

Corso di Analisi delle Politiche Pubbliche - a.a. 2016 - 2017 – Esercitazione III

Analisi di narrativa decisionale – I diritti delle coppie omosessuali

Il riconoscimento dei diritti civili alle coppie omosessuali è da tempo al centro di una intensa discussione, anche se, a fronte di altri paesi europei, l'Italia ha maturato solo di recente una azione politica per introdurre una qualche regolazione. Le prime manifestazioni a favore dei diritti omosessuali giungono negli anni '70, quando il tema è inserito tra le proposte dirompenti del *Partito Radicale* di Marco Pannella, le cui rivendicazioni intransigenti risultano tuttavia poco gradite anche ai laici (di maggioranza e opposizione) che pure in quegli anni riescono a imporre all'Italia democristiana le leggi importanti su divorzio e regolazione dell'aborto. Nel 1988 vi è la prima proposta di legge tesa al riconoscimento dei diritti (assistenza, successione, ecc.) del convivente dello stesso sesso, da parte della socialista Cappiello. Negli anni novanta, le pressioni del movimento LGBT portano a varie richieste, ed anche all'istituzione in alcuni comuni del «registro unioni civili», che serve a concedere i diritti garantiti dalle facoltà dell'ente locale (es. i diritti di accesso alle scuole materne o alle agevolazioni per le case popolari).

Il diritto di famiglia è tuttavia materia statale: su questo piano, per attendere proposte condivise da un fronte significativo si deve attendere la fine degli anni novanta. Al posto di attori politici fortemente minoritari e associazioni massimaliste, si consolidano rapporti stretti tra partiti, organizzazione culturali che tuttavia prendono posizioni apertamente favorevoli al riconoscimento di alcuni diritti (ad es. l'Arci) e soprattutto un mondo ampio di personaggi della cultura, dell'arte e anche della politica istituzionale che mostrano un'apertura in Italia impensabile solo fino a poco tempo prima. La diffusione globale del riconoscimento delle diversità e la spinta delle istituzioni comunitarie costituiscono spinte fondamentali nel processo: nel 2005, quando un candidato italiano al ruolo di commissario europeo per la famiglia è indotto alla rinuncia dalla sfiducia del Parlamento Europeo, che gli imputa una visione non consona alle sensibilità Europee, e affermazioni giudicate ai limiti dell'omofobia, quasi tutti i paesi UE avevano già una legge sulle unioni civili, che in molti casi ha condotto ad introdurre il matrimonio omosessuale.

La censura del PE aveva riguardato un candidato del governo Berlusconi III, e ciò è in linea con l'immagine di un Centro-Destra alfiere della famiglia «tradizionale» con la sinistra più orientata al cambiamento. Tuttavia, neppure i governi di centro-sinistra di Prodi (cattolico) e D'Alema (ex comunista) avevano fatto proposte decisive. Dopo di allora, d'altra parte, tutto cambia ed entrambe le coalizioni hanno proposto qualcosa, sia pure con molti distinguo.

Dopo il ritorno di Prodi a palazzo Chigi, nel 2006, una proposta di compromesso tra le componenti cattoliche e laiche dell'*Unione* si formalizza nei DICO (*diritti e doveri dei conviventi*). Basato su elementi prevalentemente tecnici (messi a punto in concerto dagli staff delle ministre Pollastrini e Bindi, una laica l'altra cattolica) e imponendo una condivisione delle misure con enti locali e associazioni, il ddl mostra un approccio cauto, garantendo tuttavia l'acquisizione immediata di diritti rilevanti per conviventi dello stesso sesso (tutela assistenza, congedi parentali, diritti di successione). Un ennesimo conflitto nella coalizione avrebbe causato il ritorno ad un disegno con minori diritti fruibili: il *contratto di unione solidale* sospinto dal neonato PD ma poi spazzato via dalla crisi di governo (2008). A dimostrazione della crescente attenzione *bipartisan*, favorita dalle posizioni degli altri paesi e dalle richieste di alcune regioni, anche il centro-destra apre ad una soluzione legislativa al problema: Il dibattito è sempre meno incentrato sulla contrapposizione tra LGBT e tradizionalisti, e sempre più connotato da una pluralità di posizioni non facilmente sintetizzabili, ma neppure distinte tra «polarità». Il governo Berlusconi IV propone (2009) un disegno di legge (*Diritti-Doveri di Reciprocità*) che però non raggiunge nemmeno l'aula della camera. Questo tuttavia non assopisce il dibattito, risollevato anzi dalla sentenza (138/2010) della corte costituzionale, che riconosce il diritto socialmente consolidato dell'unione omosessuale «di vivere liberamente una condizione di coppia» ma rinvia nel contempo al legislatore il compito di stabilire una regolazione in materia.

Paradossalmente, una nuova svolta sembra aprirsi nel 2013, con il parlamento più «bloccato» della storia repubblicana che avrebbe però una maggioranza larga sulle unioni civili: il Pd aveva infatti la misura nel suo programma, come del resto il M5s, e anche il centro destra sembra dominato da una deriva «laica» condivisa dallo stesso Berlusconi. Ma attenzione: la svolta che «sembra aprirsi» trova nuovi ostacoli quando il premier Renzi appoggia un ddl di origine parlamentare (proposto dalla PD Cirinnà). La misura è attaccata da molti parlamentari e procede più lentamente rispetto ad altre (come la *buona scuola* o il *bonus giovani*) con cui il governo cerca di conquistare il mondo cattolico. Inoltre, il fronte del no recupera terreno, coagulando le voci moderate (non esclusivamente cattoliche) del centro e nello stesso PD, mentre la misura della *step child adoption* (adozione del figlio del convivente omosessuale) trova malumori anche in associazioni e intellettuali femministe, che puntano il dito sull'uso di questa leva per favorire maternità surrogate (o *utero in affitto*). La legge arriva finalmente in porto nella primavera del 2016, ma è evidente che si tratta solo di una tappa di un percorso ancora molto lungo e incerto.

Analizzare questa storia individuando il settore di policy centrale e gli altri settori rilevanti, almeno un ciclo decisionale, gli attori, le loro relazioni, i loro ruoli, e i principali caratteri del contesto di policy.