beneficiarie rispetto ai progetti finanziabili nell’ambito di:

- Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027⁴
- FSE Plus e FESR

¹ Non sono menzionate le misure e i servizi per la ri-conciliazione dei tempi per lavoro produttivo e riproduttivo quali potenziamento delle strutture educative 0-3; bonus economici per l’acquisto di servizi per l’assistenza a figli/e fino a tre anni; congedi per la cura di figli/e fino a 12 anni o parenti non autosufficienti

² Misure rivolte alla popolazione in generale e/o alle donne includono:

- borse lavoro e lavori socialmente utili (tipo Garanzia Giovani)
- voucher servizi
- formazione (inclusa la formazione continua);
- sussidi, bonus e facilitazioni fiscali rivolte a nuove imprese avviate da giovani o donne (es. i fondi per l’imprenditoria femminile del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese)
- microcredito per la micro-imprenditoria femminile

³ Misure universali (ma vincolate al tipo di contratto) sono: naspi e dis-coll; cassa integrazione; indennità di infortunio, di malattia, di maternità e paternità; i sussidi

⁴ <https://poninclusione.lavoro.gov.it/PN-2021-2027/Pagine/default>

- Piano Nazionale “Giovani e Donne e Lavoro” 2021-2027 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - in particolare la priorità 2⁵
- PNRR - Missione 5 programma GOL - sistema di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (almeno il 75% rivolto ai soggetti vulnerabili). avvio di progetti sperimentali dedicati alle forme di occupazione c.d. “protetta” e ai percorsi di accompagnamento per i disoccupati più fragili. In particolare, GOL4 “Lavoro e inclusione sociale” - prevede l’attivazione di reti ⁶

Queste misure si rivolgono ai soggetti titolati a presentare progetti nell’ambito di questi interventi a Ministero o Regioni potranno prevedere attività rivolte in maniera specifica alle donne in situazione di violenza.

Il sostegno al reddito

- Reddito di Libertà (dal 2020); può essere integrato da fondi regionali e cumulato con RdL/dignità regionali e altre misure di sostegno al reddito)
- Assegno di Inclusione: donne in situazione di violenza possono: a) essere esentate dall’obbligo di seguire percorsi di inclusione sociale e lavorativa; b) presentare isee come nucleo familiare indipendente da quello dell’(ex) partner.

Le politiche abitative⁷

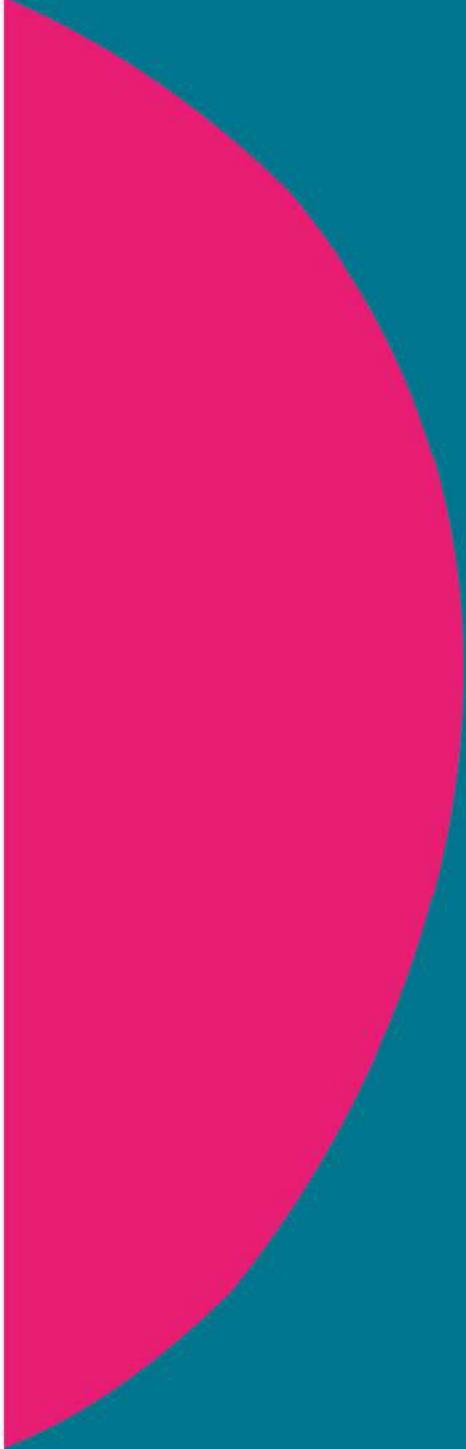
- microcredito sociale sottoscritto da DPO, ABI, Federcasse, ENM e Caritas (prestiti per pagare di affitti, utenze, vulture, rifacimento di impianti; acquisto di mobili)
- a livello locale:
- attribuzione di criteri preferenziali alle donne in situazione di violenza per le graduatorie d’accesso all’edilizia pubblica,
- interventi di sostegno all’affitto
- enti locali garanti per i contratti di locazione
- finanziati con: fondi europei; fondi di natura privata; DPCM di Riparto alle Regioni

⁵ Prevede due tipi di azioni, una rivolta alle persone e l’altra ai servizi per l’impiego e al terzo settore; è richiesta la costruzione di reti e il coinvolgimento di servizi che solitamente non si occupano (solo) di questioni lavorative.

⁶<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM11/Audizioni/leg19.com11.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.26204.24-01-2024-19-30-55.558.pdf>

⁷ Misure universalistiche sono o sono state:

- misure per i/le giovani (es: “fondo di garanzia mutuo prima casa” o le “agevolazioni prima casa under 36”)
- detrazioni fiscali dell’affitto
- bonus per le ristrutturazioni edilizie o gli adeguamenti degli edifici
- fondo sociale per l’affitto (non più finanziato a livello nazionale)
- fondo per inquilini morosi incolpevoli (non più finanziato a livello nazionale)



PROGETTO DI MONITORAGGIO,
VALUTAZIONE E ANALISI
DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE
E CONTRASTO ALLA VIOLENZA
CONTRO LE DONNE



IRPPS

Istituto di Ricerche
sulla Popolazione
e le Politiche Sociali



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità