

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

4

PARITÀ ED EMPOWERMENT DI GENERE

STRUMENTI GIURIDICI, PROGRAMMI
E POLITICHE INTERNAZIONALI,
REGIONALI E NAZIONALI

CRISTIANA
CARLETTI
e
MARIELLA
PAGLIUCA



Roma TrE-Press

2020

NELLA STESSA COLLANA

1. F. ANTONELLI (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe*, 2019
2. V. CUFFARO (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili*, 2019
3. C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, 2020

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

4

Cristiana Carletti e Mariella Pagliuca

PARITÀ ED EMPOWERMENT DI GENERE

STRUMENTI GIURIDICI, PROGRAMMI E POLITICHE
INTERNAZIONALI, REGIONALI E NAZIONALI



Roma TrE-Press

2020

La Collana editoriale “Studi per le Scienze Politiche” (‘Collana Discipol’) è stata istituita con lo scopo di valorizzare le attività di studio e ricerca che caratterizzano le aree scientifiche afferenti al Dipartimento di Scienze Politiche. Con questa Collana si intende, inoltre, condividere e sostenere scientificamente il progetto di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l’uso del formato digitale in *open access*.

Direzione della Collana:

Emilia Fiandra

Comitato scientifico della Collana:

Francesco Antonelli, Università degli Studi Roma Tre; Jean Bernard Auby, Sciences Po, Paris; Giorgio Caravale, Università degli Studi Roma Tre; Lilia Cavallari, Università degli Studi Roma Tre; Francesca Di Lascio, Università degli Studi Roma Tre; Don H. Doyle, University of South Carolina; Emilia Fiandra, Università degli Studi Roma Tre; Daniele Fiorentino, Università degli Studi Roma Tre; Marc Lazar, Sciences Po, Paris; Cosimo Magazzino, Università degli Studi Roma Tre; Renato Moro, Università degli Studi Roma Tre; Leopoldo Nuti, Università degli Studi Roma Tre; Barbara Pisciotta, Università degli Studi Roma Tre; Cecilia Reynaud, Università degli Studi Roma Tre; Massimo Siclari, Università degli Studi Roma Tre; Raffaele Torino, Università degli Studi Roma Tre.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi Roma Tre, in data 15 aprile 2020.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO** mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

CeraBasic (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, ottobre 2020

ISBN: 979-12-80060-57-0

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Ques’opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l’attribuzione della paternità dell’opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un’altra opera, e ne esclude l’uso per ricavarne un profitto commerciale.



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

*Ad Eleonora,
una donna che non smette mai di studiare ed imparare
C., M.*

Indice

PREFAZIONE	9
PREMESSA E PIANO DELL'OPERA	13
LISTA DEGLI ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI	19

SEZIONE PRIMA – IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE

CAPITOLO I – IL SISTEMA NAZIONI UNITE

1. <i>Dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite: il tema della parità di genere nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo</i>	27
2. <i>La Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne: elementi materiali e meccanismo di controllo</i>	32
a. <i>Il dispositivo: struttura e contenuti materiali</i>	32
b. <i>Il meccanismo di controllo. Il Comitato CEDAW: composizione e funzioni</i>	38
c. <i>Alcune osservazioni generali ai fini della valutazione della Convenzione CEDAW</i>	45
3. <i>Il sistema ONU e la promozione della parità e delle pari opportunità</i>	47
a. <i>La Commissione sullo Status delle Donne</i>	49
b. <i>UN Women</i>	51
c. <i>Altri organismi del sistema Nazioni Unite</i>	57
d. <i>Gli istituti e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite: struttura ed azioni programmatiche sui temi di genere</i>	57
i. <i>Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO/OIL)</i>	58
ii. <i>Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO)</i>	62
iii. <i>Organizzazione mondiale della Salute (WHO/OMS)</i>	64
iv. <i>Ufficio delle Nazioni Unite per il crimine transnazionale organizzato (UNODC)</i>	66
v. <i>Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO)</i>	67
vi. <i>Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD)</i>	69
vii. <i>Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU/UIT)</i>	71
viii. <i>Organizzazione Internazionale per la Proprietà Intellettuale (WIPO/OMPI)</i>	72
ix. <i>Gruppo della Banca Mondiale (World Bank)</i>	73
4. <i>Le Procedure Speciali istituite dal Consiglio dei Diritti Umani: focus sul contrasto alla violenza di genere e alla discriminazione de jure e de facto</i>	75

a. <i>Il Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze</i>	75
b. <i>Il Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi</i>	77
5. <i>Una lettura circostanziata del ruolo della donna in funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: elementi normativi nel quadro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e lettura dei temi di genere estesa all'azione programmatica dell'Alleanza Atlantica</i>	78

CAPITOLO II – I SISTEMI REGIONALI EUROPEI

1. <i>Il Consiglio d'Europa: aspetti giuridici settoriali ed impegni programmatici per la promozione della parità e delle pari opportunità</i>	85
a. <i>L'apparato istituzionale del Consiglio d'Europa competente per i temi di genere</i>	88
b. <i>I principali strumenti giuridici convenzionali del Consiglio d'Europa dedicati ai temi di genere: la rilevanza dei dispositivi, di natura generale e particolare, e dei meccanismi di controllo</i>	89
c. <i>Le misure programmatiche del Consiglio d'Europa dedicate ai temi di genere</i>	95
2. <i>L'Unione europea: la dimensione politica e il contributo per l'analisi dei temi di genere</i>	98
a. <i>L'apparato istituzionale: istituzioni, organi ed organismi competenti per la trattazione dei temi di genere</i>	98
b. <i>Il quadro normativo: acquis comunitario e diritto derivato</i>	102
c. <i>Le priorità dell'Unione europea sui temi di genere nella prospettiva programmatica e strategica</i>	106
3. <i>Il gender mainstreaming nelle misure programmatiche ed operative dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa</i>	112
a. <i>Caratteristiche della struttura OSCE dedicata ai temi di genere</i>	113
b. <i>La produzione di misure normative dedicate ai temi di genere</i>	113
c. <i>Gli strumenti programmatici dell'Organizzazione sui temi di genere</i>	115

CAPITOLO III – LA DIMENSIONE DI GENERE NELLA PROSPETTIVA ECONOMICA GLOBALE

1. <i>L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico: i temi di genere in un'ottica multi-dimensionale</i>	117
--	-----

a. <i>L'apparato istituzionale dell'OCSE competente per i temi di genere</i>	118
b. <i>La produzione normativa dell'Organizzazione in materia di parità e di pari opportunità</i>	119
c. <i>La dimensione programmatica e settoriale di genere dell'OCSE</i>	120
2. <i>La visione globale dei temi di genere dei sistemi G(7-20) e del World Economic Forum (WEF)</i>	122
3. <i>La cooperazione allo sviluppo e la garanzia dello stato di diritto: due prospettive complementari nella dimensione di genere nel quadro dell'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo</i>	125

CAPITOLO IV

<i>FOCUS SULLA DIMENSIONE DI GENERE NEL CONTESTO DELL'EPIDEMIA COVID-19</i>	129
---	-----

SEZIONE SECONDA – PROGRAMMI E POLITICHE DEL SISTEMA INTERGOVERNATIVO INTERNAZIONALE NEL SUO COMPLESSO

<i>La prospettiva programmatica declinata rispetto alle principali aree d'azione</i>	141
1. <i>Principali fasi del sistema delle Nazioni Unite per la definizione delle priorità strategiche dell'Organizzazione: le Conferenze Mondiali</i>	142
2. <i>La Dichiarazione di Pechino</i>	145
3. <i>La Piattaforma d'Azione di Pechino: le dodici aree critiche</i>	146
4. <i>Focus su alcune aree critiche della Piattaforma d'Azione di Pechino nella più recente prospettiva della crisi sanitaria</i>	151
a. <i>Introduzione</i>	151
b. <i>Nuove tecnologie e digitale: risposte dalla (ed alla) Piattaforma d'azione di Pechino</i>	155
c. <i>Donne e servizi finanziari digitali</i>	158

SEZIONE TERZA – IL SISTEMA ITALIA

CAPITOLO I – UNA VISIONE D'INSIEME: DATI E STATISTICHE SUL *GENDER GAP* ITALIANO

1. <i>Una visione d'insieme: dati e statistiche sul gender gap italiano. Introduzione</i>	167
2. <i>L'Italia nello European Gender Equality Index 2019</i>	168

3. <i>Violenza: un tema a sé stante. I dati Istat 2019</i>	170
4. <i>Una visione più ampia: l'Italia nel Global Gender Gap 2020 del World Economic Forum – WEF (ed altre incursioni statistiche)</i>	171
5. <i>Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'obiettivo di sviluppo sostenibile #5</i>	173

CAPITOLO II – ORGANI NAZIONALI, MISURE LEGISLATIVE, STRATEGIA E PIANI D'AZIONE

1. <i>Il Ministero per le Pari Opportunità e la famiglia</i>	175
2. <i>Il Codice per le Pari Opportunità</i>	176
3. <i>La legge Golfo-Mosca: Equilibrio di genere nelle società</i>	180
4. <i>Cariche politiche ed elettive</i>	182
5. <i>Imprenditoria Femminile</i>	186
6. <i>Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro</i>	190
7. <i>Modifiche nelle specifiche del rapporto di lavoro</i>	192
8. <i>Telelavoro e smart-working</i>	193
9. <i>Violenza</i>	194
a. <i>La Convenzione di Istanbul</i>	195
b. <i>Modifiche in ambito di diritto penale e processuale penale</i>	198
c. <i>Ulteriori modifiche del Codice Penale e Procedura Penale</i>	203
d. <i>Il Codice Rosso</i>	204

CAPITOLO III – LA POSIZIONE ITALIANA VIS-À-VIS IL SISTEMA INTERNAZIONALE NEL SUO COMPLESSO

1. <i>Unione Europea</i>	209
2. <i>Organizzazioni Internazionali</i>	210

CONCLUSIONI	217
-------------	-----

BIBLIOGRAFIA	225
--------------	-----

APPENDICE ALLA SEZIONE TERZA	257
------------------------------	-----

Il volume è frutto di un progetto comune. Nella stesura i capitoli della Sezione Prima e i paragrafi 1-3 della Sezione Seconda sono da attribuirsi a Cristiana Carletti; il paragrafo 4 della Sezione Seconda e i capitoli della Sezione Terza sono da attribuirsi a Mariella Pagliuca.

PREFAZIONE

Parità e pari opportunità, emancipazione femminile e programmazione delle politiche, delle misure legislative e delle progettualità su molteplici piani, quali quello internazionale, quello proprio dei sistemi regionali ed il piano domestico.

Il Volume che ho il piacere di presentare offre una interessante e complessa panoramica dell'argomento, il quale per sua natura risponde alle dinamiche proprie del contesto sociale nel quale la figura della donna, il suo ruolo pubblico e la gestione della vita privata e familiare presentano un grado di adattamento e resilienza spiccati, elementi tipici della natura umana ed ancor più femminile.

La materia ben si presta ad essere esaminata in numerosi ambiti tematici tra di loro correlati: non si può riflettere in ordine alla prevenzione della violenza di genere senza che tale riflessione induca a valutare la posizione della donna nel contesto familiare e sociale di appartenenza; non si può affrontare la sfida partecipativa in un ambito pubblico, nel quale la leadership femminile può e deve incidere nei processi decisionali che riguardano direttamente la figura femminile e la gestione degli impegni familiari e professionali, senza contemperare la rilevanza delle medesime esigenze nel settore privato, soprattutto imprenditoriale; ancora, non si può ragionare in termini di opportunità lavorative senza considerare quale passaggio preliminare e fondamentale l'accesso ai percorsi educativi ed il completamento degli studi, in particolar modo nelle materie che per lungo tempo sono state dominate da un apprendimento e dalle conoscenze specialistiche degli uomini.

L'evoluzione dei concetti e dei principi a fondamento dell'attuale società del XXI secolo è ben evidenziata nelle principali Sezioni in cui il Volume è articolato.

La contestualizzazione degli obiettivi della parità e delle pari opportunità nel quadro sistemico internazionale richiede un'attenzione specifica per l'Organizzazione delle Nazioni Unite: la costruzione dell'apparato organico, la compilazione di importanti strumenti giuridici vincolanti, la declinazione del ruolo e del contributo della donna in settori complementari nei quali la sua rilevanza è stata oggetto di apposite progettualità, ha permesso di definire la figura femminile quale titolare di diritti e di libertà e come agente di significativi cambiamenti nelle attitudini comportamentali sociali, nella visione del progresso economico, nella crescita culturale della collettività, in

situazioni ordinarie o di emergenza e di conflitto. Senza alcun dubbio, come emerge chiaramente nel Capitolo I del Volume, importanti risultati hanno caratterizzato il dibattito globale sul tema della condizione femminile, che tuttavia non sono stati e non saranno mai ritenuti soddisfacenti, dando un forte impulso, periodicamente rinnovato, per una trattazione più convincente della materia e per il superamento degli ostacoli ancora evidenti per le donne oggi in tutto il mondo.

La dimensione regionale europea può essere letta proprio in questa prospettiva: i sistemi intergovernativi esaminati nel Capitolo II, Consiglio d'Europa, Unione europea ed Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, rappresentano degli ambiti di riflessione e di azione caratterizzati da una matrice comune: le donne e le ragazze, benché titolari di diritti e di libertà, non riescono ad esercitarli in modo pieno e sono spesso vittime di violazioni della loro persona. E' in questi sistemi che l'indagine proposta ha implicato la costruzione di meccanismi di controllo maggiormente operativi: il fine ultimo è quello di prevenire tali violazioni e di garantire un più elevato livello di protezione della donna, partendo dalle sue vulnerabilità e rafforzandole per renderla realmente un agente del cambiamento della condizione femminile.

Il contributo attivo e l'impatto della componente di genere assume una connotazione tipica di carattere economico: esso è oggi uno dei temi di maggior rilevanza sul piano internazionale, atteso che il peso demografico della popolazione mondiale è decisamente femminile. Incentivare il superamento del divario di genere nel mondo del lavoro ed incrementare la produttività delle lavoratrici donne è un elemento indispensabile per la crescita economica e lo sviluppo degli Stati a beneficio dell'intera comunità internazionale, come dimostrato dagli interessanti dibattiti promossi in sede OCSE, nei G7-20 e nell'IDLO, analizzati nel Capitolo III.

Il pregio del Volume, accanto a questa complessa e completa ricostruzione del sistema internazionale competente per il tema della parità e delle pari opportunità, è quello di introdurre dei riferimenti sia all'attualità sia alle prospettive future che lo stesso sistema considera quali sfide principali delle donne di oggi: si vuol fare riferimento alla risposta femminile all'emergenza della pandemia Covid-19, e all'imponente quadro programmatico delineato nel corso dei decenni passati sino ad oggi e in previsione del prossimo decennio, costituito dalla Dichiarazione e dalla Piattaforma d'Azione di Pechino.

L'articolazione della materia emerge senza dubbio nella struttura stessa della Piattaforma d'Azione, nella quale pari attenzione viene riservata alle dodici aree critiche nelle quali la condizione femminile è sottoposta

a monitoraggio per identificare i risultati conseguiti in modo parziale o apprezzabile, ma anche le difficoltà incontrate dagli Stati nell'assicurare una concreta promozione e protezione dei diritti delle donne e delle ragazze. In alcune di queste aree, oggi, si valuta come incentivare il c.d. empowerment di genere rispetto alle epoche passate, utilizzando tutte le misure e le soluzioni più adatte per rendere le donne e le ragazze protagoniste della propria vita personale e professionale.

L'esperienza lavorativa mi ha spesso portato a confrontarmi con tutti i sistemi internazionali e regionali sopra richiamati, ovviamente apportando il mio contributo attraverso la condivisione delle misure d'intervento, di natura politica e legislativa, che l'Italia ha adottato ed ha realizzato nel corso di questi anni.

In questo senso ritengo quanto mai opportuno il completamento della trattazione della materia così come affrontato nell'ultima Sezione del Volume, nella quale viene messa in luce la rilevanza del sistema nazionale e la stretta correlazione tra il quadro legislativo, strutturale ed operativo italiano e i temi affrontati nei principali consessi intergovernativi internazionali. Anche in questa ultima prospettiva riemergono i caratteri predominanti della materia della parità e delle pari opportunità, in linea con quanto discusso sul piano internazionale: la posizione della donna nel contesto pubblico e la sua partecipazione ai processi decisionali, in particolar modo nel sistema politico; il contributo delle donne allo sviluppo economico nella gestione delle opportunità imprenditoriali; la ricerca di un equilibrato temperamento tra impegni personali, vita privata e familiare, e carriera professionale, declinato anche rispetto alle soluzioni lavorative che oggi sono divenute assolutamente flessibili per evitare che la donna debba scegliere tra famiglia e lavoro; in ultimo, ma non meno importante, la sempre più ampia diffusione di atti e comportamenti violenti lesivi della dignità della donna, che provocano ferite nel fisico e nell'animo.

Per tutti questi aspetti, per la loro complessità, per le soluzioni trovate ed ancora da trovare, la conoscenza comprensiva, offerta da questo Volume, è il punto di partenza per operare in modo collaborativo e convincente, sul piano internazionale e nazionale, per conseguire maggiori ed importanti risultati per la parità e le pari opportunità di tutte le donne e le ragazze nella società del XXI secolo.

LAURA MENICUCCI

Dipartimento per le pari opportunità,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

PREMESSA E PIANO DELL'OPERA

La costruzione del complesso apparato sistemico internazionale, inclusi gli organismi intergovernativi a vocazione regionale, e in essi l'avvio del processo di codificazione dei principi e delle fattispecie giuridiche per la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze, è il risultato di un impegno congiunto di tutti gli Stati membri della Comunità internazionale a partire dal secondo dopoguerra, nel secolo passato.

E' altrettanto importante ricordare come, in questo processo ancora oggi affatto concluso, i molteplici aspetti in cui i temi di genere si articolano non sono stati tenuti in considerazione in modo esaustivo: ciò dipende dal contesto culturale, sociale, economico proprio di ogni fase storica e dal ruolo attribuito alle donne e alle ragazze nel divenire protagoniste dello sviluppo delle condizioni di benessere individuale e collettivo e maggiormente consapevoli delle proprie capacità nel contribuire alla crescita della comunità di cui sono parte integrante ed attiva.

E' in questa prospettiva che specialmente in taluni Paesi il percorso teso al riconoscimento della plus-valenza della componente femminile è stato studiato ed analizzato, rimanendo tuttavia limitato al contesto geografico specifico. Raramente gli importanti e progressivi risultati raggiunti sono stati esaminati in funzione della correlazione tra gli stessi e l'apparato intergovernativo internazionale nel suo complesso.

Questo Volume intende proporre una disamina inerente tale lacuna ricostruttiva, con particolare attenzione alle dinamiche negoziali che hanno visto gli Stati membri delle principali Organizzazioni internazionali fornire il proprio contributo, sulla scorta delle esperienze nazionali, per la definizione degli standard, dei diritti e delle libertà di cui le donne e le ragazze oggi sono ritenute titolari in modo completo. E' vero anche che il processo di codificazione, ancora in atto, non è scevro da critiche riguardanti la reale applicabilità dei contenuti di natura giuridica vincolante o meno, ed è per questo motivo che in ogni sistema intergovernativo indagato è indispensabile analizzare altresì le misure di natura programmatica, tradotte in documenti strategici, che hanno accompagnato l'esecuzione degli impegni normativi assunti dagli Stati membri. Talora le Organizzazioni, con cadenza ciclica, hanno optato per una programmazione periodica comprensiva di tutti i principali aspetti inerenti i temi di genere, talora invece hanno deciso di compilare strumenti programmatici settoriali sulla base delle aree-chiave d'azione definite in ragione del rispettivo mandato statutario.

La visione globale dei temi di genere, in cui rientra nel formato del contributo al dibattito anche la componente istituzionale regionale, è sintetizzata nel documento che può essere considerato lo strumento-guida per tutti gli Stati appartenenti alla comunità internazionale: la Piattaforma d'Azione adottata in occasione della Conferenza Mondiale di Pechino nel 1995. Essa ha indirizzato, negli ultimi venticinque anni, le attività di tutti i Paesi in modo tale da consentire, nella più recente fase valutativa, di comparare sul piano regionale, dunque per Paesi omogenei in termini demografici, economici e sociali, i risultati effettivamente raggiunti. Ma lo stesso esercizio valutativo ha messo in luce come siano proprio le condizioni nazionali e le circostanze domestiche in cui le donne e le ragazze si trovano a determinare la configurazione di scelte mirate e soluzioni appropriate per la promozione e la protezione dei diritti di genere.

Il presente Volume si articola in tre principali sezioni (la prima e la seconda si devono a Cristiana Carletti, con la debita eccezione del paragrafo dedicato al *focus* su alcune delle principali aree tematiche della Piattaforma d'Azione di Pechino, di cui è autrice Mariella Pagliuca, che ha redatto i contenuti dell'intera sezione terza).

Nella sezione iniziale, il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione del quadro giuridico internazionale quale assetto primario in cui i diritti e le libertà delle donne e delle ragazze sono stati definiti ed hanno agevolato la graduale configurazione della disciplina nonché la compilazione di strumenti programmatici ed operativi per garantire il pieno esercizio.

Il sistema principale nel quale tale processo ha avuto luogo sono le Nazioni Unite.

Nel processo di produzione normativa avviato da questo sistema all'indomani del secondo conflitto mondiale, molteplici temi sono stati oggetto di codifica attraverso un primo passaggio declaratorio, completato poi da un processo negoziale finalizzato all'adozione e all'entrata in vigore di uno strumento convenzionale di portata vincolante. Così è accaduto anche per la materia di genere nel suo complesso e dunque è stato importante esaminare il contenuto della Dichiarazione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, il cui dispositivo è stato ulteriormente elaborato per la compilazione della Convenzione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, dotato di un apposito organismo di monitoraggio e di controllo del rispetto esecutivo della Convenzione negli Stati Parti.

Il sistema onusiano, dal punto di vista organico, risponde a parametri di complessità strutturale e di dinamicità operativa, a fondamento della

costruzione di un apparato che esercita su molteplici livelli una competenza talora politica talora tecnica: ne sono parte integrante e primaria la Commissione sullo Status delle Donne e, oggi, l'agenzia delle Nazioni Unite dotata di mandato specifico per i temi di genere, UN Women. Nel Volume, tuttavia, l'approccio globale alla materia viene affrontato richiamando le diverse competenze settoriali attribuite agli istituti e alle agenzie specializzate, organizzazioni intergovernative internazionali che hanno contribuito per una lettura circostanziata e mirata dei diritti delle donne e delle ragazze, della parità di genere e delle pari opportunità, adottando il c.d. *gender mainstreaming approach* ovvero, secondo un'accezione comune e oramai consolidata nel linguaggio internazionale: "the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors involved in policy-making".

Sempre nel sistema onusiano, seppure nella localizzazione decentrata di Ginevra, le componenti politica e tecnica per la trattazione dei temi di genere sono state attribuite dal Consiglio dei Diritti Umani a due organismi di esperti, dotati di competenze di ricerca, analisi e supporto consultivo agli Stati membri nella trattazione dei temi di genere.

Una ultima prospettiva tematica di indubbio interesse è rappresentata, sempre nel quadro onusiano ma con un rinvio all'apparato intergovernativo propriamente competente in materia ovvero l'Alleanza Atlantica, dal ruolo assunto dalle donne nei processi di mantenimento e di ricostruzione della pace e della sicurezza internazionale. In tale assetto la NATO, rinviando alla produzione normativa del Consiglio di sicurezza a partire dagli anni 2000, ha approntato una serie di misure programmatiche ad impatto prettamente militare per la definizione di standard strutturali e partecipativi volti a rafforzare la componente di genere nei contesti di conflitto intesi in senso ampio.

Nel secondo capitolo della prima sezione del Volume sono invece esaminati i sistemi intergovernativi di portata regionale, con riferimento all'area continentale europea: Consiglio d'Europa, Unione europea, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. In questo ambito rileva in particolare, a fronte della scelta condivisa in favore del già citato *gender mainstreaming approach*, la prospettiva adottata per la trattazione dei temi di genere in una dimensione prettamente normativa e talora giurisdizionale, generale e al contempo settoriale – per la compilazione di strumenti giuridici di portata vincolante su aspetti critici inerenti la condizione femminile e la vittimizzazione delle donne e delle ragazze per comportamenti ed atti violenti nei loro riguardi o allo sfruttamento e alla

tratta in contesti di criminalità organizzata nazionale e transnazionale. Ciò che diverge nei sistemi esaminati attiene ai meccanismi e alle modalità di controllo circa il rispetto dei diritti delle donne e delle ragazze e alle procedure di sanzionamento a carico degli offensori: nel Consiglio d'Europa questo aspetto presenta una marcata rilevanza, se comparato alla dimensione prettamente cooperativa e dunque rimessa alla volontà partecipativa degli Stati membri nel quadro dell'OSCE. Il sistema europeo *tout court* presenta, invece, una impostazione affatto repressiva bensì costruttiva, attraverso le misure programmatiche settoriali proprie delle politiche dell'Unione allo scopo di promuovere la parità e le pari opportunità di donne e ragazze. Se è pur vero che anche nel Consiglio d'Europa e nell'OSCE sono stati adottati documenti strategici in materia di genere, essi non presentano caratteristiche di approfondimento settoriale quali quelle delle misure programmatiche dell'Unione europea.

Nel terzo capitolo della prima sezione del Volume si ritorna ad esaminare il contesto globale, sebbene in una prospettiva apparentemente monotematica: invero la visione economica dei temi di genere, così come affrontata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e dai forum informali del G7-G20 e del *World Economic Forum* (WEF), implica una più ampia riflessione che ha portato gli Stati membri e partecipanti a correlare, ad esempio, il tema della violenza di genere quale causa ed effetto di una dipendenza economica della donna dal partner. Ma è evidente che la dimensione economica rimanda alle divergenze professionali, di carriera, salariali tra uomo e donna e alla limitata presenza delle donne nelle posizioni apicali degli apparati pubblici e privati, senza assicurare loro alcuna effettiva partecipazione ai processi decisionali che le riguardano direttamente. Si tratta di argomenti progressivamente e ampiamente inclusi nell'agenda delle più recenti Presidenze G7 e G20, come anche, in una visione che correla due componenti importanti dell'azione cooperativa in senso ampio, le misure di assistenza in funzione dello sviluppo non soltanto economico ma anche sociale e culturale, nonché giuridico – nella correlazione esistente tra diritti umani, democrazia e stato di diritto – definite strategicamente e condotte concretamente dall'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo (IDLO).

La seconda sezione del Volume è dedicata alla trattazione approfondita della componente di genere, nella visione programmatica adottata dalle Nazioni Unite nel corso dei decenni del XX secolo e dei passaggi di verifica circa gli impegni assunti dagli Stati membri in occasione delle principali Conferenze mondiali dedicate ai temi di genere in via generale.

Una particolare analisi merita il contenuto della Dichiarazione e della Piattaforma d'Azione di Pechino: la Piattaforma rappresenta, infatti, un documento peculiare in quanto affronta i temi in esame attraverso una costruzione complessa articolata in dodici aree critiche, rispetto alle quali gli Stati membri hanno introdotto importanti misure legislative, significativi documenti strategici, rilevanti strumenti tecnici e risorse finanziarie per assicurare il conseguimento degli obiettivi comuni introdotti nella Piattaforma stessa. Come ovvio, in considerazione della impossibilità di trattare in dettaglio tutte le aree critiche, sono esaminate quelle che, in prossimità della celebrazione del venticinquesimo anniversario dall'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'Azione di Pechino, sono state considerate le più critiche nella visione statuale, regionale e globale.

Nella terza ed ultima sezione, con il fine di completare, senza alcuna pretesa di esaustività, la trattazione dei temi di genere è stato considerato opportuno illustrare le caratteristiche legislative, organiche, programmatiche ed operative proprie del sistema-paese italiano. E' evidente che, nella storia italiana del XX secolo, le donne hanno assunto un ruolo straordinario, particolarmente attivo, nella rivendicazione dei propri diritti e libertà, incidendo sulla compilazione di importanti strumenti legislativi e strategici, con risultati alterni se osservati in ragione degli effetti positivi prodotti e delle difficoltà che ancora oggi si registrano nella società italiana. Tuttavia dalla ricostruzione è possibile mettere in evidenza come, sulla scorta dei principi e degli standard comuni di matrice internazionale, l'Italia abbia sempre agito affinché la promozione e la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze sia affrontata seguendo il già menzionato *gender mainstreaming approach* e che tale approccio debba essere preservato e potenziato anche nei prossimi anni.

CRISTIANA CARLETTI

MARIELLA PAGLIUCA

Lista degli acronimi ed abbreviazioni

BFM	<i>Bureau of Financial Management</i>
CSAP	<i>Civil Society Advisory Panel</i>
CSW	<i>Commission on the Status of Women</i> Commissione sullo Status delle Donne
CWINF	<i>Committee on Women in the NATO Forces</i>
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of Discrimination against Women</i> Convenzione sulla eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne
	<i>Development Assistance Committee</i>
DAC	<i>Division for the Advancement of Women</i>
DAW	Divisione per l'Emancipazione delle Donne
	<i>Declaration on the Elimination of Discrimination against Women</i>
DEDAW	Dichiarazione sulla eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne
EIGE	<i>European Institute for Gender Equality</i> Istituto europeo per la Parità di Genere
ENEGE	<i>European Network of Experts on Gender Equality</i> Rete europea di esperti sulla parità di genere
EPSCO	Consiglio Affari Occupazionali, Politiche Sociali, Salute e Consumatori
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura
FEMM	<i>Committee on Women's Rights and Gender Equality</i> Comitato sui Diritti delle Donne e la Parità di Genere
FIES	<i>Food Insecurity Experience Scale</i>
FPIS	<i>Flagship Programme Initiatives</i>
GAD	<i>Gender and Development</i>
GAP	<i>Group Gender Action Plan</i>
GEAC	<i>Gender Equality Advisory Council</i>
GEC	<i>Gender Equality Commission</i>
GED/ILOAIDS	<i>Gender, Equality and Diversity and ILOAIDS Branch</i>
GEM	<i>Gender Equality & Mainstreaming</i>
GENDERNET	<i>Network on Gender Equality</i>
GERs	<i>Gender Equality Rapporteurs</i>
GFP	<i>Gender Focal Point</i>
GPG	<i>Global Policy Group of Regional Directors</i>
GRETA	<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i>
GREVIO	<i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i>
GSIM	<i>Gender Sensitive Indicators for Media</i>
HHMs	<i>Household Methodologies</i>
IANWGE	<i>Inter-Agency Network on Women and Gender Equality</i> Rete Inter-Agenzia sulle Donne e la Parità di Genere

IDLO	<i>International Development Law Organization</i>
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i> Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo
ILO/OIL	<i>International Labour Organization</i> Organizzazione Internazionale del Lavoro
IMS	<i>International Military Staff</i>
IMS GENAD OFFICE	<i>International Military Staff Office of the Gender Advisor</i>
INSTRAW	<i>International Research and Training Institute for the Advancement of Women</i> Istituto Internazionale di ricerca e formazione per il Progresso delle Donne
ITU/UIT	<i>International Telecommunication Union</i> Unione Internazionale delle Telecomunicazioni
JIU	<i>Joint Inspection Unit</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico – Alleanza Atlantica
NCGP	<i>NATO Committee on Gender Perspectives</i>
NOGP	<i>NATO Office on Gender Perspectives</i>
OECD/OCSE	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ODG/GE	<i>Division for Gender Equality</i>
ODGP	<i>Office of the Directorate General of Programmes</i>
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani
OSAGI	<i>Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women</i>
OSCE	<i>Organization for Security and Cooperation in Europe</i> Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OWINF	<i>Office on Women in the NATO Forces</i>
RAR	<i>Regional Acceleration of Resolution 1325</i>
SIGI	<i>Development Centre's Social Institutions and Gender Index</i>
SPS	<i>Science for Peace and Security Programme</i>
STEM	Materie scientifiche, tecnologiche, dell'ingegneria e della matematica
SWAP	<i>UN System -wide Action Plan</i>
UFGE	<i>Umbrella Facility for Gender Equality</i>
UNDG	<i>United Nations Development Group</i> Gruppo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia
UNICRI	<i>United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute</i> Istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia
UNIFEM	<i>UN Development Fund for Women</i> Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne

ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI

UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> Ufficio delle Nazioni Unite per il crimine transnazionale organizzato
WES	<i>European Network to Promote Women's Entrepreneurship</i>
WHO/OMS	<i>World Health Organization</i> Organizzazione Mondiale della Salute
WIPO/OMPI	<i>World Intellectual Property Organization</i> Organizzazione Internazionale per la Proprietà Intellettuale
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WPS	<i>Women, Peace and Security</i> Donne, Pace e Sicurezza

SEZIONE PRIMA
IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE

CAPITOLO I

Il sistema Nazioni Unite

SOMMARIO: 1. Dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite: il tema della parità di genere nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo – 2. La Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne: elementi materiali e meccanismo di controllo: *a.* Il dispositivo: struttura e contenuti materiali; *b.* Il meccanismo di controllo. Il Comitato CEDAW: composizione e funzioni; *c.* Alcune osservazioni generali ai fini della valutazione della Convenzione CEDAW – 3. Il sistema ONU e la promozione della parità e delle pari opportunità: *a.* La Commissione sullo Status delle Donne; *b.* UN Women; *c.* Altri organismi del sistema Nazioni Unite; *d.* Gli istituti e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite: struttura ed azioni programmatiche sui temi di genere.: *i.* Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO/OIL); *ii.* Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO); *iii.* Organizzazione mondiale della Salute (WHO/OMS); *iv.* Ufficio delle Nazioni Unite per il crimine transnazionale organizzato (UNODC); *v.* Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO); *vi.* Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD); *vii.* Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU/UIT); *viii.* Organizzazione Internazionale per la Proprietà Intellettuale (WIPO/OMPI); *ix.* Gruppo della Banca Mondiale (World Bank) – 4. Le Procedure Speciali istituite dal Consiglio dei Diritti Umani: *focus* sul contrasto alla violenza di genere e alla discriminazione *de jure* e *de facto*: *a.* Il Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze; *b.* Il Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi – 5. Una lettura circostanziata del ruolo della donna in funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: elementi normativi nel quadro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e lettura dei temi di genere estesa all'azione programmatica dell'Alleanza Atlantica.

La complessa architettura istituzionale delle Nazioni Unite e il processo di produzione normativa che ha contraddistinto il diritto internazionale dei diritti umani, includendo il tema della parità e delle pari opportunità, dalla metà degli anni '50 sino ad oggi costituisce un quadro sistemico di indubbia importanza.

In esso, invero, ha avuto luogo il dibattito che ha coinvolto tutti gli Stati attualmente membri della Comunità internazionale per la definizione giuridica dei principi a fondamento della materia di genere,

per la determinazione di standard condivisi e la compilazione di strumenti strategici comuni, di portata generale o settoriale, per la configurazione di interventi progettuali mirati in linea con le priorità cooperative fissate nell'Organizzazione dalla metà del XX secolo, superano il Millennio fino ad arrivare alla formulazione di un impegno rinnovato per la protezione e la promozione dei diritti delle donne e delle ragazze nella prospettiva del 2030¹.

In questo primo Capitolo si analizzeranno in dettaglio i dispositivi che hanno rappresentato dei passaggi cruciali nella costruzione dell'apparato giuridico onusiano, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani alla Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne. Per la migliore e più efficace attuazione degli stessi, il sistema ha operato attraverso organismi di controllo, mediante la più ampia azione ricognitiva e d'indirizzo politico condotta dai principali organi delle Nazioni Unite, tramite organismi appositamente istituiti per una generale e comprensiva trattazione della materia, infine per mezzo degli apparati tecnici e le misure di pianificazione strategica rilevanti sul piano settoriale e realizzate dai principali istituti ed agenzie specializzate del sistema onusiano. La dottrina ha avuto modo di ricostruire questo processo in modo costante e ragionato, mettendo in evidenza luci ed ombre dei risultati conseguiti in merito alla promozione e alla protezione dei diritti di genere, valutando al contempo il peso giuridico del tema sul piano universale e regionale come anche la sua declinazione settoriale².

Ciò che si vuole mettere in evidenza in questa analisi è la portata innovativa della definizione primigenia degli standard giuridici e la

¹ Tra i principali contributi della dottrina inerenti la materia nella prospettiva giuridica internazionale cfr. KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.) (2014). *Gender and International Law*. London: Routledge; MOOKI, M., OZOEMANA, R. AND HANSUNGULE, M. (2010). *Women's Rights in International Law*. In CHOWDHURY, A., BHUIYAN, J., *An Introduction to International Human Rights Law*. Leiden: Brill, 73-99.

² Nell'ampia produzione della dottrina sulla trattazione del tema nel quadro delle Nazioni Unite si segnalano *inter alia*: DEGANI, P. (2010). *Condizione femminile e Nazione Unite: recenti sviluppi della politica internazionale per i diritti umani delle donne*. Padova: CLEUP; GASPARD, F. (2006). *L'ONU et les droits des femmes*. *L'Observateur des Nations Unies*, No. 20-21, 285-297; GIERYCZ, D. (2002). *Human Rights of Women at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. In BENEDEK, W., E.M. KISAAYE AND OBERLEITNER, G. *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experiences*. London; New York: Zed Books, 30-49; LEEUWEN, F. van (2012). *The United Nations and the Promotion and Protection of Women's Human Rights: a Work in Progress*. In WESTENDORP, I., *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 13-29; PIETILÄ, H. (2002). *Engendering the global agenda: the story of women and the United Nations*. Geneva: UN Non-Governmental Liaison Service; *id.* (2007). *The unfinished story of women and the United Nations*. New York; Geneva: UN, Non-Governmental Liaison Service, 2007.

progressiva necessità, sulla scorta dell'evoluzione della società nel suo complesso, di un adattamento degli stessi per una maggiore tutela dei diritti delle donne e delle ragazze, in linea con le esigenze degli Stati in funzione di un aggiornamento generale e settoriale della disciplina medesima.

1. *Dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite: il tema della parità di genere nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*

Nella Società delle Nazioni, organismo intergovernativo istituito al termine del primo conflitto mondiale, il contributo del Consiglio Internazionale per le Donne ricevette particolare apprezzamento ai fini dell'inserimento delle fattispecie giuridiche inerenti la condizione delle donne nell'atto costitutivo della Società.

Art. 23

Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League:

will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organisations;

[...]

(c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs; [...]

In conformità con l'introduzione di tale esplicito riferimento, la Società avviò una serie di azioni mirate a tutelare la condizione femminile, muovendo da una complessiva ricognizione della stessa sul piano mondiale condotta da un Comitato di Esperti appositamente creato a tal fine nel 1937.

Il mandato del Comitato fu tuttavia interrotto dallo scoppio del secondo conflitto bellico e pertanto la trattazione di questo tema fu ripresa soltanto nella fase negoziale mirata alla elaborazione della Carta di San Francisco, durante la quale fu determinante il duplice contributo delle donne partecipanti alle delegazioni degli Stati futuri membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle donne rappresentanti le organizzazioni della

società civile, accreditate dalla Conferenza di San Francisco³.

Il risultato di questo impulso negoziale si tradusse nell'introduzione dei principi della parità tra uomini e donne nel Preambolo, e della non discriminazione, declinata in ragione dei parametri multipli per la garanzia del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'Art. 1 paragrafo 3 della Carta.

Noi Popoli delle Nazioni Unite,

decisi a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne [...]

I fini delle Nazioni Unite sono

3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale e culturale od umanitario, e nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione [...]

La medesima formulazione è stata reiterata successivamente nell'Art. 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, negli Artt. 2, paragrafo 1, e 3 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, e negli Artt. 2, paragrafo 2, e 3 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁴.

Invero la compilazione della Dichiarazione Universale e dei due Patti è stata ispirata dal lavoro tipico di analisi ed indagine sul tema condotto da una sotto-commissione dell'allora Commissione sui Diritti Umani, organismo sussidiario dell'Assemblea generale creato nel 1946 con il mandato di elaborare e negoziare uno strumento giuridico mirato per la promozione e la protezione dei diritti umani. La sotto-commissione in realtà

³ Vedi Charter of the United Nations, signed on 26 June 1945 in San Francisco, at the conclusion of the United Nations Conference on International Organization, and into force on 24 October 1945. Per una interessante ricostruzione storica del processo di affermazione dei diritti di genere cfr. CHESLER, E. (2012). *The Shoulders We Stand On: Eleanor Roosevelt and Roots of the Women's Rights Revolution*. In WORDEN, M. (ed.), *The Unfinished Revolution: Voices from the Global Fight for Women's Rights*. New York, NY: Seven Stories Press, 17-28.

⁴ Vedi, rispettivamente: UNGA Res 217 A (III), 10 December 1948; International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27.

non venne mai costituita e ad essa il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite propose, quale organismo sostitutivo istituito ai sensi dell'Art. 68 della Carta, la Commissione sullo Status delle Donne (*Commission on the Status of Women* – CSW). Infatti la Commissione fu invitata a partecipare ai lavori della Commissione sui Diritti Umani, nei passaggi negoziali inerenti il tema della parità di genere.

In questo senso può dunque leggersi il contributo tecnico fornito dalla Commissione nella compilazione delle disposizioni sopra richiamate, con l'intento di rafforzare l'impegno degli Stati membri dell'Organizzazione per il contrasto ad ogni forma discriminatoria che attentasse alla reale parità di condizioni tra uomo e donna.

Patto Internazionale sui diritti civili e politici

Art. 1

Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

Art. 2

1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Art. 3

Gli Stati parti del presente Patto s'impegnano a garantire agli uomini e alle donne eguale diritto di godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel Patto.

Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

Art. 2

2. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Art. 3

Gli Stati parti del presente Patto s'impegnano a garantire agli uomini e alle donne eguale diritto di godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel Patto.

Le difficoltà riscontrate nel perseguire tale obiettivo hanno accelerato il processo teso ad elaborare uno strumento giuridico, dapprima di natura declaratoria e poi vincolante, specificamente dedicato alle molteplici forme discriminatorie commesse in danno delle donne e delle ragazze.

In questa accezione si deve leggere pertanto il negoziato mirato alla adozione della Dichiarazione sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (*Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* - DEDAW), condotto nel quadro della CSW per la conseguente trasmissione del testo in seno all'Assemblea generale per l'adozione ultima nel 1967⁵.

La Dichiarazione presenta una struttura semplice, del tutto simile alla Dichiarazione Universale. All'Art. 1 la discriminazione nei riguardi delle donne viene definita quale reato in danno della dignità umana, e nell'Art. 2 si introduce l'impegno per l'adozione di "appropriate measures ... to establish adequate legal protection for equal rights of men and women". Ancora, all'Art. 3 si rileva come le attitudini comportamentali ed i pregiudizi possano alterare le condizioni di parità tra uomo e donne e quanto sia importante operare per sradicarli e per vietare ogni forma di pratica "based on the idea of the inferiority of women". Nelle successive disposizioni si richiamano le forme di discriminazione che hanno luogo in diversi contesti sociali, familiare e di comunità, nell'ambito educativo ed economico, in situazioni circostanziate nelle quali la donna è vittima di tratta e di prostituzione. Gli Stati membri delle Nazioni Unite vengono in ultimo invitati ad assicurare il rispetto del principio generale di parità uomo-donna, in linea con la Carta dell'Organizzazione e con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

A distanza di un anno circa dall'adozione della Dichiarazione, si avviò una più ampia riflessione in seno alla CSW per la compilazione di uno strumento giuridico di portata vincolante. Su impulso del Segretario generale, il quale nel 1972 illustrava in uno suo rapporto all'attenzione della Commissione la situazione delle donne sul piano universale, la CSW creò un gruppo di lavoro incaricato di redigere una versione preliminare del futuro dispositivo convenzionale, sotto la guida delle Filippine e, in

⁵ Vedi Dichiarazione sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (*Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* - DEDAW) (UNGA Res 2263 (XXII), 7 novembre 1967).

modo congiunto in un momento successivo, con l'URSS⁶. La trasmissione del documento nel 1977 all'Assemblea generale, nel quadro della sua Terza Commissione, per una lettura definitiva, portò all'adozione finale della Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (*Convention on the Elimination of Discrimination against Women* – CEDAW) con Risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979, con 130 voti favorevoli, 9 contrari e 10 astensioni⁷.

La CEDAW, aperta alla firma nel 1980, è entrata in vigore il 3 settembre 1981 e, ad oggi, è stata ratificata da 189 Stati membri delle Nazioni Unite⁸.

⁶ Vedi UN Doc E/CN.6/573, 6 November 1973. In dottrina cfr. REHOF, L.A. (1993). *Guide to the Travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women*. Dordrecht: Nijhoff.

⁷ Vedi Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (Convention on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) (UNGA Res 34/180, 18 dicembre 1979).

⁸ Per una disamina dottrinale della Convenzione, tra i numerosi contributi prodotti in materia, cfr.: BYRNES, A. (2002). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In BENEDEK, W., KISAAYE, E.M. AND OBERLEITNER, G. *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experiences*. London: Zed Books, 119-172; CHINKIN, C. (2010). *Thoughts on the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. In SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*, London, Commonwealth Secretariat, 5-7; CORTI, I. (2012). *La CEDAW: uno strumento di straordinaria importanza per le donne di tutto il mondo*. In CORTI, I. *Universo femminile: la CEDAW tra diritto e politiche*, Macerata: EUM, Edizioni Università di Macerata; FREEMAN, M., AND CHINKIN C. (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press; SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (1998). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In KLEIN, E. (ed.). *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations: Colloquium Potsdam, 22./23. November 1996*. Berlin: Berlin Verl. Spitz, 71-88; *id.*, (2007). *The Nature and Scope of the Convention*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 10-29; SCHÖPP-SCHILLING, H.B. AND FLINTERMAN, C. (eds.) (2007). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press.

2. *La Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne: elementi materiali e meccanismo di controllo*

a. *Il dispositivo: struttura e contenuti materiali*

La struttura della Convenzione, perfettamente in linea con gli altri principali trattati del sistema onusiano costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, si sviluppa in una sezione preambolare, ed in sei parti principali dedicate, rispettivamente: agli obblighi generali in capo agli Stati parti (Artt. 1-6), alle fattispecie di prima generazione, ovvero i diritti civili e politici (Artt. 7-9), e di seconda generazione, ovvero i diritti economici, sociali e culturali (Artt. 10-14), e al riconoscimento dello status della donna, con riferimento all'ambito familiare (Artt. 15-16). Seguono la parte relativa al meccanismo di controllo ed al suo funzionamento (Artt. 17-22) e le disposizioni finali (Artt. 23-30)⁹.

Il Preambolo introduce la riflessione che ha indotto gli Stati membri delle Nazioni Unite che avevano già partecipato alla compilazione della DEDAW a sostenere un processo di codifica della disciplina attraverso uno strumento giuridicamente vincolante, ovvero implicante a loro carico un impegno supplementare per la prevenzione di ogni forma di discriminazione nei riguardi delle donne.

Nella parte prima, la condizione discriminatoria è definita in modo ampio: essa è tale da ricomprendere gli aspetti della ineguaglianza di diritto e di fatto, declinata in una dimensione propria del genere, quale condizione specifica che consente di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne in ragione della piena parità con gli uomini attraverso il superamento delle attitudini sociali e culturali, degli stereotipi e dei pregiudizi che si diffondono nel contesto collettivo.

Al fine di conseguire tale obiettivo complesso, agli Stati parti è richiesto di adottare apposite ed efficaci misure domestiche di contrasto alla discriminazione di genere in ogni ambito, in modo non rigido ma flessibile alle esigenze proprie del contesto medesimo, privato e familiare¹⁰, pubblico

⁹ Per un inquadramento della CEDAW nel contesto dei principali strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, cfr. BYRNES, A. (1997). *Human Rights Instruments relating specially to Women with Particular Emphasis on the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In BYRNES, A., CONNORS, J. AND BIK, L. (eds.). *Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation*. London: Commonwealth Secretariat, 39-57.

¹⁰ Cfr. sul punto FREEMAN, M.A. (1995). *The Human Rights of Women in the Family: Issues and Recommendations for Implementation of the Women's Convention*. In PETERS, J. AND WOLPER, A. (eds.). *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*. New

e professionale; ciò include altresì l'adozione di misure positive ad impatto strutturale che poggiano sul riconoscimento delle stesse differenze tra uomo e donna. La lettura delle misure di contrasto, in sostanza, richiede un duplice approccio operativo di natura verticale (Stato-individuo) ed orizzontale (nel rapporto tra pari, ovvero altri individui persone fisiche o giuridiche).

Nelle parti seconda, terza e quarta si affrontano temi di carattere sostanziale, correlati a diverse aree di interesse, di portata generale o più specifica e che implicano obblighi a carico degli Stati parti.

Rilevanza particolare assume l'Art. 6, che ha ad oggetto il contrasto a forme di tratta e sfruttamento ai fini della prostituzione. In esso non vi è alcun riferimento esplicito alla parità tra uomo e donna, bensì all'impegno statutale nel prevenire tali tipologie di atti commessi in danno della popolazione femminile quale conseguenza di atteggiamenti e stereotipi culturali connaturati nella società, e nel declinare tale impegno nella dimensione propria della disciplina sia del diritto internazionale dei diritti umani sia del diritto penale e della cooperazione giudiziaria penale¹¹.

L'obbligo di adottare tutte le misure appropriate al fine di eliminare la discriminazione di genere è declinato rispetto alla vita politica e pubblica nazionale, ai sistemi intergovernativi sovranazionali, all'acquisizione e al consolidamento dello status di nazionalità, ai settori educativo, lavorativo e sanitario, al contesto familiare, all'accesso al credito, al riposo, svago e attività sportive, ai contesti rurali, all'ambito giudiziario e alla capacità di stare in giudizio, alla libertà di movimento. Dalle fattispecie riscontrate in tali ambiti emerge con chiarezza la universalità ed interdipendenza delle stesse nella dimensione di genere, senza distinzione alcuna tra diritti di prima e di seconda generazione¹².

La parte quinta è dedicata al meccanismo di controllo in ordine all'applicazione della Convenzione negli Stati parti, ovvero al Comitato CEDAW, ritenuto indispensabile a seguito dello scarso impatto della procedura attivata nel quadro della DEDAW che attribuiva alla CSW la competenza a ricevere rapporti periodici dagli Stati firmatari per illustrare la condizione femminile sul piano domestico. Una apposita disamina del meccanismo è introdotta più avanti.

La sesta ed ultima parte contiene le disposizioni finali, comuni ad altri strumenti giuridici convenzionali previgenti, le quali, ad esempio, richiamano la prevalenza della legge nazionale qualora più garantista, la

York, NY: Routledge, 149-165.

¹¹ In dottrina cfr. MERRY, S. (2011). *Gender Justice and CEDAW: the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. *Hawwa*, 9 (1-2), 49-75.

¹² In questo senso cfr. ROTH, B.R. (2002). *The CEDAW as a Collective Approach to Women's Rights*. *Michigan Journal of International Law*, 24(1), 187-225.

possibilità di adottare misure necessarie in condizioni particolarmente importanti ai fini dell'attuazione della Convenzione, il divieto di apporre riserve in contrasto con il dettato convenzionale, le modalità di soluzione di controversie sorte in ordine all'applicazione del dispositivo medesimo.

Si deve aggiungere infine la possibilità che il predetto Comitato riceva comunicazioni presentate da individui, gruppi di individui, organizzazioni non governative o altri Stati parti della Convenzione, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo Facoltativo alla CEDAW, ai sensi dell'Art. 18 della stessa. Compilato da un apposito gruppo di lavoro, il testo preliminare del Protocollo venne visionato dal Comitato e dalla CSW per poi essere adottato nel 1999, prevedendo altresì in favore del Comitato la competenza a condurre attività d'inchiesta a fronte della violazione grave e sistematica dei diritti e delle libertà sancite nella Convenzione. Ad oggi il Protocollo Facoltativo è stato ratificato da 114 Stati parti della Convenzione¹³.

La Convenzione si caratterizza, come già si ricordava, per l'introduzione di alcune importanti definizioni della materia sotto il profilo giuridico, anticipate nella DEDAW¹⁴.

In assenza di una precisazione terminologica inerente la titolare di diritti e libertà, si intendono inclusi nella definizione i parametri sessuali ed anagrafici al fine di ricomprendere in essa le donne e le ragazze. La stessa soluzione è stata adoperata in merito al concetto di genere, introdotto nella declinazione del principio di non discriminazione su base sessuale: è soltanto in un secondo momento, attraverso la Raccomandazione generale n. 25, che

¹³ Vedi Protocollo Facoltativo alla CEDAW (UNGA Res A/54/4, 6 ottobre 1999). La rilevanza materiale e, in particolar modo, procedurale del Protocollo è stata analizzata in dottrina sia per mettere in luce le caratteristiche dello strumento in via generale sia per fornire una valutazione in ordine all'impatto in termini di protezione dei diritti di genere. Cfr. sul tema: FLINTERMAN, C., AND LIU, G. (2009). *CEDAW and the Optional Protocol: First Experiences*. In ALFREDSSON, G. (et al.). *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*. Leiden: Nijhoff, 91-97; GÓMEZ ISA, F. (2003). *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo*. In PUREZA, J.M. (et al.) (eds.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universitat de Deusto: Bilbao, 279-308; GÓMEZ ISA, F. AND DE FEYTER, K. (eds.) (2006). *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol*, In *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*. Bilbao: University of Deusto, 217-248; HODSON, L. (2014). *Women's Rights and the Periphery: CEDAW's Optional Protocol*. *European Journal of International Law*, 25(2), 561-578; ISA, F.G. (2009). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol*. In ISA, F.G., FEYTER, K. de (ed.). *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao: University of Deusto, 373-412.

¹⁴ La continuità esecutiva tra DEDAW e CEDAW è analizzata da EVATT, E. (2002). *Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW*. *George Washington International Law Journal*, 34, 515-553; FLINTERMAN, C. (2011). *Eight Years in CEDAW*. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 29(1), 8-12.

il Comitato di controllo ha voluto determinarne la portata statuendo che: “biological as well as socially and culturally constructed differences between women and men must be taken into account”¹⁵. In una successiva disamina, nel quadro della Raccomandazione generale n. 28, il Comitato ha quindi formulato una definizione comprensiva del concetto in esame, che pone la titolare in un contesto relazionale con l'uomo:

*“(a) The term gender refers to socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences resulting in hierarchical relationships between women and men and in the distribution of power and rights favouring men and disadvantaging women. This social positioning of women and men is affected by political, economic, cultural, social, religious ideological and environmental factors and can likewise be changed by culture, society and community”*¹⁶.

Per quanto attiene al concetto di parità, strettamente collegato al principio di non discriminazione, esso viene declinato nel dispositivo convenzionale all'obiettivo ultimo della Convenzione ovvero la garanzia del pieno godimento dei diritti e delle libertà “on the basis of equality of women and men”, richiedendo agli Stati parti di assicurare la parità sul piano formale, materiale, di opportunità, di risultato, nella sua dimensione trasformativa¹⁷.

¹⁵ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 25, disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

¹⁶ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 28, disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

¹⁷ La dimensione culturale incidente sulla titolarità e sull'esercizio dei diritti di genere è considerata in dottrina quale fattore di indiscussa importanza. Cfr. su questo aspetto: GOONESEKERE, S. (2007). *Universalizing Women's Human Rights through CEDAW*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 52-67; HOLTMAAT, R. (2013). *The CEDAW: a Holistic Approach to Women's Equality and Freedom*. In HELLM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 95-123.

¹⁷ In dottrina la declinazione specifica del principio di non discriminazione in ottica di genere è proposta da numerosi Autori: CASSEL, D., AND GUZMAN, J. (2009). *The Law and Reality of Discrimination against Women*. In ASKIN, K.D., AND KOENIG, D.M. (eds.). *Women and International Human Rights*, 1, 287-319; CUSACK, S., AND COOK, R. (2009). *Combating Discrimination based on Sex and Gender*. In KRAUSE, C., AND SCHEININ, M., *International Protection of Human Rights: a Textbook*. Turku/Åbo: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 205-226; MAYORDOMO RODRIGO, V. (2007). *La lucha contra la discriminación de la mujer*. In FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (coordinador),

Questa categorizzazione poggia sulla distinzione tra parità ed equità (*equality/equity*): la prima corrisponde ad una fattispecie giuridica, determinante un correlato obbligo di garanzia, la seconda si traduce in un obiettivo sociale su cui poggia la costruzione di un apparato istituzionale e la conduzione di politiche mirate a conseguirlo. La preminenza della prima, nel linguaggio della Convenzione, è stata esplicitata dal Comitato CEDAW nella Raccomandazione generale n. 28, richiedendo agli Stati parti “to use exclusively the concepts of equality of women and men or gender equality and not to use the concept of gender equity in implementing their obligations under the Convention”.

Invero la parità formale (*formal equality*) poggia su un ragionamento speculativo di matrice filosofica, che implica un trattamento paritario nei riguardi dei soggetti interessati – uomini e donne - in circostanze del tutto simili. Qualora ciò non avvenga, si nega la parità e si crea una situazione discriminatoria che rileva dal punto di vista giuridico nella volontaria esclusione di taluni individui o gruppi dal processo decisionale sulla scorta delle caratteristiche che li contraddistinguono, motivata dai decisori in quanto opzione oggettiva e ragionevole¹⁸. La norma e le correlate pratiche applicative poggiano, pertanto, sulla necessità che le donne esercitino appieno i diritti e le libertà di cui sono titolari: in questo senso la parità formale è stata oggetto di critiche in quanto si fonda soltanto sulla rivendicazione e non sull’impatto fattuale del riconoscimento di condizioni simili tra uomini e donne in un contesto sociale e nel trattamento riservato alle seconde sulla base di elementi caratterizzanti il genere femminile.

Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid: Dilex, 371-397; PENTIKÄINEN, M. (1999). *The Prohibition of Discrimination and the 1979 UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 59-83; PUSEY, L. AND CUSACK, S. (2013). *CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality*. *Melbourne Journal of International Law*, 14(1), 54-92. La ricostruzione del principio nella comparazione tra sistemi intergovernativi è affrontata in particolare da: FROSTELL, K. (1999). *Gender Difference and the Non-Discrimination Principle in the CCPR and the CEDAW*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.), *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 29-57; WESTENDORP, I., AND WALTERMANN, A. (2012). *The Essence of Discrimination against Women: an Interpretation by CEDAW and the European Union*. In WESTENDORP, I. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 33-63.

¹⁸ Per un ragionamento speculativo della dottrina sul punto, nella formulazione del prerequisito della *leadership* cfr.: DOMINGO, P., HOLMES, R., O’NEIL, T., JONES, N., BIRD, K., LARSON, A., PRESLER-MARSHALL, E. AND VALTERS, C. (2015). *Women’s Voice and Leadership in Decision-Making: Assessing the Evidence*. London: Overseas Development Institute; O’NEILL, T. AND DOMINGO, P. (2016). *Women and power: Overcoming barriers to leadership and influence*. London: Overseas Development Institute; TADROS, M. (2014). *Women in Politics: Gender, Power and Development*. London: Zed Books.

La parità materiale riflette proprio questa ultima considerazione. Muovendo dall'assunto secondo il quale un approccio differenziato in termini di trattamento non si traduce necessariamente nell'adozione di un comportamento o atto discriminatorio, la effettiva condizione di non eguaglianza tra uomini e donne deve essere letta in molteplici situazioni in cui emergono dissimilarità¹⁹. In tali circostanze, dunque, la parità materiale può essere perseguita attraverso l'adozione di appropriate misure legislative e politiche, funzionali nel rilevare dette differenze e nel prevenire un possibile impatto discriminatorio diretto o indiretto o altrimenti figurato ovvero nel caso in cui, a fronte della impossibilità di comparare la condizione di uomini e donne, la parità sostanziale sussiste comunque ed è il risultato di una impostazione strutturale ed operativa discriminatoria, difficile da revisionare.

L'ipotesi ora menzionata è riferibile ad una ulteriore declinazione del concetto di parità c.d. trasformativa, che ha luogo quando le strutture sociali nelle quali domina una impronta discriminatoria di genere sono modificate, riconoscendo e valorizzando le differenze tra uomini e donne in termini positivi.

Le pari opportunità sono strettamente correlate al concetto di parità, inteso nella sua accezione più ampia giacché si rivelano strumentali per la misurazione ed le modalità di raggiungimento della parità reale tra uomini e donne, presumendo che essi operino nel contesto sociale effettuando scelte differenti e producendo conseguenze differenti. Pertanto, è possibile ritenere che sussistano pari opportunità formali, in assenza di ogni misura legislativa o operativa che impedisca la partecipazione delle persone private di tali opportunità e senza comprendere le cause di queste condizioni di svantaggio. Laddove, invece, si faccia riferimento alle pari opportunità materiali, si intende richiamare la situazione di svantaggio derivante da un trattamento differenziato e da ostacoli partecipativi, la quale deve essere affrontata in modo concreto.

La parità di risultato conferma l'esistenza di una parità di base, di una situazione partecipativa e della ricezione di vantaggi o di opportunità in modo differenziato, in ragione delle scelte personali e dei co-fattori sociali che incidono sulla vita degli uomini e delle donne.

Si ritiene importante, infine, puntualizzare due ulteriori elementi concettuali per una maggiore comprensione del dispositivo convenzionale.

Il contrasto alla discriminazione in ragione del sesso, a fondamento della Convenzione CEDAW, non può essere positivamente perseguito se la discriminazione non si declina rispetto ad altri parametri in una prospettiva intersettoriale

¹⁹ Cfr. MERON, T. (1990). *Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination Against Women*. *American Journal of International Law*, 84, 213-217.

L'obbligo in capo agli Stati parti assume una triplice funzione, di rispetto, di protezione e di promozione dei diritti e delle libertà in essa enunciati²⁰. In questo senso il Comitato di controllo ha esplicitato questo ragionamento nelle Raccomandazioni generali n. 25 e n. 28:

*(b) States parties to the Convention are under a legal obligation to respect, protect, promote and fulfil this right to non-discrimination for women and to ensure the development and advancement of women in order to improve their position to one of de jure as well as de facto equality with men*²¹.

Il rispetto deve essere letto quale obbligo negativo, che impone agli Stati di non adottare misure legislative o politiche atte ad impattare in modo negativo, direttamente o indirettamente, sui diritti e le libertà delle donne. La protezione è, al contrario, un obbligo positivo di intervento a carico degli Stati, soprattutto nei confronti degli attori non statali, per la prevenzione e la eliminazione di ogni forma di condotta o di azione discriminatoria in ragione del sesso. L'impegno di promozione è rappresentato da una complessità di azioni che gli Stati parti dovranno adottare nel breve, medio e lungo periodo per combattere la discriminazione di genere in tutte le sue forme²².

b. Il meccanismo di controllo. Il Comitato CEDAW: composizione e funzioni

Le modalità attuative della Convenzione negli Stati parti sono oggetto di scrutinio periodico da parte del relativo Comitato di controllo, sopra menzionato²³.

²⁰ In questo senso, in dottrina, si è richiamato il concetto giuridico di *compliance* multi-livello: ENGLEHART, N.A., MILLER, M.K. (2014). *The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights*. *Journal of Human Rights*, 13(1), 22-47; FREEMAN, M.F. (1997). *The Human Rights of Women under the CEDAW Convention: complexities and opportunities of compliance*. *Proceedings of the annual meeting*, 91, 378-383; HELLM, A. AND AASEN, H. (2013). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional, and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press; ZWINGEL, S. (2005). *From intergovernmental negotiations to (sub)national change: A transnational perspective on the impact of CEDAW*. *International Feminist Journal of Politics*, 7(3), 400-424.

²¹ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 25, Raccomandazione generale n. 28, disponibili al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

²² Così ROSENBLUM, D. (2007). *Internalizing Gender: Why International Law Theory Should Adopt Comparative Methods*. *Columbia Journal of Transnational Law*, 45 (3), 759-828.

²³ Molteplici contributi sono stati prodotti dalla dottrina in merito alla composizione,

La prima sessione del Comitato ha avuto luogo dal 18 al 22 ottobre 1982, ed in essa sono stati eletti i componenti dell'organo, raggiungendo sin da subito il numero attuale.

Le caratteristiche strutturali di questo organismo riproducono il modello già adoperato per il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale: esso è composto, ad oggi, da 23 membri esperti della materia che vi siedono in ragione della rappresentanza equilibrata delle aree regionali di cui il sistema onusiano consta, e vi operano a titolo indipendente ed imparziale rispetto al criterio di nazionalità (Art. 17 della Convenzione).

La funzione principale del Comitato consiste nella ricezione dei rapporti nazionali inviati dagli Stati parti con cadenza regolare, per l'esame degli stessi e la discussione dei principali risultati applicativi della Convenzione sul piano domestico nel quadro delle sessioni del Comitato, convocate sulla base di un'agenda predefinita. Gli esiti della discussione si traducono in osservazioni e raccomandazioni all'indirizzo dello Stato esaminato per il miglioramento attuativo della Convenzione (Art. 18).

Più in dettaglio, in ogni sessione sono esaminati otto rapporti periodici presentati preventivamente dagli Stati parti i quali ricevono, prima della discussione, una Lista delle questioni predisposta dal Comitato in una riunione a porte chiuse (con l'eventuale partecipazione di rappresentanti di organismi del sistema onusiano, istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, organizzazioni non governative) per ricevere informazioni aggiornate in merito all'attuazione della Convenzione sul piano interno; tale passaggio è stato semplificato nel 2014 e si conclude con l'invio della risposta scritta dello Stato parte al fine di agevolare la discussione del rapporto periodico. Quest'ultima viene strutturata in modo simile rispetto alle procedure utilizzate da altri Comitati di controllo, in uno spirito di apertura e di collaborazione tra il Comitato e lo Stato parte esaminato. Successivamente all'introduzione del Capo della delegazione governativa e del membro del Comitato che ha analizzato in dettaglio il rapporto e che dunque svolge il ruolo di relatore, gli altri membri pongono quesiti sulla

al funzionamento ed ai risultati fattivi del Comitato CEDAW: BYRNES, A. (2013). *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 27-61; FLINTERMAN, C. (2012). *CEDAW: a Full Human Rights Treaty Body*. In WESTENDORP, I. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 395-403; SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (2007). *The Nature and Mandate of the Committee*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 248-261.

base della sequenza delle fattispecie della Convenzione ripartite per *clusters* o aree tematiche. La discussione si sviluppa in due passaggi temporali in cui si pongono domande e si formulano risposte funzionali alla compilazione delle osservazioni conclusive, documento finale nel quale il Comitato riporta le sue valutazioni e indirizza allo Stato esaminato le raccomandazioni da attuare per la migliore applicazione della Convenzione sul piano interno. Come è ovvio, in esse saranno riportati gli aspetti positivi, quelli critici e la richiesta di facilitare la diffusione dello stesso documento a livello nazionale, includendo due o tre temi principali sui quali lo Stato dovrà riferire al Comitato entro il biennio successivo per iscritto.

La regolamentazione di tale funzione è stata sottoposta a revisione nel corso del tempo, sulla scorta della necessità di dettagliarne le modalità e di far fronte in maniera positiva all'eccessivo carico di lavoro dipeso dai ritardi nella programmazione dell'agenda delle sessioni nelle quali inserire la discussione con gli Stati parti. Le proposte di revisione sono state dibattute nel corso di sessioni informali, per la riscrittura delle linee guida per la presentazione dei rapporti periodici, per il peso dei seguiti delle discussioni nella dimensione nazionale, e per il ruolo attribuito alle organizzazioni non governative e al dialogo con le stesse. In merito alla cadenza delle sessioni, esse hanno una durata massima di due settimane (Art. 20).

L'attività del Comitato viene sintetizzata in un apposito rapporto trasmesso all'Assemblea generale e alla Commissione sullo Status delle Donne (a titolo informativo). Al contempo il Comitato è competente altresì per l'interpretazione del dispositivo convenzionale, in una prospettiva di attualizzazione del contenuto allo scopo di garantirne una corretta applicazione ad opera degli Stati parti: esso procede a questo fine attraverso la compilazione e adozione di raccomandazioni generali di natura tematica, utili per una maggiore comprensione dei diritti e delle libertà nella dimensione di genere, anche con il supporto di altri attori, nazionali ed internazionali, pubblici e privati (Art. 21). Invero tali raccomandazioni generali sono mirate anche a facilitare l'esercizio di compilazione dei rapporti periodici degli Stati parti. In linea generale la procedura – che talora può essere condotta congiuntamente ad altri Comitati di controllo – si articola in un confronto pubblico organizzato nel formato della discussione generale, al quale partecipano molteplici attori. I risultati di questo passaggio sono tradotti in una bozza di raccomandazione generale, elaborata da un membro del Comitato e poi condivisa e dibattuta dagli altri membri per essere adottata ufficialmente in occasione dei lavori di una successiva sessione dell'organo.

In ultimo, la competenza del Comitato è stata ampliata attraverso l'adozione e l'entrata in vigore del Protocollo Facoltativo alla Convenzione

CEDAW il 10 dicembre 2000, il quale attribuisce all'organo una duplice competenza: la ricezione di comunicazioni da parte di individui, gruppi di individui, organizzazioni non governative, Stati parti, in cui si segnala la violazione delle fattispecie in essa enunciate (Art. 2); l'avvio di attività d'inchiesta a fronte della segnalazione di gravi e reiterate violazioni dei diritti delle donne e delle ragazze (Art. 8). Il Comitato può agire nelle due circostanze ora richiamate, interessando uno Stato parte che abbia ratificato anche il predetto Protocollo. Nel primo caso il Comitato opera attraverso la creazione di un apposito Gruppo di lavoro interno, composto da cinque dei suoi membri, incaricato di predisporre la versione preliminare della raccomandazione, da adottare formalmente e da trasmettere all'attenzione dello Stato interessato dalla procedura; spetterà ad un membro, in qualità di relatore nel caso di specie, monitorare e verificare i seguiti applicativi della raccomandazione²⁴.

In ordine alle attività d'inchiesta, il Comitato segue la medesima procedura: il Gruppo di lavoro interno dovrà verificare l'attendibilità della segnalazione ricevuta e, qualora la ritenga veritiera, chiedere ulteriori e dettagliate informazioni allo Stato interessato. Laddove si riscontri in modo circostanziato la violazione grave e sistematica di uno o più diritti e libertà sanciti nella Convenzione, il Gruppo raccomanda al Comitato di nominare uno o due membri ai fini dello svolgimento di un'inchiesta – che può implicare anche una visita-paese - per la successiva adozione di un rapporto finale entro un periodo di tempo determinato. La trasmissione di questo rapporto allo Stato dovrà essere seguita, nei successivi sei mesi, da una risposta dello Stato nella quale si illustrino le misure adottate per porre fine alla violazione riscontrata. Soltanto al termine di questo passaggio, con il consenso dello Stato stesso, i documenti prodotti diverranno pubblici.

Sebbene non si possa parlare di prassi giurisprudenziale *tout court*, la produzione del Comitato costituita dalle Opinioni rilasciate a seguito dell'attivazione della competenza ad esaminare il singolo caso di violazione di una o di più disposizioni della Convenzione, comunicato da un ricorrente individuale o collettivo o da uno Stato parte, si ritiene importante menzionare a titolo esemplificativo alcune decisioni da esso adottate giacché, operando in tal senso, il Comitato ha contribuito senza dubbio allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani in merito

²⁴ Per un'analisi del portato significativo del Protocollo in ordine alla tutela dei diritti di genere cfr. CAMPBELL, M. (2016). *Women's Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: Unlocking the Potential of the Optional Protocol*. *Nordic Journal of Human Rights*, 34(4), 247-271; HOQ, L.A. (2001). *The Women's Convention and its Optional Protocol: Empowering Women to Claim Their Internationally Protected Rights*. *Columbia Human Rights Law Review*, 32(3), 677-726.

alle fattispecie di genere²⁵.

Complessivamente la prassi consente di formulare un generale apprezzamento per l'attività del Comitato, in particolar modo per gli aspetti inerenti la violenza di genere, la salute riproduttiva ed il contrasto ad ogni forma di stereotipo femminile: su tali argomenti la funzione interpretativa del dispositivo convenzionale è stata flessibile e creativa, diversamente da una impostazione piuttosto cauta e non supportata da un'attenta indagine sui fatti in altra casistica, allo scopo di identificare la tipologia di violazione e la sua possibile declinazione quale discriminazione indiretta o intersezionale²⁶.

Per quanto riguarda la violenza di genere, il Comitato ha sovente raccomandato agli Stati parti di dare riscontro effettivo all'obbligo di dovuta diligenza (*due diligence*) nel proteggere, rispettare ed assicurare adeguate misure rimediali in favore delle titolari dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione, interpretati nella Raccomandazione generale n. 19 nella quale la fattispecie discriminatoria comprende anche la violenza di genere²⁷. Nel caso *AT c. Ungheria* la dovuta diligenza in capo allo Stato interessato per non aver prevenuto e dunque protetto la persona sottoposta a violenza nel contesto familiare si sostanzia in una violazione dei diritti inerenti la sfera individuale, richiamando altresì quali co-fattori causali della violazione l'attitudine a considerare la donna in condizione di inferiorità rispetto al partner e all'assunzione di una posizione affatto paritaria nell'ambito familiare²⁸. Nel caso *Goekce c.*

²⁵ Cfr. NGUYEN, A. (2014). *Through the eyes of women? The jurisprudence of the CEDAW committee. Outskirts: feminisms along the edge*, vol. 30.

²⁶ Il Comitato ha operato sulla scorta dell'analisi del caso da parte del competente sistema giurisdizionale nazionale: cfr. MCCRUDDEN, C. (2017). *CEDAW in National Courts: A Case Study in Operationalizing Comparative International Law Analysis in a Human Rights Context*. In ROBERTS, A., STEPHAN, P., VERDIER, P.-H., VERSTEEG, M. (eds.). *Comparative International Law*. University of Michigan Public Law Research Paper No. 539.

²⁷ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 19, disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>. In dottrina, tra i numerosi contributi sul tema della violenza di genere, nella prospettiva di tutela della CEDAW, cfr. ANDERSON, K. (2014). *Violence against Women : State Responsibilities in International Human Rights Law to Address Harmful Masculinities*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.), *Gender and International Law*. London: Routledge, 213-237; EDWARDS, A. (2011). *Violence against Women under International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press; FREEMAN, M.A., CHINKIN, C. AND RUDOLF, B. (2012). *Violence Against Women*. In FREEMAN, M.A., CHINKIN, C. AND RUDOLF, B. (eds.). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*. Oxford: Oxford Scholarly Authorities on International Law.

²⁸ Vedi *AT v. Hungary* (Communication No 2/2003, UN Doc CEDAW/C/36/D/2/2003).

Austria la mancata e dovuta diligenza si è sostanziata, nel ragionamento del Comitato, non soltanto nel non aver prevenuto la violenza di genere – causa di omicidio della donna nel caso di specie – ma anche nel non aver perseguito adeguatamente l’offensore²⁹. La prima omissione, attribuita alle forze dell’ordine, è stata motivata dalla sottovalutazione della gravità della situazione e dalla mancata tempestività dell’intervento. A simili conclusioni il Comitato è pervenuto nel caso *Yildirim c. Austria*, sebbene la motivazione a fondamento della violenza di genere riscontrata non è stata correlata in modo specifico e definito ad una sola disposizione convenzionale bensì a molteplici articoli (1, 2, 3 e 5), contestualizzando la violazione nell’ambito familiare³⁰. E’ proprio in quest’ultimo che il fenomeno della violenza è stato ampiamente registrato, favorendo in ogni modo il ragionamento del Comitato circa il corretto temperamento dei diritti e delle libertà di genere rispetto ad altre fattispecie: nella casistica sopra richiamata, con particolare riferimento al caso *Yildirim c. Austria*, il Comitato è giunto ad affermare che nessun temperamento è ammissibile allorché il diritto alla vita e all’integrità fisica e mentale della donna assume una portata prioritaria ed assoluta rispetto al diritto di movimento e alla compressione dei diritti di libertà dell’offensore.

In materia di salute e diritti correlati alla sfera riproduttiva, la prassi del Comitato non è ampia sebbene le comunicazioni presentate alla sua attenzione siano state numerose nel tempo. Nel caso *AS v. Ungheria* l’attenzione del Comitato, tale da riscontrare la violazione della Convenzione, è stata riservata non solo al diritto di accesso alle informazioni fornite nel presidio sanitario a beneficio della donna e dei suoi familiari, ma alle stesse modalità comunicative adoperate tali da esprimere un consenso informato, ovvero basato sulla condivisione dell’informazione e sul supporto medico, sulla ricezione di ulteriori informazioni su misure sanitarie alternative e sui rischi e vantaggi della misura consigliata, e sulla volontarietà del consenso³¹. In questa direzione il Comitato si è espresso anche nel caso *LC c. Perù*, riguardante il mancato intervento abortivo su una giovane donna in gravidanza, conseguenza di uno stupro, ed in

In dottrina cfr. RUDOLF, B., AND ERIKSSON, A. (2007). *Women’s Rights Under International Human Rights Treaties: Issues of Rape, Domestic Slavery, Abortion, and Domestic Violence. International Journal of Constitutional Law*, 5 (3), 507-525.

²⁹ Vedi Goekcev. Austria (Communication No 5/2005, UN Doc CEDAW/C/39/D/5/2005).

³⁰ Vedi *Yildirim v. Hungary* (Communication No 6/2005, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005).

³¹ Vedi *AS v. Hungary* (Communication No 4/2004, UN Doc CEDAW/C/36/D/4/2004).

condizioni fisiche critiche per aver tentato il suicidio³²; in tale circostanza la lacuna legislativa inerente le tecniche di aborto terapeutico è stata considerata dal Comitato una violazione della Convenzione da parte dello Stato interessato, peraltro aggravata dalla mancata previsione di apposite procedure atte a consentire alla donna di esprimere volontariamente il proprio consenso quando ciò riguardi direttamente la propria salute, ben oltre l'attitudine a ritenere prevalente la sicurezza del feto.

Il contrasto ad ogni forma di stereotipo di genere è stato trattato dal Comitato in quanto direttamente correlato alla violazione del dispositivo convenzionale: nel caso *Vertido c. Filippine*³³, come in molti altri casi di simile portata, la condizione di debolezza della donna sul luogo di lavoro e la sottoposizione a forme di violenza progressiva, a partire dalle molestie sino ad arrivare allo stupro, è stata spesso sottovalutata nel sistema di giustizia nazionale per una evidente stereotipizzazione della relazione professionale in danno della donna (i c.d. *rape myths*)³⁴.

In comparazione alla rilevante e progressiva casistica sinora richiamata, il Comitato ha assunto una posizione talora cautelativa nelle motivazioni addotte a dimostrazione della violazione della Convenzione ascrivibili ad una discriminazione indiretta: si tratta delle ipotesi nelle quali è necessario dimostrare che il medesimo trattamento, norma o standard giuridico può produrre effetti differenti e non paritari nei confronti di uomini e donne.

Nel caso *Nguyen c. Olanda* il rifiuto di dare seguito alla richiesta di duplice rimborso assicurativo formulata dalla lavoratrice a due datori di lavoro non è stato ritenuto discriminatorio ma semplicemente non conforme alla clausola prevista per evitare il cumulo dei rimborsi stessi³⁵. In realtà, uno dei membri del Comitato, in una sua opinione dissidente ha dimostrato come la clausola, applicabile ad una precisa categoria di lavoratori part-time, rappresentata soprattutto da donne, potesse essere considerata strumentale per una discriminazione indiretta. Un simile ragionamento è stato concepito nella caso *GD e SF c. Francia*, laddove il mancato riconoscimento del cognome materno accanto a quello paterno è

³² Vedi *LC v. Peru* (Communication No 22/2009, UN Doc CEDAW/C/50/D/22/2009).

³³ Vedi *Vertido v. The Philippines* (Communication No 18/2003, UN Doc CEDAW/C/46/D/18/2008).

³⁴ In particolare su quest'ultimo cfr. CUSACK, S. (2013). *The CEDAW as a Legal Framework for Transnational Discourses on Gender Stereotyping*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 124-157.

³⁵ Vedi *Nguyen v. The Netherlands* (Communication No 3/2004, UN Doc CEDAW/C/36/D/3/2004).

stato oggetto di una opinione dissidente volta a provare la natura indiretta della discriminazione dipesa dalla norma che prevede la trasmissione del cognome del padre ai figli maschi e femmine³⁶. In un ultimo caso, *Kayhan c. Turchia*, il divieto di indossare il velo sul luogo di lavoro è stato oggetto di valutazione atta a determinare la natura indiretta della discriminazione, quando in realtà è evidente che il trattamento viene riservato alle sole lavoratrici giacché i lavoratori non indossano il velo³⁷.

Le difficoltà incontrate dal Comitato nel pronunciarsi in modo esplicito su ipotesi di discriminazione indiretta sono state registrate anche in riferimento alle circostanze discriminatorie intersezionali o multiple. Nel caso sopra menzionato, la ricorrente è stata licenziata dalla scuola in cui insegnava proprio per aver disatteso la regola che vietava di indossare il velo in classe: a fronte della violazione della libertà di pensiero, coscienza e religione e del diritto al lavoro, il Comitato non ha tenuto in considerazione queste ulteriori fattispecie per pronunciarsi sull'ammissibilità della comunicazione stessa, evidenziando peraltro come la fattispecie non ricadesse nel contesto delle discriminazioni multiple sulla scorta delle motivazioni addotte dalla ricorrente. Nel caso *Zheng c. Olanda*, la mancata identificazione da parte della ricorrente della fattispecie della tratta di esseri umani nella comunicazione trasmessa al Comitato, indipendentemente dalla sussistenza di fatti comprovabili, ha determinato la formulazione della non ammissibilità della stessa, nonostante alcuni membri avessero manifestato le proprie opinioni dissidenti in favore dell'accoglimento³⁸.

c. Alcune osservazioni generali ai fini della valutazione della Convenzione CEDAW

La letteratura accademica prodotta in tempi recenti con particolare riferimento al tema dei diritti delle donne, alla parità e alle pari opportunità ha riflettuto per lungo tempo in merito alla rilevanza della Convenzione CEDAW rispetto agli altri strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani.

Invero la Convenzione non ha ricevuto adeguata attenzione per molteplici motivazioni.

³⁶ Vedi GD and SF v. France (Communication No 12/2007, UN Doc CEDAW/C/44/D/12/2007).

³⁷ Vedi *Kayhan v. Turkey* (Communication No 8/2003, UN Doc CEDAW/C/34/D/8/2005).

³⁸ Vedi *Zheng v. The Netherlands* (Communication No 15/2003, UN Doc CEDAW/C/42/D/15/2007).

La prima concerne l'impostazione prescelta per il processo negoziale e affidata in via primaria alla Commissione sullo Status delle Donne, caratterizzata da una impronta analitica e redazionale scarsamente giuridica e senza dubbio più sociale ed economica. La seconda attiene all'attribuzione all'allora Divisione per l'Emancipazione delle Donne (*Division for the Advancement of Women* – DAW) del mandato segretariale per la Convenzione, benché in correlazione con l'operato del Comitato di controllo.

La terza riguarda la dimensione materiale del dispositivo, nel quale il principio di non discriminazione, che pure era già previsto sia nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e nei Patti Internazionali e declinato anche in ragione della componente del sesso, in questa sede viene formulato in modo tale da renderlo isolato rispetto alle altre fattispecie di diritti umani nonché rimesso, per la valutazione della sua garanzia e del suo rispetto al solo Comitato di controllo della Convenzione. Invero la più ampia connotazione sostanziale di questo strumento convenzionale è stata assicurata proprio dallo stesso Comitato CEDAW, come sopra esaminato, soprattutto attraverso la funzione interpretativa del dispositivo affinché le fattispecie potessero assumere una connotazione universale, comprensiva della lettura morale, culturale³⁹, sociale e giuridica, ma anche mediante le osservazioni conclusive destinate agli Stati parti che hanno recepito con maggiore difficoltà gli obblighi convenzionali in favore di preminenti approcci culturali e religiosi non garantisti dei diritti delle donne.

Nella società contemporanea la piena ed efficace attuazione della Convenzione è un dato consolidato, anche in termini critici: sono presenti

³⁹ Cfr. in dottrina ADAM MUÑOZ, M.D.. (2001). *La protección de los derechos de las mujeres en una sociedad multicultural*. Cordoba: Instituto Andaluz de la Mujer; GOONESEKERE, S. (2007). *Universalizing Women's Human Rights through CEDAW*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 52-67; HOLTMAAT, R. (2013). *The CEDAW: a Holistic Approach to Women's Equality and Freedom*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 95-123; HOLTMAAT, R., NABER, J. (2011). *Women's Human Rights and Culture: from Deadlock to Dialogue*. Cambridge: Intersentia; JAISING, I. (2010). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and Realisation of Rights: Reflections on Standard Settings and Culture*. In SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*. London: Commonwealth Secretariat, 9-13; SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. (eds.) (2010). *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*. London: Commonwealth Secretariat; ZIRNGAST, N. (2013). *Demanding to be Human: the Moral Authority of Human Rights and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. Melbourne: Centre for Strategic Economic Studies, College of Business, Victoria University.

ulteriori ostacoli, rispetto al passato, che non consentono al sistema onusiano di pronunciarsi positivamente circa il rispetto del principio di non discriminazione nella prospettiva di genere nella vita pubblica e politica, nell'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari di base, nel contrasto alla violenza⁴⁰, nell'affrontare le difficoltà economiche e la povertà. In sostanza, accanto alla parità formale, raggiunta sul piano nazionale allorché gli Stati parti hanno adottato importanti e rinnovate misure legislative e politiche, ancora si registra una disparità materiale che può essere affrontata soltanto attraverso un cambiamento culturale complesso nella società, dunque una parità trasformativa dinamica ed incisiva per la promozione e la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze⁴¹.

3. *Il sistema ONU e la promozione della parità e delle pari opportunità*

Il sistema onusiano nel suo complesso si è impegnato in modo comprensivo per la promozione della parità e delle pari opportunità, in un quadro giuridico ben definito a partire dagli anni '80 dello scorso secolo.

In particolare è in occasione dei lavori della Conferenza Mondiale di Vienna nel 1993, dedicata alla materia dei diritti umani, che si ribadisce l'importanza dell'argomento affinché: "the equal status of women and the human rights of women should be integrated into the mainstream of United Nations system-wide activity". Tale considerazione viene declinata in modo ancor più dettagliato nel rapporto presentato dal Segretario generale nel 1998 e dedicato a "The Question of Integrating the Human Rights of Women throughout the United Nations System", con l'obiettivo di "(c) to ensure that the inevitable social construction of men's and women's respective roles does not permit a discriminatory bias which subordinates women to men or places women in any kind of inferior position... In the field of human rights, this primarily involves understanding that every occurrence of a human rights violation has a gender dimension"⁴².

⁴⁰ Interessante il contributo offerto dalla dottrina, in una previsione che correla la mancata compliance alla Convenzione alla possibile relazione tra condizione di dipendenza economica e violenza di genere: TRUE, J. (2012). *The Political Economy of Violence against Women*. Oxford: Oxford University Press.

⁴¹ Cfr. sul punto ZWINGEL, S. (2016). *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context*. London: Palgrave Macmillan.

⁴² Così GALLAGHER, A. (1997). *Ending the Marginalization: Strategies for Incorporating Women into the Mainstream of the United Nations Human Rights System*. *Human Rights Quarterly*, 19(2), 283-333; KOUVO, S. (2014). *The United Nations and Gender Mainstreaming: Limits and Possibilities*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.), *Gender*

In questa prospettiva i principali organi delle Nazioni Unite – Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, Consiglio economico e sociale, Segretario generale – hanno promosso un ampio dibattito sulle tematiche di genere contribuendo in modo periodico attraverso la produzione normativa e la reportistica annuale.

E' evidente, ancora, come la trattazione dell'argomento sia stata oggetto di attenzione dell'Alto Commissariato per i Diritti umani e, in esso, sia degli organi di controllo degli strumenti giuridici convenzionali che costituiscono il diritto internazionale dei diritti umani, ciascuno per i settori di rispettiva competenza, sia delle Procedure Speciali con mandato tematico⁴³.

Invero, rispetto alla iniziale considerazione delle modalità per una comprensiva trattazione del tema, tradotta nella formula inglese del 'mainstreaming', sebbene oggi estensivamente utilizzata, sembra più opportuno fare uso di una locuzione più circoscritta per l'integrazione della prospettiva di genere: essa viene percepita come più concreta e strumentale per il monitoraggio e la valutazione dei risultati, rispetto ad una categoria – donne e ragazze – i cui diritti e libertà sono garantiti dal sistema senza attribuire la corretta rilevanza all'aspetto della titolarità e dell'esercizio degli stessi.

E' in questa ottica che oggi il 'gender mainstreaming' viene inteso: una impostazione analitica ed operativa che poggia sull'indagine preventiva dell'impatto di genere, sulla raccolta di dati e la compilazione di statistiche disaggregate per sesso, e sulla programmazione del quadro finanziario e dell'allocazione delle risorse in una appropriata e bilanciata dimensione di genere⁴⁴.

and International Law, Vol. I: Adding, Stirring and Inventing: Making women Matter in International Law. London: Routledge, 324-340.

⁴³ Cfr. sul tema ŠIMONVIĆ, D. AND CONNORS, J. (2009). *The Role of UN Human Rights Mechanisms and OHCHR in the Promotion and Protection of Women's Human Rights*. In BENEDEK, W. (et al.). *Global Standards - Local Action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights: Conference Proceedings* of the Internal Expert Conference held in Vienna on 28 and 29 August 2008. Wien: Intersentia, 423-426.

⁴⁴ Nella riflessione della dottrina il concetto è stato affrontato e definito da CHARLESWORTH, H. (2005). *Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations*. *Harvard Human Rights Journal*, 18(1), 1-18; DAUPHIN, S., SÉNAC-SLAWINSKI, R. (2008). *Gender mainstreaming: de l'égalité des sexes à la diversité?*. Paris: L'Harmattan; OXAAL, Z. AND BADEN, S. (1997) *Gender and Empowerment: Definitions, Approaches and Implications for Policy*. BRIDGE Report No. 40; RAI, S. (ed.). (2002). *National Machineries for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratising the State?*. Manchester: Manchester University Press; *id.*, (ed.) (2003). *Mainstreaming Gender, Democratising the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press; *id.*, (2004). *Gender mainstreaming: Conceptual and Comparative Issues*. Paper presented to ESRC Gender Mainstreaming Seminar, Leeds; REES, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge; TRUE, J. (2003). *Mainstreaming Gender in Global Public Policy*. *International Feminist Journal of*

In linea con le conclusioni adottate dal Consiglio Economico e Sociale nel 1997, il sistema onusiano ha definito il contesto entro il quale operare per una complessiva azione di tutti gli organi, organismi ed enti dell'Organizzazione in materia di parità e pari opportunità. A questo scopo nell'ottobre 2006 il *Chief Executives Board for Coordination* ha adottato il c.d. *UN System-wide Action Plan* (SWAP) per l'attuazione della *Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women*. Si tratta di uno strumento che affida responsabilità direzionali e gestionali al funzionariato di alto livello del sistema in linea con le priorità sancite nelle principali Conferenze mondiali convocate dalle Nazioni Unite nei decenni passati e che si articola in sei aree-chiave: rafforzamento delle responsabilità; potenziamento dell'amministrazione sulla base dei risultati; creazione di un meccanismo di monitoraggio, valutazione e reportistica; allocazione di sufficienti risorse umane e finanziarie; sviluppo e/o potenziamento delle capacità e delle competenze; garanzia di coerenza/coordinamento e conoscenza/informazione in merito alla gestione sul piano globale, regionale e nazionale. Nel 2012 il Piano d'Azione è stato revisionato per la sua migliore applicazione in ogni singolo organismo, negli uffici locali dell'Organizzazione, sul piano nazionale e primariamente legislativo. In fase attuativa, dal 2012 al 2017, il c.d. UN-SWAP 1.0 è stato esaminato sulla scorta di quindici indicatori su base annuale da parte della *Joint Inspection Unit* (JIU) su richiesta dell'Assemblea generale. Nel 2018 è stato lanciato un secondo ciclo del Piano d'Azione (UN-SWAP 2.0), focalizzato sulla contestuale valutazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile nella dimensione di genere.

Il sistema onusiano ha agito in questo ambito attraverso la creazione e la graduale revisione del proprio apparato organico dedicato, rappresentato inizialmente dalla già menzionata Commissione sullo Status delle Donne, ancora oggi operativa, e in un momento successivo articolato in molteplici organismi, complementari e destinati ad essere ricompresi nell'attuale agenzia delle Nazioni Unite con mandato specifico per la parità e le pari opportunità, UN Women.

a. *La Commissione sullo Status delle Donne*

La Commissione sullo Status delle Donne (*Commission on the Status of Women* - CSW) fu istituita e convocata in prima sessione nel febbraio 1947, con la partecipazione dei rappresentanti degli allora Stati membri delle Nazioni Unite, quale organismo tecnico del Consiglio Economico e Sociale

Politics, 5(3), 368-396; WALBY, S. (2005). *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*. *Social Politics*, 12(3), 321-343.

dell'Organizzazione.

Essa venne supportata da un Ufficio localizzato nel Segretariato delle Nazioni Unite (la Divisione per l'Emancipazione delle Donne – *Division for the Advancement of Women*, DAW) nello svolgimento del suo incarico di analisi e di compilazione di possibili standard internazionali per il contrasto alla discriminazione di genere e per la protezione dei diritti delle donne.

In particolare alla CSW venne dato mandato di redigere le disposizioni della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dedicate ai temi di genere, proponendo l'adozione di un linguaggio neutrale e paritario in riferimento ai titolari dei diritti e delle libertà in essa enunciati. Al contempo la Commissione portò avanti una complessa indagine di studio sulla situazione delle donne a livello mondiale, in via principale negli Stati membri dell'Organizzazione. Ciò consentì di contribuire in modo mirato per la proposta e l'avvio di processi negoziali finalizzati alla compilazione ed adozione di appositi strumenti convenzionali focalizzati, ad esempio, sui diritti politici delle donne, sulla nazionalità delle donne coniugate, sul consenso al matrimonio, all'età minima per contrarre matrimonio e alle modalità di registrazione delle unioni matrimoniali.

Negli anni '60 la Commissione fu incaricata dall'Assemblea generale di compilare il primo strumento non vincolante comprensivo della materia nel suo complesso, la Dichiarazione sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, che anticipò il successivo passaggio di codificazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, completato soltanto alla fine degli anni '90 da un Protocollo Facoltativo.

Nei successivi decenni dedicati dalle Nazioni Unite ad una sistematica e comprensiva trattazione dei temi di genere, fu affidato alla Commissione il compito di celebrare l'Anno Internazionale delle donne, nel 1975, e di organizzare la prima Conferenza mondiale a Città del Messico, alla conclusione della quale venne lanciato il primo Decennio delle Nazioni Unite per le donne (Parità, Sviluppo e Pace), i cui risultati progressivi furono sottoposti a monitoraggio da parte dell'intero apparato onusiano, rappresentato dalle commissioni regionali, dalle agenzie specializzate, dai fondi e programmi delle Nazioni Unite.

La verifica dei risultati nel medio termine, su base quinquennale, venne effettuata nel 1980 al Vertice di Copenaghen e nel 1985 alla Conferenza di Nairobi. Per poter esercitare questa funzione, la Commissione fu affiancata da Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne (*UN Development Fund for Women* - UNIFEM)⁴⁵ e dall'Istituto Internazionale di ricerca e

⁴⁵ In dottrina cfr. ANDERSON, M. (1993). *Focusing on Women: UNIFEM's Experience in Mainstreaming*. New York: UNIFEM.

formazione per il Progresso delle Donne (*International Research and Training Institute for the Advancement of Women* - INSTRAW).

La rilevanza della Commissione ed il suo importante ruolo di coordinamento del sistema onusiano sui temi di genere implicò nel 1987 la scelta di convocazione annuale delle sue sessioni, la creazione di un *Bureau* composto da cinque membri in rappresentanza delle cinque aree regionali dell'Organizzazione con mandato biennale, nonché un aumento della *membership* sino a quarantacinque componenti. E' in questo passaggio di riforma strutturale che la CSW introduce la sua prospettiva d'analisi adottando un approccio di 'mainstreaming', ovvero affrontando i temi di genere in stretta correlazione con lo sviluppo economico, i diritti umani, gli aspetti sociali e culturali, la violenza di genere.

Tale posizionamento della CSW nel sistema onusiano è stato riconfermato in occasione della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne, tenutasi a Pechino nel 1995 e conclusasi con l'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'Azione: per il monitoraggio dei seguiti, la Commissione è stata supportata da un ulteriore Ufficio creato dall'Organizzazione per affiancare il Rappresentante Speciale sulle tematiche di genere e il progresso delle donne (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women* - OSAGI).

Dal 1995 ad oggi la CSW ha operato attraverso un programma di lavoro multi-annuale, focalizzato su specifici temi scelti preventivamente attraverso un'azione di consultazione condotta dalla DAW, discussi in occasione delle sessioni annuali e sintetizzati nelle c.d. Conclusioni generali (*agreed conclusions*).

Più in particolare, a partire dalla 23^a Sessione Speciale dell'Assemblea generale nel 2000, la Commissione ha stabilito di effettuare una revisione complessiva quinquennale per valutare l'attuazione della già menzionata Piattaforma d'Azione, condotta attraverso la richiesta e ricezione di reportistica di natura regionale e nazionale illustrativa dei risultati conseguiti e delle criticità ancora riscontrate in materia di genere, anche in relazione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile introdotti nell'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea generale nel settembre 2015.

b. *UN Women*

Nel 2011 tutti i principali organismi facenti parte del sistema delle Nazioni Unite e competenti per i temi di genere sono stati sottoposti ad una riforma strutturale, inserita nel più ampio contesto di revisione organica per assicurare massima coerenza operativa, destinata a creare l'attuale agenzia

dell'Organizzazione che si occupa primariamente di questa materia: UN Women.

Questo passaggio è stato avviato dal Segretario generale, il quale già tra il 2007 ed il 2008 aveva delineato ed ha poi, nel 2010, riformulato in modo comprensivo le principali caratteristiche inerenti il mandato, la struttura, il funzionamento, le risorse finanziarie stanziabili in favore della nuova agenzia nel suo rapporto intitolato “Comprehensive proposal for the composite entity for gender equality and the empowerment of women: Report of the Secretary-General”⁴⁶.

Le funzioni primarie di UN Women sono state elencate nel documento in questa sequenza: fornire supporto materiale ai principali organi delle Nazioni Unite nei quali si provvede alla produzione normativa e all'adozione di documenti di indirizzo e raccomandatori sulla parità di genere e sul *mainstreaming* di genere; assistere gli Stati membri nella programmazione di misure nazionali strategiche; affrontare in modo coerente e coordinato le sfide poste al livello nazionale, regionale e globale su temi di maggior rilevanza nel quadro di genere; appoggiare gli Stati membri nel monitoraggio ed esecuzione della Piattaforma d'Azione di Pechino, delle principali risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza, e della Convenzione CEDAW; condurre attività di studio e di ricerca i cui risultati possano essere condivisi; guidare e coordinare gli impegni programmatici e strategici del sistema onusiano nel suo complesso; provvedere al monitoraggio e alla valutazione della *performance* interna del sistema stesso, anche nel formato operativo di carattere intergovernativa.

UN Women è chiamata ad operare sul piano nazionale non soltanto garantendo una soddisfacente assistenza tecnica, bensì indirizzandola sulla base delle priorità identificate dallo Stato beneficiario e sulla scorta delle attività che questo ultimo già conduce nel quadro domestico e sovranazionale, negli assetti bilaterale e multilaterale, in linea con gli impegni assunti in quanto parte degli strumenti giuridici convenzionali; è altrettanto importante che il dialogo cooperativo tra UN Women e lo Stato abbia luogo anche sul piano dell'informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi di genere, muovendo da un permanente ed efficace meccanismo di raccolta ed analisi dei dati sulla condizione femminile, che possa pertanto permettere di individuare quali criticità devono essere ancora affrontare nelle molteplici aree d'intervento in favore delle donne e delle ragazze. La cooperazione, agevolata peraltro attraverso i coordinatori del sistema onusiano presenti al livello locale, include anche un'azione formativa diretta

⁴⁶ Vedi Segretario Generale, Rapporto, Comprehensive proposal for the composite entity for gender equality and the empowerment of women: Report of the Secretary-General, A/64/588, 6 January 2010.

agli operatori internazionali e nazionali.

Ovviamente il lavoro di UN Women dovrà essere condotto anche al livello centrale e regionale, laddove siano presenti i predetti uffici di coordinamento delle Nazioni Unite. In particolare, in sede, UN Women è chiamata a supportare tecnicamente, attraverso l'attività di analisi e di reporting e l'organizzazione delle sessioni ordinarie, tutti gli organi delle Nazioni Unite, in particolare la CSW. Questa funzione sarà attuata non soltanto nel quadro interno dell'Organizzazione, essenziale per la coerenza della stessa nel suo complesso, ma anche nei riguardi di attori esterni, quali organizzazioni intergovernative regionali e la società civile. UN Women dovrà agire anche al fine di mobilitare adeguate risorse finanziarie che tutti gli attori con i quali dialoga potranno mettere a disposizione per una ottimale gestione degli strumenti onusiani con l'obiettivo di migliorare le condizioni delle donne e delle ragazze in una prospettiva multi-livello.

Il Segretario generale nel suo rapporto illustra in dettaglio non soltanto la struttura interna di UN Women ma anche le interrelazioni funzionali con gli altri organismi del sistema onusiano competenti in materia e già operativi, come anche la gestione delle risorse finanziarie di carattere ordinario e volontario.

La valutazione complessiva offerta dal Segretario generale viene traspota in un momento successivo da parte dell'Assemblea generale nella Risoluzione istitutiva di UN Women, adottata il 2 luglio 2010⁴⁷, da inquadrare nel più ampio e contestuale processo di riforma dell'intero sistema onusiano.

In essa, in particolare UN Women viene definita quale 'composite entity', recependo i mandati attribuiti alla DAW, all'INSTRAW e all'UNICEF (paragrafi 49 e 53).

Si formulano i principi generali ai quali UN Women si attiene nell'esercizio delle sue funzioni: il consolidamento del quadro normativo onusiano di riferimento, l'assistenza tecnica in termini legislativi ed operativi destinata agli Stati membri, la revisione del proprio operato sulla scorta delle priorità e delle esigenze degli Stati membri, l'azione cooperativa con i competenti organismi nazionali, la veridicità e l'accuratezza dei dati raccolti ed analizzati sulla base del criterio della disaggregazione per sesso. Inoltre UN Women è chiamata a dialogare con la società civile (paragrafi 54-55) e con gli uffici locali dell'Organizzazione (paragrafo 56).

Nella Risoluzione sono definiti altri tre aspetti importanti della nuova entità.

La *governance* di UN Women poggia sulla diretta correlazione funzionale con l'Assemblea generale, il Consiglio Economico e Sociale e la CSW – attraverso un sistema permanente di trasmissione periodica dei rapporti

⁴⁷ Vedi Assemblea generale, UN Women, A/RES/64/289, 2 July 2010.

sulle rispettive attività - e si sostanzia in un organo centrale dell'agenzia, il Consiglio esecutivo (paragrafi 50, 59 e ss.), composto da quarantuno membri, nominati dal Consiglio Economico e Sociale per un mandato triennale, nel rispetto del principio di rappresentanza equilibrata delle aree regionali dell'Organizzazione, e di sei ulteriori seggi stabiliti sulla base del criterio del maggior importo finanziario assicurato alla stessa in quanto contributo volontario.

La gestione amministrativa e del personale viene attribuita all'interno dell'agenzia ad un Direttore, che assume il ruolo di Vice-Segretario generale, nominato dallo stesso Segretario generale in consultazione con gli Stati membri per un incarico di durata quadriennale rinnovabile (paragrafo 69).

Quanto alle risorse finanziarie disponibili e da amministrare (paragrafo 75 ss.), UN Women le reperirà dal bilancio regolare, approvato dall'Assemblea generale, e da eventuali ed ulteriori contributi volontari, approvati dal Consiglio esecutivo; il Direttore dovrà riferire periodicamente in merito alla gestione amministrativa agli altri principali organi del sistema onusiano.

Come già si ricordava, in una prospettiva programmatica ed operativa l'agenzia ha assunto una funzione di evidente supporto funzionale alla CSW, in termini di predisposizione di documenti e rapporti d'analisi sulla situazione dei diritti delle donne e della parità di genere a livello globale, di pianificazione delle attività del Bureau e del Presidente, di dialogo con gli Stati membri per la raccolta di dati ed informazioni inerenti gli impegni assunti al termine di ogni sessione annuale della Commissione e di confronto costruttivo con la società civile.

Allo stesso tempo il contributo giuridico per i processi di produzione e di codificazione normativa, già della Commissione, è stato preservato e messo a disposizione dell'agenzia per assicurare una appropriata assistenza tecnica sul piano internazionale e nazionale.

Vi sono due importanti linee d'intervento che caratterizzano l'operato di UN Women.

Da un lato l'agenzia, nella sua funzione esecutiva, realizza programmi a livello nazionale, multi-nazionale e regionale, cooperando con attori istituzionali internazionali e non e con la società civile. Il programma si sostanzia in una serie di azioni progettuali che sono configurate attraverso un processo di consultazione aperto ed inclusivo, sottoposte a procedura di bando ed autorizzate dal Direttore dell'agenzia.

Per comprendere le modalità attraverso le quali UN Women agisce su questo piano, si può menzionare a titolo esemplificativo la struttura materiale del più recente Piano Strategico per il periodo 2018-2021⁴⁸.

Il documento, partendo da una ricognizione quantitativa che mostra

⁴⁸ Vedi Piano Strategico 2018-2021, UNW/2017/6/Rev.1, 30 August 2017.

un aumento dei programmi-paese dell'agenzia, in diretta correlazione con gli impegni assunti dagli Stati membri delle Nazioni Unite anche nel contesto della campagna "Planet 50-50 by 2030", delinea le quattro aree-chiave d'azione in cui UN Women utilizzerà al meglio il suo apparato: il collegamento diretto tra politiche di sviluppo globali e nazionali a sostegno della parità e delle pari opportunità; la conoscenza e dell'esperienza dell'agenzia in questo ambito; lo stretto raccordo con la società civile; una dimensione programmatica ed operativa multi-dimensionale ovvero comprensiva dei tre pilastri dell'Organizzazione – pace e sicurezza, diritti umani, sviluppo sostenibile.

Per conseguire importanti risultati, UN Women agisce nel rispetto di alcuni principi fondamentali, che guidano la sua azione: l'accezione trasversale dei temi di genere, la stretta correlazione tra essi e lo sviluppo sostenibile, la responsabilità primaria degli Stati e l'assistenza tecnica loro garantita, la rilevanza del quadro giuridico onusiano, la verifica dei risultati conseguiti assicurando trasparenza e bilanciamento del binomio costi-benefici.

Il Piano, dunque, si articola in priorità strategiche: cinque obiettivi ed una serie di possibili risultati di natura tematica, corredati di appositi indicatori, conseguibili attraverso una corretta ripartizione delle responsabilità tra agenzia e Stati membri, in ragione delle rispettive situazioni-paese e capacità operative.

Strengthening and implementation of a comprehensive and dynamic set of global norms, policies and standards on gender equality and the empowerment of women (Outcome 1)

Women lead, participate in and benefit equally from governance systems (Outcome 2)

Women have income security, decent work and economic autonomy (Outcome 3)

All women and girls live a life free from all forms of violence (Outcome 4)

Women and girls contribute to and have greater influence in building sustainable peace and resilience, and benefit equally from the prevention of natural disasters and conflicts and humanitarian action (Outcome 5)

Dal punto di vista meramente operativo, nel Piano si precisa che gli strumenti attuativi a disposizione di UN Women sono rappresentati in via iniziale da un ampio numero di progetti di piccole dimensioni e di breve durata, seguiti dalle *Flagship Programme Initiatives* (FPIs), collegate a ciascun risultato tematico, che si aggiungono ai tradizionali strumenti di assistenza tecnica e finanziaria garantiti dall'agenzia.

Altrettanto importante è il meccanismo di monitoraggio e di valutazione degli esiti attuativi del Piano, non soltanto per quanto attiene il conseguimento degli obiettivi ma anche in ordine alle modalità utilizzate – efficaci ed efficienti, ed alla possibilità di revisione del documento nel medio termine.

Allo stesso tempo UN Women conduce costantemente attività di ricerca e raccoglie dati ed informazioni per monitorare la condizione di genere a livello globale, condivisi all'interno del sistema onusiano e resi pubblici e diffusi attraverso i canali di informazione digitale.

In questo ambito nell'ultimo rapporto pubblicato dall'agenzia per il biennio 2018-2019 si fa stato dei risultati positivi (ad esempio dal punto di vista normativo negli Stati membri, mediante l'adozione di importanti misure legislative anti-discriminatorie), delle perduranti criticità, delle opportunità dipese dal processo di riforma complessiva del sistema onusiano soprattutto nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e nella conduzione delle azioni cooperative.

La produzione documentaria include l'importante azione di supporto fornita dall'agenzia al Segretario generale per la compilazione del rapporto biennale sul miglioramento della condizione femminile nel quadro dell'Organizzazione, presentato all'Assemblea generale.

Anche in questo caso, con riferimento all'ultimo rapporto per l'anno 2019⁴⁹, è significativo il passaggio in esso contenuto nel quale il Segretario generale riferisce del conseguimento della parità di genere nell'apparato dell'Organizzazione, al livello di funzionariato di alto livello (*Senior Management Group e resident coordinators*) e nel pilastro della pace e della sicurezza, obiettivi che erano stati temporalmente prefissati al 2021 per le posizioni più elevate e al 2028 nell'intero sistema, in linea con quello sancito nel paragrafo 193.c della Dichiarazione di Pechino (“[...] progress towards achieving the Secretary-General’s target of having women hold 50 per cent of managerial and decision-making positions by the year 2000”). E’ evidente l’impegno del Segretario generale a questo scopo, coadiuvato da una apposita *task force* per la raccolta di dati ed informazioni utili e per fornire suggerimenti sulle opportunità professionali e le modalità di selezione del funzionariato in una dimensione di genere, soprattutto negli uffici locali e nelle operazioni di pace sotto l’egida delle Nazioni Unite, ma anche per condurre valutazioni focalizzate sull’apparato interno ed apportare utili correttivi in funzione dei benefici derivanti da un sistema organico che ha recepito una impostazione culturale paritaria e che dunque garantisce la parità di genere in modo concreto.

⁴⁹ Vedi Segretario Generale, Rapporto, A/74/220, 23 July 2019.

c. Altri organismi del sistema Nazioni Unite

Un ulteriore organismo del sistema onusiano competente per l'attività di coordinamento all'interno dell'Organizzazione stessa sui temi di genere sin dal 2001 è la Rete Inter-Agenzia sulle Donne e la Parità di Genere (*Inter-Agency Network on Women and Gender Equality* - IANWGE).

La Rete, convocata annualmente prima della sessione della CSW, è presieduta da UN Women ed include venticinque tra organismi ed enti del sistema; essa agisce per assicurare un efficace e coerente coordinamento delle azioni poste in essere nel quadro dell'Organizzazione attraverso l'adozione di standard e di strumenti guida condivisi, lo scambio di conoscenze ed esperienze concrete, la verifica circa l'attuazione delle raccomandazioni formulate dagli organi intergovernativi all'indirizzo degli Stati membri.

Nel contesto del Gruppo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Group* – UNDG) è stato istituito un Team di lavoro sulla parità di genere (*UNDG Task Team on Gender Equality*). Anch'esso è presieduto da UN Women ed è composto da *gender equality advisors* in rappresentanza dei principali organismi, programmi e fondi dell'Organizzazione, per assistere tecnicamente gli Uffici locali dell'Organizzazione in funzione della migliore attuazione dei programmi di UN Women al livello nazionale.

d. Gli istituti e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite: struttura ed azioni programmatiche sui temi di genere

Nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, accanto agli organi principali e agli organismi deputati in modo specifico ad affrontare il tema della parità di genere e delle pari opportunità, proprio in considerazione della natura trasversale dello stesso, una particolare rilevanza assumono gli istituti e le agenzie specializzate: essi, infatti, in ragione del rispettivo apparato organico, della produzione normativa di natura vincolante e non, della definizione delle priorità strategiche e nella conduzione di interventi di assistenza tecnica e finanziaria nella duplice accezione dei programmi multi-annuali e dei progetti di cooperazione, hanno da sempre dedicato un'attenzione settoriale al tema in esame.

Per questo motivo si è ritenuto utile effettuare una selezione mirata, senza alcuna pretesa di esaustività, per illustrare le caratteristiche strutturali ed operative più recenti di alcuni di essi, evidenziando come il loro ruolo e le attività poste in essere siano state sempre in linea con le finalità statutarie

dell'Organizzazione e con gli obiettivi progressivamente aggiornati dal sistema nel corso degli anni⁵⁰.

i. *Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO/OIL)*

La dimensione di genere nel contesto professionale è stata declinata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro partendo dal pieno riconoscimento del principio di non discriminazione su base lavorativa nei riguardi di individui o categorie di individui, incluse le donne⁵¹.

In via generale la condizione discriminatoria impedisce al lavoratore di scegliere in modo autonomo il proprio percorso professionale ed accedervi, di partecipare attivamente e di contribuire alla definizione dei parametri e degli standard sul luogo di lavoro come anche al miglioramento quantitativo e qualitativo della produzione, impattando in tal modo sul vantaggio produttivo del datore di lavoro e sullo sviluppo economico e sociale della comunità di appartenenza.

Questa situazione è ancor più evidente in relazione alla condizione femminile, rispetto alla quale la discriminazione è stata riscontrata negli ultimi decenni in termini di accesso al lavoro, retribuzione, sicurezza sociale, ridimensionamento della progressione di carriera, alta percentuale di lavoro informale non retribuito.

L'Organizzazione ha affrontato il tema attraverso la progressiva compilazione di una disciplina normativa dedicata. Nella Dichiarazione di Philadelphia si affermava che:

“all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity; and the attainment of the conditions in which this shall be possible must constitute the central aim of national and international policy”.

La parità di genere nel mondo del lavoro è stata riletta ed aggiornata nella Dichiarazione sulla Giustizia Sociale del 1998⁵²:

⁵⁰ Per una ricostruzione del tema in dottrina cfr. CORTI, I. (2007). *Relationships with UN Conferences, Specialized Agencies, Programs and Funds*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 36-50.

⁵¹ Per una introduzione sul tema cfr.: FRANCK, A. (2008). *Key feminist concerns regarding core labour standards*. Brussel: WIDE; OOSTERVELD, V.L. (1998). *Women and Employment*. In ASKIN, K.D., AND KOENIG, D.M. (eds.). *Women and International Human Rights*. Ardsley, New York: Transnational Pub Inc., 367-402.

⁵² Vedi Dichiarazione sulla Giustizia Sociale, 1998, disponibile al link: www.ilo.org.

“gender equality and non-discrimination must be considered to be cross-cutting issues in the abovementioned strategic objectives”

poi riprodotta nella Risoluzione sul Progresso della Giustizia Sociale attraverso un lavoro adeguato del 2016⁵³.

Indubbiamente rilevano sotto questo profilo le principali convenzioni ratificate dagli Stati membri dell'Organizzazione:

- la Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione, che dispone a carico degli Stati parti l'obbligo di incoraggiare ed assicurare l'applicazione del principio di uguaglianza di retribuzione nei confronti di tutti i lavoratori e lavoratrici per un lavoro di pari valore, mediante misure legislative e contratti collettivi stipulati tra datori di lavoro e lavoratori, sottoposte a monitoraggio per valutare gli effettivi risultati conseguiti⁵⁴;

- la Convenzione n. 111 sulla discriminazione (impiego e professione), nella quale, partendo dalla definizione della condizione discriminatoria come “ogni altra distinzione, esclusioni o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione”, si richiede agli Stati parti di formulare, con il contributo di datori di lavoro e lavoratori, politiche nazionali volte a promuovere condizioni professionali paritarie, compatibili con le metodologie utilizzate sul piano domestico⁵⁵;

- la Convenzione n. 156 sui lavoratori con responsabilità familiari, intesi quali uomini e donne che devono gestire il proprio nucleo familiare e ai quali non per questa condizione di fatto si può impedire di operare, accedere, partecipare e contribuire alle attività produttive del contesto professionale prescelto: in questo senso spetta agli Stati parti predisporre ed adottare appropriate politiche nazionali⁵⁶;

- la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità, che revisiona il precedente strumento giuridico del 1952, ed è finalizzata a disciplinare tutti i principali aspetti che riguardano la lavoratrice, donna e madre, in contesti di lavoro dipendente tipico ed atipico, tutelandone la salute e favorendo le migliori soluzioni operative per il temperamento delle esigenze dettate dalla condizione di maternità attraverso la legislazione e le prassi nazionali⁵⁷;

- la Convenzione n. 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, in

⁵³ Vedi Risoluzione sul Progresso della Giustizia Sociale attraverso un lavoro adeguato, 2016, disponibile al link: www.ilo.org.

⁵⁴ Vedi Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione, disponibile al link: www.ilo.org.

⁵⁵ Vedi Convenzione n. 111 sulla discriminazione (impiego e professione), disponibile al link: www.ilo.org.

⁵⁶ Vedi Convenzione n. 156 sui lavoratori con responsabilità familiari, disponibile al link: www.ilo.org.

⁵⁷ Vedi Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità, disponibile al link: www.ilo.org.

cui si fornisce una definizione della natura domestica o familiare, seppur contrattualizzata, del rapporto di lavoro, di durata occasionale o permanente, e si disciplinano gli aspetti inerenti la protezione dei loro diritti nell'esercizio della professione⁵⁸;

- la più recente Convenzione n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (Convenzione OIL n. 190), aperta alla firma il 21 giugno 2019, che introduce una ampia definizione della condizione di violenza e molestia, le quali vengono intese come comportamenti e pratiche che provocano, mirano a provocare, o sono suscettibili di provocare danni fisici, psicologici, sessuali o economici (Art. 1). In tal modo la definizione include l'abuso fisico e verbale, unitamente ad azioni che sono già state identificate sotto il profilo giuridico, nel sistema nazionale, quali ad esempio lo *stalking* ed il *mobbing*. Si ricomprendono in questa definizione altresì le violenze e le molestie correlate al contesto lavorativo e che tuttavia si verificano durante viaggi di lavoro o eventi sociali o anche attraverso le comunicazioni professionali condotte per via telematica (Art. 3)⁵⁹.

In occasione dell'Iniziativa lanciata dall'Organizzazione per celebrare il Centenario delle Donne al Lavoro, sono stati raccolti nuovi dati ed informazioni sulle condizioni professionali delle lavoratrici donne e sulla promozione di una reale parità di genere nel mondo del lavoro.

Nell'apparato organico è affidato al *Gender, Equality and Diversity and ILOAIDS Branch* (GED/ILOAIDS) il compito di monitorare al livello centrale e locale tutte le azioni poste in essere per garantire il rispetto del principio di non discriminazione nella dimensione di genere in ordine agli standard normativi vigenti, e di fornire assistenza tecnica agli Stati membri a questo scopo, anche attraverso la realizzazione di appositi interventi progettuali.

In particolare, spetta a questo organismo incentivare la piena realizzazione del principale strumento programmatico dell'Organizzazione, lanciato nel 1999 e ad oggi configurato nella più recente versione: il Piano d'Azione per la Parità di Genere 2018-2021⁶⁰.

Muovendo da alcuni dati basilari, che descrivono una reale disparità lavorativa tra uomini e donne (nel 2018 soltanto il 45.3% delle donne ha un impiego in ambiti professionali scarsamente retribuiti; soltanto il 27.1% delle posizioni manageriali apicali è rivestito da donne che pure hanno un maggiore grado di istruzione rispetto agli uomini – 44.3% rispetto al

⁵⁸ Vedi Convenzione n. 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, disponibile al link: www.ilo.org.

⁵⁹ Vedi Convenzione n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, disponibile al link: www.ilo.org.

⁶⁰ Vedi Piano d'Azione per la Parità di Genere 2018-2021, disponibile al link: www.ilo.org.

38.3%; 606 milioni di donne sono impiegate nel settore informale rispetto a 41 milioni di uomini; il *gender wage gap* è di quasi 20 punti percentuali tra lavoratori uomini e lavoratrici donne)⁶¹, il Piano d'Azione si sviluppa in quattro direttrici principali.

La prima attiene al consolidamento delle misure legislative vigenti in funzione anti-discriminatoria affinché abbiano un impatto significativo sulla prevenzione di pratiche di tale natura relative alla remunerazione, all'avanzamento di carriera e alla disponibilità e all'accesso alle misure di sicurezza sociale da parte delle lavoratrici. In quest'area rientrano altresì le misure volte a contrastare il divario salariale, che devono assumere una portata obbligatoria a carico del datore di lavoro⁶². Positivi risultati, che dunque devono essere ulteriormente incentivati, riguardano le misure agevolanti la parità genitoriale, soprattutto in favore delle lavoratrici madri in termini di conciliazione dei tempi di vita-lavoro ed in funzione della progressione di carriera⁶³.

La seconda linea d'azione ha ad oggetto la messa a disposizione, in condizioni di piena parità, di soluzioni infrastrutturali, di protezione sociale e di assistenza pubblica e privata alle lavoratrici per facilitarle nel bilanciamento degli impegni professionali e personali⁶⁴.

La terza linea d'intervento mette in relazione la condizione della lavoratrice e i numerosi cambiamenti dello stesso ambiente professionale, i quali richiedono sia una maggiore preparazione nei settori scientifico e tecnologico, sia una costante formazione per far fronte alle esigenze

⁶¹ Cfr. FLORO, M.S., MEURS, M. (2009). *Global trends in women's access to "decent work"*. International Labour Organization. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁶² Cfr. AHLKOG, T. (1999). *The Meaning of "Equal Work" in Article 119 of the Treaty of Rome*. In HANNIKAINEN, L. (ed.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 121-163; APODACA, C. (2006). *Measuring Women's Economic and Social Rights Achievement*. In LOCKWOOD, B.B. (ed.). *Women's Rights : a "Human Rights Quarterly" Reader*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 485-519; WIESBROCK, A. (2012). *Equal Employment Opportunities and Equal Pay: Measuring EU Law against the Standards of the Women's Convention*. In WESTENDORP, I.. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 227-245.

⁶³ Cfr. FERRANT, G., PESANDO, L.M. AND NOWACKA, K. (2014). *Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development; MARPHATIA, A.A. AND MOUSSIE, R. (2013). *A question of gender justice: Exploring the linkages between women's unpaid care work, education, and gender equality*. *International Journal of Educational Development*, 33(6), 585-94.

⁶⁴ Cfr. FREDMAN, S. (2013). *Engendering Socio-Economic Rights*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 217-241; SCHEININ, M. (1999). *Women's Economic and Social Rights as Human Rights*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 1-28.

lavorative in evoluzione, sia ancora maggiori competenze nello stesso settore tecnologico in cui le donne possono assumere un ruolo di promozione imprenditoriale importante.

Nella quarta ed ultima linea direttiva del Piano d'Azione si sottolinea la necessità che le lavoratrici siano coinvolte in termini di partecipazione e di rappresentanza nel quadro degli organismi decisionali delle associazioni di categoria: in questo modo esse potranno fornire il proprio contributo al dibattito e al negoziato affinché il sistema professionale nel suo complesso tenga nella dovuta considerazione le aspirazioni, le conoscenze e le capacità delle donne nel mondo del lavoro⁶⁵.

ii. *Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO)*

Nel quadro dell'Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura il concetto di parità tra uomini e donne è stato declinato nella condizione di parità quanto alla titolarità e all'esercizio dei diritti, all'assunzione di responsabilità e doveri e all'accesso alle opportunità sulla base dei propri interessi, necessità e priorità.

Dal punto di vista organico, il coordinamento operativo è rimesso alla Divisione per la Parità di Genere (*Division for Gender Equality* – ODG/GE), incaricata di dare impulso al funzionariato in ordine alla dimensione di genere, di fornire assistenza tecnica agli Stati membri, di coordinare le attività ed iniziative promosse nella sede centrale e nelle Commissioni nazionali, di monitorare l'attuazione delle misure strategiche adottate dall'Organizzazione e, come si vedrà a breve, delle azioni programmatiche e progettuali a partire dalla raccolta dati ed informazioni. Il Direttore della Divisione presiede altresì il *Consultative Group on Gender Equality*, composto dal funzionariato di alto livello e coordina il *Gender Focal Point (GFP) Network*.

Nel quadro ora descritto si devono includere ulteriori organismi: il *Bureau of Strategic Planning* (BSP), con mandato programmatico e relativa gestione finanziaria delle attività interne, co-organizzate con gli Stati membri o promosse in collaborazione con enti esterni, sia pubblici sia privati; il *Bureau of Financial Management* (BFM), il quale invece si occupa di garantire il *mainstreaming* di genere nella gestione amministrativa del personale, insieme al *Bureau of Human Resources Management*; vi è poi l'*Internal Oversight Service*, che monitora l'efficacia del *gender mainstreaming approach* in tutta l'Organizzazione, nella produzione normativa, programmatica e

⁶⁵ Cfr. BRISKIN, L. AND MULLER, A. (2011). *Promoting Gender Equality through Social Dialogue: global trends and persistent obstacles*. International Labour Office. Geneva: ILO; STEWART, A. (2011). *Gender, Law and Justice in a Global Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

reportistica; ed infine l'ufficio competente per le *External Relations and Public Information*, che garantisce ampia visibilità alla dimensione di genere in ogni attività promossa dall'UNESCO, coadiuvato dal *Management for Support Services* nell'adozione di un linguaggio corretto dal punto di vista di genere in tutti i documenti prodotti dall'Organizzazione.

Come già si accennava, l'UNESCO agisce per il conseguimento di tale obiettivo complesso attraverso un duplice approccio.

Da un lato ha adottato una impostazione generale che si traduce nel c.d. *gender mainstreaming* in tutte le misure programmatiche e gli interventi che pone in essere, di natura normativa, di indirizzo politico, di ricerca ed analisi, di impostazione delle misure ad impatto strategico, di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti.

Dall'altro la componente di genere è stata declinata in alcuni programmi specifici e contestualizzati, che sono stati settorializzati e riformulati, come si vedrà più avanti, nel quadro del Piano d'Azione dell'Organizzazione.

Nell'ambito educativo, la promozione della parità di genere in termini di accesso, di produzione dei materiali, adozione delle metodologie per il trasferimento delle conoscenze, verifica dei risultati nel breve e lungo periodo, è stata realizzata attraverso la *Global Partnership for Girls' and Women's Education*, in riferimento agli aspetti della cittadinanza globale, dello sviluppo sostenibile, dell'educazione alla salute, con possibile impatto sui contenuti dell'agenda educativa⁶⁶.

Il settore delle scienze naturali è stato caratterizzato da una programmazione mirata a potenziare l'attitudine e le conoscenze delle ragazze nelle materie scientifiche, ad esempio mediante l'iniziativa *UNESCO-L'Oréal For Women in Science* o la creazione di reti scientifiche femminili di studio e ricerca e la partecipazione delle scienziate ai processi decisionali più importanti⁶⁷.

Nel quadro delle scienze sociali ed umane, l'Organizzazione ha focalizzato l'attenzione sulle aspirazioni delle donne, in particolare quando si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità e necessitano di un supporto da parte degli uomini⁶⁸. In tali circostanze si è agito ad esempio per sensibilizzare la

⁶⁶ Cfr. BRUGEILLES, C. AND CROMER, S. (2009). *Promoting Gender Equality through Textbooks: A Methodological Guide*. Paris: UNESCO; CHISAMYA, G., DEJAEGERE, J., KENDALL, N. AND KHAN, M.A. (2012). *Gender and education for all: progress and problems in achieving gender equity*. *International Journal of Educational Development*, 32(6), 743-755; TOMASEVSKI, K. (2003). *Rights-Based Education as Pathway to Gender Equality*. In BOEREFIJN, I. (et al.) (eds.). *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women Under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Antwerpen: Intersentia, 151-171.

⁶⁷ Cfr. HILL, C., CORBETT, C. AND ROSE, A. (2010). *Why so few? Women in science, technology, engineering, and mathematics*. Washington: American Association of University Women.

⁶⁸ Cfr. TEMBON, M. (ed.) (2008). *Girls' education in the 21st century: gender equality*,

società sulle dinamiche della violenza di genere, sugli aspetti della bioetica, sul ruolo delle giovani generazioni e delle ragazze, anche in campo sportivo.

Nell'ambito più propriamente culturale la dimensione di genere è stata valorizzata dall'UNESCO non soltanto in relazione alla vita culturale in senso ampio, ma anche alla promozione delle diversità culturali e all'apporto creativo delle donne e delle ragazze in questa prospettiva.

Infine nel settore della comunicazione e dell'informazione, sono state lanciate importanti azioni contraddistinte dal potenziamento della componente di genere, quali ad esempio i *Gender Sensitive Indicators for Media* (GSIM) per le operatrici nel mondo della comunicazione, le c.d. politiche di *Open Educational Resource*, o anche la *Girls Mobile Initiative* per la creazione e condivisione di materiali di apprendimento per le ragazze attraverso apposite applicazioni informatiche.

Le due modalità operative adottate dall'UNESCO per la conduzione di politiche di genere sono state sintetizzate in un primo Piano d'Azione sulla parità di genere per il 2008-2013 e revisionate ed approfondite nel più recente Piano d'Azione per il 2014-2021⁶⁹.

Quest'ultimo si articola in quattro aree principali, comunque tra di loro correlate per porre in essere azioni multi-dimensionali e complementari: lo sviluppo di attività di ricerca e di formazione strumentali per la raccolta ed analisi di dati di genere e destinate alla creazione di una rete di centri di eccellenza che operino a questo scopo; la prevenzione della violenza di genere, a partire dall'esame dei fattori causali per poi promuovere l'adozione di misure legislative e programmatiche di contrasto; la sensibilizzazione per un uso consapevole e non stereotipato dell'immagine femminile, così da guidare le comunità in termini di attitudini culturali non maschiliste; il sostegno formativo per lo sviluppo delle capacità di *leadership* delle donne in tutti i settori.

iii. *Organizzazione Mondiale della Salute (WHO/OMS)*

La dimensione di genere assume una connotazione specifica in relazione alle condizioni di salute della persona, indubbiamente dal punto di vista temporale in modo differenziato quanto ai comportamenti e agli stili di vita, alla percentuale di rischio e alle condizioni di vulnerabilità alle malattie, alle modalità di accesso ed utilizzo dei servizi sanitari e al contatto con gli operatori sanitari⁷⁰.

empowerment, and economic growth. Washington: World Bank Publ..

⁶⁹ Vedi, rispettivamente: Piano d'Azione sulla parità di genere 2008-2013; Piano d'Azione 2014-2021, disponibili al link www.unesco.org.

⁷⁰ Cfr. BHATTACHARYA, D. (2009). *Can International Law Secure Women's Health? : an Examination of CEDAW and Its Optional Protocol*. In *Proceedings of the Annual Meeting*,

In modo simmetrico, le evidenti problematiche culturali e sociali che impediscono alle donne e alle ragazze di ricevere informazioni ed accedere al sistema sanitario si traducono nella marcata necessità di utilizzo e, al contempo, nella limitata possibilità di incidere sugli stessi per renderli maggiormente funzionali alle esigenze proprie del paziente donna che ha bisogno di assistenza per la salute fisica ed il benessere mentale⁷¹.

Per tali motivi l'Organizzazione Mondiale della Salute ha costruito il suo apparato ed approntato le sue misure strategiche e programmatiche con il fine di contrastare ogni forma di discriminazione, inclusa quella di genere, nel settore sanitario nel suo complesso.

Sotto il primo profilo, l'OMS opera nella sede centrale e a livello periferico, attraverso gli uffici locali, sotto la guida ed il coordinamento del GER team, composto tra gli altri, dall'Ufficio del Direttore generale e dal *Global Policy Group of Regional Directors* (GPG).

In merito alle misure programmatiche, è importante menzionare a titolo esemplificativo due documenti prodotti dall'Organizzazione.

Il primo è uno strumento programmatico dedicato al tema 'Integrating equity, gender, human rights and social determinants into the work of the World Health Organisation'⁷². Esso è stato pubblicato nel 2015 con l'intento di ragionare in termini di genere rispetto ai contenuti del 12 Programma di Lavoro Generale dell'Organizzazione, sulla scorta delle sei priorità chiave: copertura sanitaria globale, regole standard in materia sanitaria, estensione dell'accesso ai prodotti sanitari, fattori economici, sociali e culturali, malattie non trasmissibili, cooperazione allo sviluppo rispetto agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (in specie l'Obiettivo 6). L'Organizzazione si è impegnata a lavorare in tre aree d'azione complementari: l'adozione di una prospettiva trasversale della dimensione di genere rispetto alla parità sanitaria e alla protezione dei diritti umani nei programmi e progetti dell'OMS; la promozione di procedure di raccolta ed analisi dati disaggregati per monitorare le disuguaglianze sanitarie nell'ottica

103, 471-473. La lettura del diritto alla salute in una prospettiva paritaria è stata affrontata in dottrina da: BARKER, G., RICARDO, C. AND NASCIMENTO, M. (2007). *Engaging Men and Boys in Changing Gender-based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions*. Geneva, Switzerland: World Health Organization; KATO-WALLACE, J., BARKER, G., SHARAFI, L., MORA, L. AND LAURO, G. (2016). *Adolescent Boys and Young Men: Engaging Them As Supporters of Gender Equality and Health and Understanding Their Vulnerabilities*. Washington, DC/New York: Promundo-US/UN Population Fund.

⁷¹ Cfr. COOK, R.J. (1995). *International Human Rights and Women's Reproductive Health*. In PETERS, J. AND WOLPER, A., *Women's Rights, Human rights: International Feminist Perspectives*. New York, NY: Routledge, 256-275.

⁷² Vedi 'Integrating equity, gender, human rights and social determinants into the work of the World Health Organisation', disponibile al link: www.who.int.

di genere; affrontare le disparità sanitarie di genere in diretta correlazione con i fattori economici e sociali.

Un secondo strumento programmatico, già adottato nel 2010 e tuttavia revisionato per il periodo 2016-2030 è la Strategia globale per la salute delle donne, dei minori e degli adolescenti, che contiene tre obiettivi-chiave da conseguire: sopravvivere alle forme di malattie e pandemie, riuscire a superarle e a trasformare il sistema sanitario assicurando elevati livelli di salute e di benessere fisico, mentale e sociale, in particolare per le categorie sopra richiamate in ogni luogo, in situazioni di pace e di conflitto, e in ogni settore interessato (alimentazione, istruzione, inquinamento, infrastrutture)⁷³.

Attraverso l'attuazione della Strategia globale l'Organizzazione fornisce assistenza tecnica agli Stati membri per la compilazione ed applicazione dei contenuti degli strumenti di pianificazione nazionale in materia sanitaria, di rafforzamento degli apparati esistenti, di formazione degli operatori sanitari, di incentivazione alla ricerca scientifica per la disponibilità di servizi sanitari di qualità e l'introduzione di strumenti tecnologici.

iv. *Ufficio delle Nazioni Unite per il crimine transnazionale organizzato (UNODC)*

L'approccio metodologico prescelto per la trattazione dei temi di genere da parte degli istituti e delle agenzie specializzate sopra esaminate, ovvero il *mainstreaming*, è stato adoperato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il crimine transnazionale organizzato, il contrasto al terrorismo e alla corruzione, la promozione di processi di riforma degli assetti giudiziari penali ed il buon funzionamento dei sistemi di sicurezza e garanzia dell'ordine pubblico.

Il mandato complesso dell'Ufficio è stato declinato, rispetto ai temi di genere, in funzione di assicurare un appropriato supporto agli Stati membri nell'ambito legislativo, di ricerca ed analisi, e di assistenza tecnica a livello domestico. Spetta al Direttore Generale definire le priorità strategiche a questo fine, così come definite nel *Global Programme on Gender Equality and Empowerment of Women*: in questo esercizio il Direttore Generale è coadiuvato al livello centrale da un apposito Comitato Esecutivo per l'adozione di correttivi in ordine all'apparato organico interno e alla gestione delle attività ordinarie dell'Ufficio nella dimensione di genere, e sul piano decentrato dalla Rete dei *Gender Focal Points and Focal Points for Women*.

Il più recente documento di programmazione dell'Ufficio per quanto

⁷³ Vedi Strategia globale per la salute delle donne, dei minori e degli adolescenti 2016-2030, disponibile al link: www.who.int.

concerne i temi di genere è la Strategia per la Parità di Genere e l'*Empowerment* delle Donne per il periodo 2018-2021⁷⁴. Essa poggia su due obiettivi principali del tutto complementari e sviluppati in quattordici aree settoriali: il potenziamento della dimensione di genere in tutte le azioni ed interventi posti in essere dall'Ufficio, il rafforzamento delle capacità strutturali ed operative per raggiungere in modo efficace risultati concreti in questo ambito da parte dell'Ufficio.

La Strategia, ad esempio, è funzionale per la completa attuazione del citato Programma Mondiale e pertanto prevede la determinazione delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento di una serie di attività, le quali devono essere distinte in ordinarie e straordinarie, contando sui *focal points* operativi al livello centrale e locale. La parità del funzionariato è ritenuta un sub-obiettivo centrale ed implica una pianificazione adeguata per identificare le aree settoriali nelle quali potenziare tale capacità, anche attraverso una formazione mirata dello stesso funzionariato dirigenziale già in essere.

v. *Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO)*

La parità di genere e la promozione di pari opportunità per le donne che operano nel campo dell'alimentazione e dell'agricoltura assume una connotazione tipica e complessa allo stesso tempo.

La FAO, attraverso il costante aggiornamento dei dati relativi alla presenza e all'impiego delle donne e delle ragazze nel mondo agricolo e rurale, ha affermato come il loro ruolo sia indispensabile per il contrasto alla fame, alla malnutrizione e alle condizioni di povertà diffusa a livello globale⁷⁵. Ciò si deve in via principale al più alto livello di istruzione della popolazione femminile, coniugato alla maggiore disponibilità di derrate alimentari e al miglioramento delle condizioni di salute e dell'ambiente e degli stili di vita, che ha determinato una mortalità inferiore rispetto agli uomini.

Eppure, il divario occupazionale ed imprenditoriale che le riguarda le pone in una chiara condizione di svantaggio rispetto agli uomini sia come lavoratrici, produttrici ed imprenditrici, consumatrici e cittadine partecipanti ai processi decisionali che riguardano il settore agricolo. In altre parole, a fronte di evidenti potenzialità e capacità produttive ed operative, le donne e le ragazze possono essere maggiormente colpite dalle condizioni di insicurezza alimentare, rendendo difficile contribuire al benessere

⁷⁴ Vedi Strategia per la Parità di Genere e l'*Empowerment* delle Donne 2018-2021, disponibile al link www.unodc.org.

⁷⁵ Cfr. COTULA, L. (2007). *Gender and Law : Women's Rights in Agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

economico e sociale delle proprie famiglie e delle comunità di appartenenza. L'introduzione di una metodologia di misurazione, la *Food Insecurity Experience Scale* (FIES) nel 2013, ha confermato come, in una prospettiva comparativa, negli Stati membri il dato disaggregato per sesso sia comunque più elevato per la componente di genere.

In questa prospettiva la FAO ha sottolineato come la titolarità e l'esercizio dei diritti e delle libertà degli uomini e delle donne, anche nel campo agricolo e rurale, non possa non richiamare il principio di non discriminazione e di parità per fornire un importante contributo nell'accesso al cibo, nel garantire appropriati livelli nutrizionali, nel promuovere condizioni di salute e di benessere positive nel medio e lungo periodo, in linea con l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile⁷⁶.

Gli strumenti giuridici convenzionali, la definizione degli standard in materia di sicurezza alimentare, la compilazione di misure programmatiche, la raccolta di dati, la ricerca e la conoscenza, le opportunità di partenariato, l'assistenza tecnica agli Stati membri sono i principali ambiti nei quali l'Organizzazione ha promosso, sin dalla sua istituzione, la parità e le pari opportunità delle donne e delle ragazze. Nella definizione di un'azione complessa, l'Organizzazione ha richiamato il dispositivo della Convenzione CEDAW, in particolare l'Art. 14, chiedendo agli Stati membri di rispettare ed assicurare il pieno esercizio dei diritti delle donne nel settore agricolo e rurale, garantendo l'accesso alle risorse e la partecipazione ai processi decisionali, obbligo declinato in modo specifico nella Raccomandazione generale n. 34 del Comitato CEDAW del 2016⁷⁷.

Dal punto di vista strutturale molteplici dipartimenti e divisioni della FAO richiamano e adottano gli standard internazionali in materia di genere, seguendo pertanto un approccio trasversale nella trattazione del tema.

Sotto il profilo programmatico l'Organizzazione ha adottato il primo Piano d'Azione per l'Inclusione delle Donne nello Sviluppo nel 1989⁷⁸, seguito da tre Piani d'Azione di durata triennale appositamente dedicati ai temi del genere e dello sviluppo (*Gender and Development – GAD*), nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2013⁷⁹.

⁷⁶ Vedi FAO (2010). *Gender and Rural Employment Policy: Differentiated pathways out of poverty*. Rome: FAO.

⁷⁷ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 34, disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>; in dottrina cfr. sul punto ULRICH, A. (2007). *Can the World's Poorest Women be Saved?: a Critical Third World Feminist Analysis of the CEDAW's Rural Women's Economic Rights and Alternative Approaches to Women's Economic Empowerment*. *Alberta Law Review*, 45(2), 477-500.

⁷⁸ Vedi Piano d'Azione per l'Inclusione delle Donne nello Sviluppo 1989, disponibile al link www.fao.org.

⁷⁹ Vedi, rispettivamente, Piano d'Azione 1996; Piano d'Azione 2013, disponibili al link

La materia ha assunto tuttavia una particolare rilevanza nel quadro del processo di valutazione della *performance* della FAO, che ha portato alla formulazione ed adozione della prima *Gender Empowerment Policy* nel 2012, affidata in termini applicativi alla *Gender, Equity and Rural Employment Division* dell'Organizzazione⁸⁰.

La connotazione trasversale dei temi di genere ha suggerito alla FAO di operare, come già riscontrato in altri sistemi intergovernativi onusiani, sia attraverso un approccio di *mainstreaming* sia mediante la compilazione di programmi ed interventi progettuali mirati, in settori nei quali si è registrato un maggior divario tra uomini e donne in termini di accesso alle risorse ed alle opportunità professionali nel campo dell'agricoltura.

In tale duplice prospettiva, i cinque obiettivi che l'Organizzazione intende conseguire entro il 2025 sono i seguenti: la partecipazione delle donne, su un piano paritario rispetto agli uomini, ai processi decisionali negli apparati rurali che producono norme, adottano politiche e programmi agricoli; l'accesso paritario e la conduzione di attività professionali e remunerative, correlate alla proprietà delle terre e alle risorse produttive; l'accesso paritario a beni, servizi e mercati agricoli; la riduzione dell'impegno lavorativo del 20% mediante l'introduzione di strumenti, servizi ed infrastrutture tecnologiche; un aumento del 30% dell'aiuto cooperativo destinato a progetti per la parità e le pari opportunità.

Per misurare il conseguimento di tali obiettivi, nella *Policy* sono stati introdotti quindici standard minimi ed un meccanismo di monitoraggio e controllo circa l'applicazione di quanto in essa disposto al livello centrale e negli Stati membri, collaborando anche con gli attori imprenditoriali privati e la società civile.

vi. *Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD)*

Nel quadro del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo il divario di genere è la condizione di partenza rispetto alla quale si è operato con il fine di contemperare le necessità delle donne dipese dalla gestione del sistema familiare e l'esigenza di assumere un ruolo attivo e produttivo nel settore agricolo e rurale, superando le tradizionali criticità di matrice culturale, sociale e giuridica che hanno impedito per lungo tempo alle donne di non avere accesso ad alcuna opportunità, risorsa o servizio che le rendesse autonome e indipendenti.

L'insicurezza alimentare e l'alto tasso di povertà hanno indotto il Fondo ad investire risorse umane e finanziarie in programmi e progettualità

www.fao.org.

⁸⁰ Vedi Gender Empowerment Policy 2012, disponibile al link www.fao.org.

inclusive della componente di genere. Soltanto adottando un approccio simile è risultato possibile incrementare la produzione alimentare, consentire alle donne di fare ingresso nel mercato agricolo, di agire non soltanto come consumatrici ma anche come produttrici, e di sviluppare le proprie conoscenze ed esperienze, pur rimanendo nel contesto familiare e sociale di appartenenza (c.d. *Household Methodologies* - HHMs).

Dal punto di vista programmatico, il Fondo ha adottato nel 1992 le *Strategies for the Economic Advancement of Poor Rural Women*, focalizzando l'attenzione sul ruolo delle donne e degli uomini nel contesto rurale e sul coinvolgimento delle prime in quanto beneficiarie ed attori incaricati della gestione delle progettualità di assistenza finanziaria su base geografica/regionale.

E' seguito il Piano d'Azione per il *Mainstreaming* della prospettiva di genere nelle attività dell'IFAD per il 2003-2006⁸¹, e a seguito della *Corporate-level Evaluation of IFAD's Performance with regard to Gender Equality and Women's Empowerment* condotta nel 2010 dall'*Independent Office of Evaluation*⁸² è stato possibile effettuare una importante revisione dei temi di genere nel Fondo, mirata a potenziare la componente femminile sia nell'apparato organico sia in quanto beneficiaria e partecipante alle progettualità dell'IFAD.

Ciò ha portato, ad esempio, alla definizione ed adozione di criteri standard, condivisi con le donne beneficiarie dell'assistenza finanziaria in linea con quanto previsto dai *Key features of gender-sensitive design and implementation* nella compilazione di azioni progettuali; o anche nel condurre attente ed approfondite analisi d'impatto socio-economico per i futuri progetti, a definire preventivamente obiettivi chiari per l'esecuzione del progetto, a correggere gli interventi in fase di attuazione, a creare meccanismi di monitoraggio e di valutazione comprensivi della dimensione di genere.

L'esperienza acquisita nel corso degli anni dal Fondo è stata sintetizzata in una rinnovata *Gender equality and women's empowerment Policy* per il periodo 2012-2015⁸³. Con il fine ultimo di mettere in condizione le donne e gli uomini che operano nel settore rurale di far fronte alla propria insicurezza alimentare e nutrizionale, incrementando le condizioni economiche e promuovendo un efficace processo di sviluppo durante tutto il ciclo di progetto con una apprezzabile dotazione finanziaria, la *Policy* si articola in

⁸¹ Vedi Piano d'Azione per il Mainstreaming della prospettiva di genere 2003-2006, disponibile al link www.ifad.org.

⁸² Vedi *Corporate-level Evaluation of IFAD's Performance with regard to Gender Equality and Women's Empowerment* 2010, disponibile al link www.ifad.org.

⁸³ Vedi *Gender equality and women's empowerment Policy* 2012-2015, disponibile al link www.ifad.org.

tre obiettivi strategici da conseguire in cinque aree d'azione (che riguardano l'architettura e le competenze gestionali del Fondo) e monitorabili attraverso appositi indicatori: l'*empowerment* economico di donne e uomini, la partecipazione negli apparati decisionali rurali, il bilanciamento del carico di lavoro e la condivisione dei benefici economici e sociali.

Nell'attuale quadro programmatico è operativa la nuova *Policy* collegata all'IFAD *Strategic Framework 2016-2025* che ha incluso la parità di genere tra le cinque aree prioritarie del Fondo, consolidando l'approccio del *mainstreaming* di genere sia in relazione alla struttura che alle modalità di assistenza finanziaria⁸⁴. Ciò significa che le necessità e le priorità delle donne che operano nel settore rurale sono considerate precondizioni essenziali nella configurazione, attuazione, monitoraggio e valutazione di tutte le attività che il Fondo conduce, come anche nella definizione delle norme e degli standard procedurali, nella ripartizione delle competenze, nella determinazione ed allocazione delle risorse finanziarie. Nella dimensione più squisitamente operativa l'IFAD, per garantire parità di accesso per gli uomini e le donne alle opportunità ed ai servizi del mercato e della produzione di beni alimentari, intende potenziare i passaggi definitivi dei programmi per una migliore attuazione, coinvolgendo le beneficiarie nelle procedure decisionali ed operative e rafforzandone le capacità conoscitive e gestionali, facilitando il rilascio dell'assistenza finanziaria per valorizzare la *leadership* di genere e conseguire un reale impatto positivo per le donne che operano nel settore rurale.

vii. *Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU/UIT)*

La dimensione di genere è stata e viene oggi affrontata nel quadro dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni in relazione alle conoscenze ed agli studi scientifici, di ingegneria e matematica delle donne e delle ragazze e alle esperienze acquisite per poter accedere agli apparati tecnologici e digitali propri del mondo delle comunicazioni.

L'Unione partecipa alle attività promosse nel sistema onusiano per la parità e le pari opportunità attraverso il contributo generale e tecnico sul tema condotto da una *Gender Task Force* istituita al suo interno nel 2012, competente nel coordinare le misure organizzative interne attraverso linee guida volte a gestire gli aspetti della selezione e della carriera del funzionariato in una dimensione di genere, ed incaricata peraltro di monitorare l'applicazione degli impegni programmatici assunti dall'Organizzazione nell'ambito della sua *Policy*, che sarà esaminata a breve.

La *ITU Gender Equality & Mainstreaming (GEM) Policy* è stata adottata

⁸⁴ Vedi *Policy - IFAD Strategic Framework 2016-2025*, disponibile al link www.ifad.org.

dal Consiglio dell'Unione nel 2013, in conformità a quanto previsto dalle Risoluzioni adottate in precedenza (n. 70/2010, n. 55/2006 e n. 55/2012⁸⁵).

Come già si evidenziava, il mandato primario dell'Unione è quello di potenziare e facilitare i meccanismi di interconnessione tradizionale e digitale a livello globale. In questa prospettiva la *Policy* include la dimensione di genere allo scopo di assicurare condizioni di parità tra uomini e donne nello svolgimento delle proprie mansioni in quanto funzionari dell'UIT; di accedere in modo paritario alle tecnologie della comunicazione; di impostare le azioni programmatiche e gli interventi progettuali adottando il *gender mainstreaming approach* e di monitorare in quale modo l'apparato strutturale ed operativo dell'Unione agisca a questo fine.

In particolare la componente di genere deve essere introdotta nella configurazione delle misure di assistenza tecnica dirette agli Stati membri, includendo la parità di genere nella determinazione delle priorità strategiche e nella definizione delle relative risorse finanziarie utilizzabili, nella creazione degli organismi per l'esecuzione e la verifica degli interventi, nell'utilizzo di un linguaggio rispettoso di tale componente nella produzione dei materiali e dei documenti ufficiali dell'Unione.

Inoltre, per assicurare una efficace attuazione della *Policy* l'Unione ha istituito un Gruppo di coordinamento, composto da *Gender Focal Points* in rappresentanza degli organi centrali e locali dell'Unione ed incaricato di redigere un documento operativo della *Policy* stessa, con sub-obiettivi ed modalità esecutive di durata biennale, utili anche per la revisione quadriennale della *Policy*.

viii. *Organizzazione Internazionale per la Proprietà Intellettuale (WIPO/OMPI)*

La metodologia già richiamata, propria di molti istituti e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, per includere la dimensione di genere nelle proprie attività attiene, anche per l'Organizzazione Internazionale per la Proprietà Intellettuale, nell'adozione del *gender mainstreaming* nelle politiche e nei programmi della WIPO e nella strutturazione e gestione del proprio apparato sistemico.

Sono questi i due obiettivi a fondamento della WIPO *Policy on Gender Equality*, adottata nel 2014⁸⁶.

Sotto il primo profilo, l'inserimento graduale della componente di genere poggia sull'adozione di modelli sostenibili, sulla loro replicabilità

⁸⁵ Vedi ITU *Gender Equality & Mainstreaming (GEM) Policy* 2013, disponibile al link www.itu.int.

⁸⁶ Vedi WIPO *Policy on Gender Equality* 2014, disponibile al link www.wipo.org.

e sulla condivisione delle conoscenze dei risultati conseguiti. I modelli necessitano di una metodologia analitica comprensiva dei temi di genere e della correlata formazione dei funzionari dell'Organizzazione per rendere la loro conoscenza istituzionalizzata e per permettere loro di contribuire nella pianificazione periodica delle attività, nella corretta esecuzione e nella efficace valutazione dei risultati ottenuti.

In relazione alla parità di genere nelle risorse umane, l'Organizzazione ha stabilito il conseguimento di tale obiettivo entro il 2020, a tutti i livelli, assicurando pari opportunità professionali, soluzioni conciliative adeguate dei tempi di vita-lavoro, protezione delle lavoratrici da ogni forma di discriminazione e molestia sul luogo di lavoro. Le informazioni vengono raccolte e canalizzate al livello di Dipartimento delle Risorse Umane da parte di un'apposita figura funzionale, il *Gender and Diversity Specialist*, che dialoga anche con i responsabili di programma e con i *Gender Focal Points* operativi nel contesto di ogni programma dell'Organizzazione.

ix. *Gruppo della Banca Mondiale (World Bank)*

Negli ultimi decenni i processi di alfabetizzazione ed istruzione riguardanti la popolazione femminile nel mondo sono stati potenziati eppure non hanno contribuito ad una crescita della forza lavoro se non nel settore informale e per attività correlate alla cura familiare, e comunque con retribuzioni inferiori per la stessa tipologia di lavoro rispetto agli uomini.

Le misure legislative vigenti sono state improntate al contrasto a tutte le forme di discriminazione su base sessuale, con particolare riferimento all'ambito professionale, e tuttavia non sempre hanno agevolato un maggior livello di opportunità, di accesso al credito e di partecipazione delle donne nei principali settori produttivi dei Paesi sviluppati e in via di sviluppo.

In questo contesto il Gruppo della Banca Mondiale focalizza la sua azione di analisi e di intervento sulla condizione femminile a livello globale nella prospettiva dello sviluppo economico e sociale e dei fattori che maggiormente influiscono sulle criticità di accesso ai servizi di base, ad esempio nei settori dell'educazione e della salute. In tale dimensione, il Gruppo ha sottolineato come una concreta parità tra uomini e donne poggia sul pieno coinvolgimento di entrambe le categorie in quanto vittime di misure normative discriminatorie, di politiche e di norme sociali che alterano il rispettivo ruolo e le responsabilità nel contrasto alla povertà e nella crescita economica.

E' stato attribuito all'*Advisory Council on Gender and Development* nel Gruppo della Banca Mondiale il compito di effettuare un'analisi della condizione femminile e di indirizzare l'azione dell'Organizzazione in termini di priorità strategiche per il contrasto alla povertà e la promozione

dello sviluppo economico come anche di introdurre la componente di genere nella progettazione della Banca, fornendo assistenza tecnica e finanziaria agli Stati membri. Il Consiglio è composto da funzionari governativi di alto livello in rappresentanza degli Stati membri donatori, da imprenditori privati e da esponenti della società civile per un incarico biennale, eventualmente rinnovabile.

Il Gruppo nel 2012 ha creato un apposito fondo fiduciario, la *Umbrella Facility for Gender Equality* (UFGE), sostenuto da molteplici donatori con lo scopo di investire in progettualità dedicate ai temi di genere.

Nel contesto programmatico, in linea con un primo documento tecnico adottato nel 2001 per introdurre la componente di genere da parte dei *team*-paese e tematici nella progettazione degli interventi, con *il World Bank Group Gender Action Plan* (GAP) lanciato nel 2007⁸⁷ e con l'impronta d'indagine del Rapporto Mondiale sullo Sviluppo dedicato ai temi di genere nel 2012, il Gruppo ha adottato la Strategia sulla Parità di Genere nel 2015, per la sua attuazione nel periodo 2016-2023⁸⁸. Il documento poggia sulle possibili interrelazioni economiche tra sistema familiare, mercato ed istituzioni e sull'impatto che ne discende sulla parità di genere e sullo sviluppo economico. Il nucleo familiare presenta notevoli diversificazioni strutturali, il mercato e le istituzioni sono naturalmente dinamici e rispondono alle esigenze delle collettività. E' necessario, ed è ciò che il Gruppo ha cercato di regolamentare nella Strategia, adottare modalità di intervento specifiche nelle aree in cui sussistono maggiori opportunità di investimento per conseguire condizioni di parità nell'accesso ai processi di sviluppo economico e nel raggiungimento dei relativi vantaggi. L'area principale è quella dell'istruzione e del completamento dei cicli educativi di base da parte di ragazzi e ragazze; segue l'area dedicata alle donne lavoratrici, che necessita di una diversificazione dell'offerta professionale, di soluzioni conciliative dei tempi di vita e lavoro, di utilizzo incrementale delle risorse tecnologiche e digitali per il miglioramento della *performance* professionale; l'area della eliminazione delle barriere all'esercizio dei diritti di proprietà e all'accesso al credito è fondamentale per le donne che intendono utilizzare i vantaggi finanziari e tecnologici per aumentare il livello di produttività, in termini sia quantitativi sia qualitativi; l'ultima area riguarda il ruolo delle donne nel contesto sociale di appartenenza, in condizioni di parità rispetto agli uomini nell'assunzione di responsabilità e nella gestione delle attività familiari, condizioni che permettono alle donne stesse di assumere un ruolo attivo anche nell'ambito lavorativo.

⁸⁷ Vedi *World Bank Group Gender Action Plan* (GAP) 2007, disponibile al link www.worldbank.org.

⁸⁸ Vedi *Strategia sulla Parità di Genere 2016-2023*, disponibile al link www.worldbank.org.

Nell'attuare la Strategia il Gruppo intende fornire un'assistenza tecnica e finanziaria mirata ai beneficiari, sulla scorta di una valutazione complessiva della situazione delle donne sul piano domestico, introducendo appositi correttivi ed effettuando un controllo ed una valutazione attenta dei risultati conseguiti.

4. Le Procedure Speciali istituite dal Consiglio dei Diritti Umani: focus sul contrasto alla violenza di genere e alla discriminazione de jure e de facto

Nel contesto della *Human Rights Machinery* delle Nazioni Unite, con sede a Ginevra, il Consiglio dei Diritti Umani ha consolidato il sistema onusiano dedicato ai temi di genere attraverso l'istituzione di due organismi o c.d. Procedure Speciali, di natura monocratica e collegiale.

a. Il Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze

Invero il Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze era già stato creato dall'allora Commissione per i Diritti Umani, con Risoluzione 1994/95 adottata il 4 marzo 1994⁸⁹. Il mandato fu esteso con Risoluzione 2003/45, implicando una competenza per il dialogo costruttivo nei confronti degli Stati membri, responsabili in termini preventivi e repressivi per l'adozione di una serie di misure volte ad affrontare la violenza di genere nel contesto familiare e sociale commessa da enti pubblici, privati, gruppi armati o fazioni in lotta⁹⁰.

È in questa previsione che il Consiglio dei Diritti Umani ha rinnovato l'incarico con decisione 1/102 nel 2006 e, più recentemente, con Risoluzione 41/17 nel 2019⁹¹.

Ad oggi il Relatore Speciale, in linea con altri organismi simili, può richiedere e ricevere informazioni in materia da parte di Stati, organi internazionali, organizzazioni non governative, nonché dallo stesso Consiglio e dalla CSW, collaborando in modo ottimale per il singolo caso; raccomandare l'adozione di apposite misure sul piano locale, nazionale, regionale ed internazionale per eliminare ogni forma di violenza di

⁸⁹ Vedi Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze, Risoluzione 1994/95 (E/CN.4/RES/1994/95), 4 March 1994.

⁹⁰ Vedi Risoluzione 2003/45 (E/CN.4/RES/2003/45), 23 April 2003.

⁹¹ Vedi Risoluzione 41/17 (A/HRC/RES/41/17), 12 July 2019.

genere; esercitare la sua attività adottando un approccio multi-disciplinare; trasmettere note informative inerenti singoli casi di particolare gravità agli Stati direttamente interessati⁹².

Nel suo più recente rapporto annuale presentato al Consiglio, il Relatore Speciale riferisce sulla sua attività ma effettua anche una più ampia riflessione sul mandato della Procedura Speciale sin dalla sua istituzione⁹³.

L'esigenza di affrontare in modo comprensivo ed efficace il contrasto alla discriminazione ed alla violenza di genere è stata presa in considerazione dal sistema delle Nazioni Unite e gestita sul piano normativo ed organico nel corso degli anni.

In questo contesto il Relatore Speciale ha collaborato in modo mirato con il Comitato CEDAW e con le altre Procedure Speciali.

Il Comitato CEDAW ha approfondito il tema della violenza di genere nelle due raccomandazioni generali n. 12 e n. 19, del 1989 e del 1992⁹⁴, ha gestito dei singoli casi sottoposti alla sua attenzione inerenti il femminicidio, il pregiudizio che impedisce la conduzione di azioni investigative e repressive per stupro, ed ha condotto apposite indagini-paese. Il Relatore Speciale, sulla scorta di tale prassi, aveva già sottolineato la necessità che il sistema onusiano provvedesse per la compilazione di uno strumento giuridico vincolante appositamente dedicato al tema della violenza di genere. In realtà, il problema principale registrato dal Relatore Speciale, e poi accolto dal sistema per rafforzare la dimensione applicativa della Convenzione CEDAW, è legato alla creazione di un meccanismo di accesso al Comitato in quanto organismo deputato a ricevere e a gestire comunicazioni individuali ed interstatali, istituito attraverso il Protocollo Facoltativo alla Convenzione stessa. Una prima valutazione circa il funzionamento di questo meccanismo e le migliori modalità di collaborazione tra Comitato e Procedura Speciale sono state oggetto di una ulteriore raccomandazione generale, la n. 35 del 2017, redatta congiuntamente dai due organismi e nella quale il contrasto alla violenza di genere è stato definito quale principio generale del diritto internazionale, con obbligo di rispetto a carico di tutti gli Stati della Comunità internazionale⁹⁵.

⁹² Cfr. in dottrina SULLIVAN, D. AND ABEYESEKERA, S. (1993). *Integration of Women's Human Rights into the Work of the Special Rapporteurs*. New York: UNIFEM.

⁹³ Vedi Rapporto annuale (A/HRC/41/42), 20 June 2019.

⁹⁴ Vedi, rispettivamente Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 12, Raccomandazione generale n. 19, disponibili al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

⁹⁵ Vedi Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 35, disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>; in dottrina cfr. VIJAYARASA, R. (2020). *CEDAW's General Recommendation No. 35: A quarter of a century of evolutionary approaches to violence against women*. *Journal of Human Rights*, 19(2), 153-167.

Allo stesso tempo è stata consolidata la collaborazione tra Procedure Speciali: il Relatore, infatti, ha cooperato i Relatori Speciali sulla tortura, per i diritti culturali, per i diritti delle persone con disabilità, sulle esecuzioni arbitrarie, sulla salute fisica e mentale al fine di identificare possibili azioni congiunte, declinando il tema della violenza di genere in modo trasversale.

I positivi risultati di tali collaborazioni hanno consentito al Relatore Speciale di potenziare il suo mandato, ed il tema della violenza di genere anche rispetto al sistema onusiano nel suo complesso: ad esempio la materia è stata declinata nella dimensione propria del conflitto armato e della violenza sessuale nel quadro dell'agenda del Consiglio di sicurezza dedicata a Donne, Pace e Sicurezza; ancora, rispetto all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si è fornito un apposito contributo per il monitoraggio dei targets 5.1 e 5.2 relativi all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione e di violenza di genere nei contesti pubblici e privati. Il Relatore Speciale ha potenziato anche le relazioni con istituti, agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite nonché con un alto numero di organizzazioni regionali.

La dimensione preventiva e la responsabilità degli Stati, le misure di protezione ed assistenza, il fenomeno del femminicidio, insieme ad una maggiore visibilità e risorse finanziarie per l'esercizio del mandato hanno caratterizzato il lavoro della Procedura Speciale nel corso degli anni, il quale richiede un approccio sistemico complessivo che ottimizzi l'apparato esistente evitando duplicazioni e frammentazione operativa.

b. Il Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi

Il Consiglio dei Diritti Umani ha poi istituito con Risoluzione 15/23 nel 2010 il Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi, con lo scopo di indagare sulle cause principali di tale fenomeno, a fronte della promulgazione di numerose misure legislative da parte degli Stati membri e di importanti riforme degli apparati giudiziari, e di condividere soluzioni ed esperienze di matrice nazionale⁹⁶.

Composto da cinque esperti indipendenti con incarico triennale, e rinnovato nel 2016 con la Risoluzione 32/4, il Gruppo ha dibattuto sulle molteplici forme di mancata parità *de jure* e *de facto* promuovendo un dialogo aperto e costruttivo con tutti gli attori interessati, in particolare assistendo gli Stati membri in quanto parti dei principali strumenti giuridici internazionali vigenti in materia per la migliore attuazione sul piano interno

⁹⁶ Vedi Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi, Risoluzione 15/23 (A/HRC/15/23), 1 October 2019.

in una prospettiva anti-discriminatoria⁹⁷.

Anche nell'ultimo rapporto presentato al Consiglio dei Diritti Umani, il Gruppo di Lavoro, oltre a riferire sulle più recenti attività, ha focalizzato l'attenzione su un sub-tema specifico, ovvero la privazione di libertà nella dimensione di genere⁹⁸.

In realtà l'argomento ha consentito al Gruppo di Lavoro di richiamare l'obbligo a carico degli Stati parti della Convenzione CEDAW, ai sensi dell'Art. 5, per eliminare ogni comportamento o atto che pregiudica, sulla base di una impostazione culturale stereotipata, la discriminazione tra uomini e donne. Questa condizione, infatti, ha un evidente impatto sull'esercizio delle libertà delle donne, introducendo evidenti limitazioni a partire dalla mobilità fisica, in istituzioni pubbliche – come gli istituti di detenzione – ma anche nella sfera privata, e in situazioni di pace e di conflitto, che il Gruppo ha sintetizzato in tre principali categorie: “stereotypes related to women's roles in the home and in public, stereotypes related to women's “moral” or sexual behaviour and stereotypes that portray women as weak or in need of protection. All three are deeply entrenched in patriarchal norms and mutually reinforcing, and commonly operate to benefit or privilege certain groups of men”. Anche la condizione di povertà femminile, oggi ampiamente studiata, può essere considerata una discriminazione di fatto che impedisce alle donne di esercitare i propri diritti in modo autonomo, comprimendo pertanto le libertà di cui sono titolari.

5. Una lettura circostanziata del ruolo della donna in funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: elementi normativi nel quadro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e lettura dei temi di genere estesa all'azione programmatica dell'Alleanza Atlantica

Una peculiare prospettiva d'indagine sui temi di genere è quella promossa e adottata, nella graduale costruzione dell'apparato organico e della determinazione delle priorità strategiche al fine di agevolare le migliori modalità d'intervento nei teatri di pre-conflitto, conflitto e post-conflitto, dall'Alleanza Atlantica.

Gli Stati firmatari del Trattato dell'Atlantico del Nord del 4 aprile

⁹⁷ In dottrina cfr. BANDA, F. (2013). *The United Nations Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and Practice*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 62-94.

⁹⁸ Vedi Rapporto annuale (A/HRC/41/33), 15 May 2019.

1949, oggi membri della NATO, hanno introdotto la trattazione del ruolo e del contributo delle donne al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale richiamando direttamente la lettera dell'ampia produzione normativa del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a partire dalla Risoluzione 1325/2000, a fondamento del dossier tematico sintetizzato nell'acronimo "WPS" (*Women, Peace and Security* – Donne, Pace e Sicurezza)⁹⁹.

La materia, che si articola nel duplice obiettivo di promozione e garanzia di una piena partecipazione delle donne ai processi di prevenzione, gestione e risoluzione del conflitto in condizioni di parità rispetto agli uomini, e di protezione delle donne in quanto vittime di violenza nel corso delle ostilità, è stata declinata nel quadro dell'Alleanza in ordine ai tre mandati statutari della NATO: la difesa collettiva, la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa. In questa prospettiva l'Alleanza ha consolidato il proprio apparato organico, ha reimpostato gli strumenti di analisi, pianificazione, esecuzione e valutazione delle proprie missioni, ha adottato importanti strumenti programmatici e ha potenziato le opportunità operative di partenariato con i principali sistemi intergovernativi internazionali e regionali e con la società civile – rispettivamente mediante il c.d. *Regional Acceleration of Resolution 1325 (RAR)* ed il *NATO Science for Peace and Security (SPS) Programme*.

Sotto il profilo strutturale, è importante sottolineare come la materia sia oggetto di trattazione sia nel Quartier Generale della NATO che nei Comandi Strategici dislocati nei Paesi in cui l'Alleanza conduce i propri interventi. Dalla prima *NATO Conference of Female Senior Officers* tenutasi nel 1961, l'Alleanza, allo scopo di coordinare al meglio il dossier sono stati istituiti appositi organi collegiali e monocratici: il *Committee on Women in the NATO Forces* (CWINF) nel 1976, l'*Office on Women in the NATO Forces* (OWINF) nell'ambito dell'*International Military Staff* (IMS) nel 1998, rispettivamente ricostituiti e ridenominati nel 2009 come *NATO Committee on Gender Perspectives* (NCGP) e *NATO Office on Gender Perspectives* (NOGP) – quest'ultimo modificato nel 2014 e divenuto *International Military Staff Office of the Gender Advisor* (IMS GENAD Office). Il NCGP è composto da un delegato per ogni membro e partner dell'Alleanza, costituendo in tal modo un Comitato Esecutivo che opera al fine di promuovere il *gender mainstreaming* nel processo definitorio,

⁹⁹ Sul punto vedi NATO Secretary General's report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, and related resolutions, 17 November 2011; NATO Secretary General's second report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, and related resolutions, 15 January 2013, disponibili al link www.nato.int.

attuativo e di verifica delle missioni della NATO. L'IMS GENAD *Office* funge da segretariato del NCGP e svolge un ruolo di natura informativa sul tema all'interno dell'Organizzazione, presso i membri ed i partners. Inoltre sono stati creati: una *task force* composta dal personale militare e civile di stanza a Bruxelles, un *gender adviser* nell'IMS e una serie di *gender advisers* collocati nei vari livelli della struttura di comando militare – anche presso il Quartier Generale per la parte operativa, un gruppo di lavoro guidato dal Comando Alleato Operazioni, un Panel consultivo della società civile (*Civil Society Advisory Panel* – CSAP), ulteriori organismi collegiali dedicati. Va ricordato altresì che il Segretario generale ha nominato per la prima volta nel 2012 un Rappresentante Speciale *ad hoc* per il dossier WPS (ad oggi l'incarico è svolto, nell'ambito di un terzo mandato, da Claire Hutchinson).

Le caratteristiche strutturali sono state impostate in ragione del principio del bilanciamento della rappresentanza di genere sin dal 2002, sotto la guida del Segretariato Internazionale della NATO: la gestione del personale del Segretariato e dell'IMS, definita nella NATO-wide *Equal Opportunities and Diversity Policy* del 2003, risponde ai principi dell'equità nel reclutamento e nell'avanzamento di carriera, del rispetto dell'elevata professionalità del personale stesso come anche della tipicità dei membri dell'Alleanza, e della definizione di obiettivi ed utilizzo di metodologie gestionali valide, senza ricorrere ad alcun sistema di quote bensì incentivando sulla base del merito il numero di donne impiegate nel Segretariato, che chiedono di far parte dei ranghi militari dell'Alleanza nelle diverse posizioni.

Dal punto di vista operativo, è opportuno evidenziare il ruolo rilevante assunto dai *gender advisers* collocati sia nel Quartier Generale che nei teatri di conflitto. Inoltre, per assicurare il rispetto della dimensione di genere durante un'operazione sono stati compilati alcuni interessanti documenti-guida: è sufficiente richiamare a titolo esemplificativo le *Military Guidelines on the Protection of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence* adottate nel 2015.

In termini programmatici, in ultimo, la posizione dell'Alleanza in merito al dossier WPS è stata formulata in via iniziale nella prima *NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security* adottata nel dicembre 2007, corredata da un apposito Piano d'Azione approvato nei lavori del Summit di Lisbona del 2010¹⁰⁰; essi sono stati revisionati nel 2014 (la *Policy* è stata sottoposta

¹⁰⁰ Vedi Lisbon Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, 20 November 2010; Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on women, peace and security and related resolutions, 20 November 2010, disponibili al link www.nato.int.

a revisione anche nel 2011¹⁰¹) e sono stati aggiornati, in un ulteriore e più recente passaggio, nel Summit di Bruxelles del luglio 2018; tuttavia è importante rilevare quali differenze sussistano per mettere in luce come la componente di genere sia declinata in entrambi in modo complementare.

La *Policy* definisce i principi-guida: integrazione della parità di genere in tutte le politiche, i programmi e le progettualità della NATO; inclusività ovvero presenza e partecipazione della componente di genere a tutti i livelli e in tutte le missioni; integrità nell'approccio bilanciato adottato dall'Alleanza per la trattazione del tema al fine di ampliarne la conoscenza e renderlo prioritario nel sistema NATO. Il Piano d'Azione presenta una visione pratica, per assicurare il rispetto delle diversità pur assicurando la parità di genere non soltanto da un punto di vista quantitativo, per migliorare l'ambiente professionale – militare e civile, e per promuovere l'immagine dell'Organizzazione.

La prima *Policy* del 2007, esaminata in una prospettiva applicativa sulla scorta della rilevanza attribuita al dossier WPS nel paragrafo 7 della Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo nel Summit di Lisbona, il 20 novembre 2010, si articola in cinque sezioni principali: l'introduzione del dispositivo della Risoluzione 1325 nelle politiche, nei programmi e nei documenti dell'Alleanza, la cooperazione con le Organizzazioni internazionali e la società civile, le modalità operative delle missioni ed il ruolo dei *gender advisors*, l'educazione e la formazione per gli operatori militari e civili, la c.d. *public diplomacy*. Nella sua prima revisione, nel 2011, il documento preserva la sua struttura, consolidandosi l'impegno dei membri e dei partners dell'Alleanza per la gestione del dossier WPS, tenendo conto degli aspetti attuativi introdotti nel Piano d'Azione del 2010, ed attivando una procedura di monitoraggio e di *reporting* con cadenza biennale.

Nuovamente attraverso la formale riaffermazione della rilevanza del dossier WPS da parte dei membri e dei partners, formulata nel paragrafo 16 della Dichiarazione adottata dai Capi di Stato e di Governo nel Summit di Chicago il 20 maggio 2012¹⁰², la *Policy* è stata aggiornata nel 2014¹⁰³; in questo documento il duplice obiettivo di introduzione della parità di genere nel sistema dell'Alleanza per assicurare un ruolo ed una

¹⁰¹ Vedi NATO/EAPC *Policy for implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security, and related Resolutions*, 27 June 2011, disponibile al link www.nato.int.

¹⁰² Vedi Chicago Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012, disponibile al link www.nato.int.

¹⁰³ Vedi NATO/EAPC *Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions*, 1 April 2014; Progress report on the implementation of the NATO/EAPC Policy and Action Plan on Women, Peace and Security - Report to the Heads of State and Government, 5 September 2014, disponibili al link www.nato.int.

partecipazione attiva delle donne ai processi di pre-conflitto, conflitto e post-conflitto e per tutelarne la condizione di vittime di violenza durante le ostilità viene declinato rispetto agli obiettivi statutari della NATO: si ritiene fondamentale attuare la produzione normativa del Consiglio di sicurezza in materia di Donne, Pace e Sicurezza in funzione della sicurezza cooperativa tra membri e partners dell'Alleanza nella forma di programmi dedicati, come anche monitorare e valutare i singoli teatri di conflitto, per inserirvi opportunamente la prospettiva di genere per il tramite dei *gender advisors* e rafforzando l'impegno formativo e di reclutamento del personale militare e civile al livello nazionale ed internazionale attraverso risorse mirate.

In linea con quanto asserito nei paragrafi 74 e 75 della Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 12 luglio 2018¹⁰⁴, è stata adottata la *Policy* attualmente in vigore¹⁰⁵, sottoposta ad un meccanismo di monitoraggio biennale del relativo Piano d'Azione affidato ad un'apposita *task force*: in essa la sicurezza cooperativa ha implicato l'introduzione della componente di genere anche e soprattutto in una prospettiva preventiva del conflitto, e per la gestione delle crisi si rivelano fondamentali, accanto ai *gender advisors*, i *gender focal points*; si reitera l'importanza di consolidare le azioni promosse e condotte al livello nazionale e nell'Alleanza, soprattutto nell'ambito dell'educazione e della formazione in una dimensione inclusiva; al contempo si approfondisce il principio di integrità, imprescindibile per prevenire e gestire gli episodi di violenza di genere e sessuale, sfruttamento sessuale ed abuso in danno delle donne e delle bambine in un contesto conflittuale.

Proprio quest'ultimo argomento è stato oggetto di una ulteriore *Policy* dell'Alleanza, adottata nel gennaio 2020¹⁰⁶: muovendo dalla definizione del concetto di sfruttamento ed abuso a fini sessuali, il documento consta di un duplice impegno assunto dai membri e dai partners della NATO ovvero: un'azione preventiva inerente il comportamento del personale, appositamente informato, formato e perseguito nel solco dei meccanismi e delle procedure dello Stato di nazionalità; misure di reazione e di risposta a fronte del comportamento o dell'atto criminoso da parte degli apparati statali, sia in termini investigativi ed in funzione della comminazione di sanzioni di natura amministrativa, disciplinare o penale nei riguardi del

¹⁰⁴ Vedi Brussels Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 11-12 July 2018, disponibile al link www.nato.int.

¹⁰⁵ Vedi NATO/EAPC *Women, Peace and Security Policy and Action Plan* 2018, 11 July 2018, disponibile al link www.nato.int.

¹⁰⁶ Vedi NATO *Policy on Preventing and Responding to Sexual Exploitation and Abuse*, 27 January 2020, disponibile al link www.nato.int.

personale militare e civile a cui il comportamento o atto è direttamente imputabile, sia in termini di assistenza protetta e riservata nei confronti della vittima.

CAPITOLO II

I Sistemi Regionali Europei

SOMMARIO: 1. Il Consiglio d'Europa: aspetti giuridici settoriali ed impegni programmatici per la promozione della parità e delle pari opportunità: *a.* L'apparato istituzionale del Consiglio d'Europa competente per i temi di genere; *b.* I principali strumenti giuridici convenzionali del Consiglio d'Europa dedicati ai temi di genere: la rilevanza dei dispositivi, di natura generale e particolare, e dei meccanismi di controllo; *c.* Le misure programmatiche del Consiglio d'Europa dedicate ai temi di genere – 2. L'Unione europea: la dimensione politica e il contributo per l'analisi dei temi di genere: *a.* L'apparato istituzionale: istituzioni, organi ed organismi competenti per la trattazione dei temi di genere; *b.* Il quadro normativo: *acquis* comunitario e diritto derivato; *c.* Le priorità dell'Unione europea sui temi di genere nella prospettiva programmatica e strategica – 3. Il *gender mainstreaming* nelle misure programmatiche ed operative dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa: *a.* Caratteristiche della struttura OSCE dedicata ai temi di genere; *b.* La produzione di misure normative dedicate ai temi di genere; *c.* Gli strumenti programmatici dell'Organizzazione sui temi di genere.

1. Il Consiglio d'Europa: aspetti giuridici settoriali ed impegni programmatici per la promozione della parità e delle pari opportunità

La missione statutaria del Consiglio d'Europa sin dalla sua istituzione, ovvero la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la tutela della democrazia e il rispetto dello stato di diritto, include indiscutibilmente la parità di genere.

Tale condizione prescinde dalla garanzia del principio di non discriminazione, il quale contempla, sulla base del parametro del sesso, la effettiva parità tra uomini e donne e l'assunzione di ruoli eguali in termini di potere decisionale, responsabilità e partecipazione attiva nella vita pubblica e privata.

In presenza di fattori e condizioni di evidente matrice discriminatoria, la piena titolarità dei diritti e delle libertà delle donne ed il conseguente esercizio risultano parziali. Ciò determina la preservazione di attitudini e stereotipi maschilisti, la commissione di atti di violenza in danno di donne e di ragazze, la creazione di ulteriori barriere che impediscono l'accesso alla

giustizia o che rallentano la partecipazione alla vita politica ed economica, senza valutare che una comunità priva del contributo fattivo della componente di genere si traduce in mancato sviluppo ed in un incremento dei costi derivanti da una parità di genere incompleta sotto il profilo della indipendenza economica delle donne.

Il Consiglio d'Europa ha affrontato tali sfide nella loro complessità adottando misure politiche e ponendo in essere interventi mirati in alcune tra le principali aree critiche in cui la parità di genere non è stata pienamente conseguita. Al contempo ha condotto un'azione di promozione, monitoraggio, coordinamento e valutazione dei risultati derivanti dall'approccio di *gender mainstreaming* prescelto e focalizzato proprio sulle politiche configurate e realizzate in tutti i settori nei quali l'Organizzazione opera, a livello interno ed intergovernativo, come anche nei rapporti che conduce con la società civile.

La definizione di questo approccio, introdotto sin dai primi anni '90, è la seguente:

“Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors involved in policy-making”.

Esso è stato riformulato per affrontare le sfide del nuovo secolo, sia in un'apposita Raccomandazione del Comitato dei Ministri (No. R (98) 14)¹ che nella strutturazione dell'attuale Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2018-2023, la quale sarà esaminata più avanti. E si è rivelato fondamentale non soltanto per la determinazione delle priorità materiali e procedurali di alcuni Comitati dell'Organizzazione, ma anche per la conduzione delle attività di natura cooperativa e progettuale.

La natura trasversale della componente di genere è stata oggetto di approfondimento per la regolamentazione di particolari aspetti che attengono alla tutela dei diritti delle donne e delle ragazze. La produzione normativa del Comitato dei Ministri rappresenta un importante esempio in questo senso.

In merito al potenziamento degli apparati nazionali competenti per la materia, il Comitato dei Ministri ha adottato la Raccomandazione 17(2007) con l'obiettivo di promuovere l'inclusione della parità di genere quale standard base nella produzione legislativa domestica e nella compilazione degli strumenti programmatici degli Stati membri, come anche nella

¹ Vedi Raccomandazione (No. R (98) 14) del Comitato dei Ministri sul *gender mainstreaming*, 7 ottobre 1998, disponibile al link www.coe.int.

costruzione della *governance* interna².

Al fine di declinare con maggior attenzione il principio di non discriminazione sulla base del sesso, il Comitato dei Ministri adottava già nel 1985 la Raccomandazione R(85)2 sulla protezione giuridica contro la discriminazione determinata dal fattore sesso³, invitando gli Stati membri non soltanto a dotare il proprio sistema legislativo di tutte le misure utili a questo scopo ma anche di introdurre possibili misure temporanee per velocizzare il conseguimento della parità di fatto tra uomini e donne in alcune tra le aree di maggior rilevanza, e di provvedere a che il già menzionato sistema di *governance* disponga di strumenti legislativi e procedurali atti a garantire effettivi rimedi in favore delle donne e correlate misure sanzionatorie a carico dei soggetti a cui l'atto o comportamento discriminatorio è imputabile. Nella più recente Raccomandazione (2019)1 il Comitato dei Ministri ha elaborato un catalogo di misure strumentali per la prevenzione ed il contrasto al sessismo, in via principale nell'ambito pubblico e attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie⁴.

E' nel settore dell'informazione e della comunicazione, mediante i tradizionali canali o le nuove piattaforme digitali, che la parità di genere deve essere promossa ed incentivata. Se, infatti, un'ampia percentuale dei prodotti della comunicazione è conseguenza di un inappropriato utilizzo del linguaggio e dell'immagine femminile, appositi strumenti legislativi e di guida devono essere introdotti da parte degli Stati membri e dell'impresa privata nel settore audio-visivo (Raccomandazione (2013)1)⁵. Allo stesso tempo la discriminazione di genere va affrontata a partire da una più diffusa consapevolezza circa le ineguaglianze che si registrano in termini di mancato accesso alle opportunità professionali delle donne e di investimento in proposte imprenditoriali formulate da team di donne nel contesto audio-visivo (Raccomandazione (2017)9)⁶.

Sono altrettanto significativi i contributi del Comitato dei Ministri inerenti i settori dell'educazione, della salute e dello sport. Nel primo, con la Raccomandazione (2007)13 si sottolinea l'importanza del *mainstreaming approach* nel contesto educativo, nell'organizzazione scolastica e della

² Vedi Raccomandazione (2007)17 del Comitato dei Ministri su *gender equality standards and mechanisms*, 21 novembre 2007, disponibile al link www.coe.int.

³ Vedi Raccomandazione R(85)2 del Comitato dei Ministri sulla protezione giuridica contro la discriminazione determinata dal fattore sesso, 5 febbraio 1985, disponibile al link www.coe.int.

⁴ Vedi Raccomandazione (2019)1 del Comitato dei Ministri su *prevent and combat sexism*, 27 marzo 2019, disponibile al link www.coe.int.

⁵ Vedi Raccomandazione (2013)1 del Comitato dei Ministri su *gender equality and media*, 10 luglio 2013, disponibile al link www.coe.int.

⁶ Vedi Raccomandazione (2017)9 del Comitato dei Ministri su *gender equality in the audiovisual sector*, 27 settembre 2017, disponibile al link www.coe.int.

configurazione dei *curricula*⁷. Con la Raccomandazione (2008)1 il Comitato dei Ministri ha evidenziato la necessità di predisporre apposite politiche sanitarie tenendo conto delle specifiche esigenze della popolazione femminile, monitorando i risultati progressivamente conseguiti⁸. In ultimo, l'ambito sportivo, affrontato nella Raccomandazione (2015)2⁹, deve assicurare l'inclusione della componente di genere nella elaborazione e adozione di misure legislative e programmatiche al livello nazionale, insieme ad adeguati strumenti informativi e formativi destinati al pubblico e agli operatori del settore.

a. *L'apparato istituzionale del Consiglio d'Europa competente per i temi di genere*

L'apparato istituzionale del Consiglio d'Europa demandato a fornire un contributo tecnico per la compilazione dei principali strumenti di natura normativa e programmatica dell'Organizzazione si articola in tre livelli principali. Ovviamente ad essi si aggiungono, come si vedrà più avanti, gli organismi intergovernativi *ad hoc*, creati nel quadro di specifici strumenti giuridici di natura vincolante, ed affiancati da altrettanti organismi composti da esperti indipendenti, incaricati del monitoraggio periodico del rispetto degli obblighi assunti dagli Stati parti.

La Commissione per la parità di genere (*Gender Equality Commission* – GEC) è composta dai membri nominati da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e svolge una funzione di impulso, guida e supporto per la trattazione dei temi di genere sia sul piano orizzontale, ovvero nella conduzione delle relazioni inter-organiche con altri enti e Comitati dell'Organizzazione, sia nella dimensione più propriamente verticale che la correla con gli Stati membri. La Commissione è corredata da un apposito segretariato per la gestione delle attività ordinarie, la pianificazione e la realizzazione delle riunioni annuali.

I *Gender Equality Rapporteurs* (GERs), ad oggi cinquanta, sono scelti tra i partecipanti ai numerosi organismi collegiali dell'Organizzazione di matrice intergovernativa, con il fine di incoraggiare il dibattito sui temi di genere e la valorizzazione della parità di genere nella trattazione di tutte le

⁷ Vedi Raccomandazione (2007)13 del Comitato dei Ministri su *gender mainstreaming in education*, 10 ottobre 2007, disponibile al link www.coe.int.

⁸ Vedi Raccomandazione (2008)1 del Comitato dei Ministri su *inclusion of gender differences in health policy*, 30 gennaio 2008, disponibile al link www.coe.int.

⁹ Vedi Raccomandazione (2015)2 del Comitato dei Ministri su *gender mainstreaming in sport*, 21 gennaio 2015, disponibile al link www.coe.int.

principali tematiche di competenza di tali organismi.

Infine, del *Gender Mainstreaming Team* fanno parte i funzionari del Consiglio d'Europa incaricati di promuovere, monitorare e garantire il *gender mainstreaming* nelle politiche dell'Organizzazione.

I temi di genere rientrano altresì nel quadro delle attività più strettamente cooperative che il Consiglio d'Europa conduce con gli Stati membri e gli Stati terzi: per assicurare che essi siano adeguatamente trattati, l'Ufficio della Direzione Generale dei Programmi (*Office of the Directorate General of Programmes* – ODGP) è incaricato della configurazione iniziale e della elaborazione di appositi piani d'azione e dei relativi documenti esecutivi nei Paesi che ricevono il sostegno tecnico dell'Organizzazione, ed agisce attraverso gli uffici paese e programmi per la corretta attuazione delle misure di assistenza, integrando la prospettiva di genere e rendendo coerente ed efficace l'intervento stesso. La componente finanziaria delle azioni cooperative è gestita dalla Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa.

b. I principali strumenti giuridici convenzionali del Consiglio d'Europa dedicati ai temi di genere: la rilevanza dei dispositivi, di natura generale e particolare, e dei meccanismi di controllo

L'importante processo di produzione normativa del Consiglio d'Europa, riguardante la materia della promozione e della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel suo complesso, include numerosi riferimenti ai temi di genere: talora essi sono inclusi in disposizioni che richiamano uno tra i principi fondamentali della stessa disciplina internazionale vigente in materia, la non discriminazione, declinato in riferimento al parametro del sesso, e alla conseguente compressione di fattispecie di cui le donne e le ragazze sono titolari, in un assetto in cui gli Stati membri o anche le persone direttamente interessate a titolo individuale o collettivo possono attivare importanti procedure di controllo giurisdizionale che si completano con l'adozione di sentenze ad impatto sanzionatorio (vedi la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo o il Comitato dei Diritti Sociali); in contesti settoriali, gli Stati membri dell'Organizzazione hanno contribuito per la compilazione di strumenti convenzionali mirati ad approfondire aspetti già affrontati, seppur in una dimensione esortativa e raccomandatoria, dall'Assemblea parlamentare e dal Comitato dei Ministri, i quali tuttavia hanno implicato la costruzione di un apparato organico duplice, di natura intergovernativa e di *expertise* indipendente, per il monitoraggio periodico e la valutazione degli esiti applicativi di quanto disposto nei relativi strumenti convenzionali.

Nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, l'Art. 14 dispone che

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”¹⁰.

Il Protocollo n. 12 alla Convenzione riprende il dispositivo, ampliando la fattispecie in parola attraverso la formulazione di un divieto generale di discriminazione, indipendentemente dai fattori causali che incidono sulla compressione o sulla violazione dei diritti e delle libertà dell'individuo, uomo o donna¹¹.

La prassi giurisprudenziale compilata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in ordine alle violazioni dell'Art. 14 sulla base della sola componente di genere è particolarmente ampia e ben motivata richiamando il principio di non discriminazione in diversi ambiti: dalla parità di genere nel matrimonio alla posizione professionale della donna e alle modalità di congedo per la cura dei familiari, in particolare minori, dalla attribuzione del cognome materno sino alle ipotesi discriminatorie comprensive di atti di violenza in danno della donna.

Il ragionamento speculativo della Corte ha spesso condannato ogni forma di attitudine e pregiudizio sociale fondato su valori tradizionali misogini, tale da attribuire alla donna un ruolo secondario nella vita familiare e professionale.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si possono menzionare alcune esemplificazioni in questo senso.

In ordine alla parità di genere nel luogo di lavoro, nel caso *Emel Boyraz c. Turchia* il licenziamento della lavoratrice quale conseguenza dell'alta percentuale di rischio e l'assunzione di evidenti responsabilità nella conduzione delle mansioni legate alla sicurezza, all'utilizzo di armi e alla necessaria forza fisica richiesta, ha portato la Corte a ritenere insufficienti e discriminatorie le motivazioni del datore di lavoro¹².

In riferimento al contesto familiare e alla possibilità di formulare richiesta per il congedo parentale, la Corte ha voluto dimostrare come la parità di

¹⁰ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Parigi, 20 marzo 1952), disponibile al link www.coe.int.

¹¹ Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 2000), disponibile al link www.coe.int.

¹² Vedi ECtHR, *Emel Boyraz v. Turkey*, No. 61960/08, 2 December 2014.

genere debba essere garantita in modo reciproco. Nel caso *Konstantin Markin c. Russia*, il ricorrente aveva presentato la richiesta per un congedo triennale, dapprima rifiutata e poi concessa per un periodo massimo di due anni e corredata da un adeguato sostegno finanziario¹³. Il giudice ha accolto appieno le motivazioni addotte dal ricorrente, in considerazione della natura eminentemente discriminatoria del trattamento riservato al lavoratore o alla lavoratrice sulla base di una tradizionale e stereotipata accezione della professione militare, ben oltre il margine di apprezzamento lasciato allo Stato parte nella determinazione delle misure applicative della Convenzione al livello domestico.

L'impatto della misura del congedo parentale, al fine di definire l'età pensionabile del lavoratore ed i relativi benefici, ha consentito invece alla Corte di non rilevare la violazione del dispositivo convenzionale, lasciando pertanto inalterato il margine di apprezzamento in favore dello Stato parte. Nel caso *Andrle c. Repubblica Ceca* la differente misurazione del trattamento pensionistico per i lavoratori e le lavoratrici, valutata sulla base del carico di cura familiare assunto in via principale dalle donne, non è discriminatoria e tuttavia ha favorito l'avvio di un processo di revisione dello schema pensionistico statale¹⁴.

La parità uomo-donna è stata esaminata dalla Corte anche alla luce delle misure legislative nazionali inerenti la scelta del nome e l'attribuzione del cognome paterno e materno ai figli minori di età: nella prassi la vigenza di norme che vietano la possibilità per i genitori, in particolare per la madre, di non preservare il proprio cognome da nubile e di non poterlo attribuire in fase di registrazione anagrafica ai propri figli sono state ritenute discriminatorie¹⁵.

In relazione alla prassi che ha avuto ad oggetto episodi discriminatori direttamente correlati alla violenza di genere, in diretta correlazione con gli Artt. 2 e 3 della Convenzione stessa¹⁶, la Corte ha motivato la sua posizione al fine di incentivare la revisione delle misure legislative vigenti al livello domestico per rafforzarne la portata preventiva e repressiva. Nel caso *Eremia c. Repubblica di Moldavia* la mancata azione volta a preservare la sicurezza e l'incolumità personale della donna e dei propri figli nel

¹³ Vedi ECtHR, *Konstantin Markin v. Russia* [GC], No. 30078/06, 22 March 2012.

¹⁴ Vedi ECtHR, *Andrle v. the Czech Republic*, No. 6268/08, 17 February 2011; ECtHR, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, ECHR 2006-VI.

¹⁵ Vedi ECtHR, *Ünal Tekeli v. Turkey*, No. 29865/96, 16 November 2004; ECHR, *Cusan and Fazzo v. Italy*, No. 77/07, 7 January 2014.

¹⁶ Vedi ECtHR, *Konstantin Markin v. Russia* [GC], No. 30078/06, 22 March 2012; ECtHR, *Opuz v. Turkey*, No. 33401/02, 9 June 2009; ECtHR, *M.G. v. Turkey*, No. 646/10, 22 March 2016; ECtHR, *Halime Kılıç v. Turkey*, No. 63034/11, 28 June 2016.

contesto familiare dagli abusi e violenze del marito è stata considerata non soltanto una violazione del dispositivo convenzionale tout court bensì è stata correlata anche alla portata discriminatoria della legislazione vigente in una prospettiva di genere¹⁷. Ben più circostanziata e dunque sanzionabile è stata l'architettura legislativa russa nel caso *Volodina c. Russia*: la Corte, infatti, ha sottolineato come in essa la fattispecie della violenza domestica non assuma una connotazione materiale a sé stante bensì presenti una portata complementare rispetto ad altre e pertanto non consenta di attivare una idonea procedura sanzionatoria per l'effettiva tutela della vittima, innescando nel lungo periodo una situazione discriminatoria comprovata¹⁸. Allo stesso tempo, la necessità di preservare la vittima attraverso il collocamento in strutture di assistenza appositamente dedicate, sebbene in talune circostanze sia da considerarsi indispensabile, ad avviso della Corte è una soluzione che deve essere valutata caso per caso, non costringendo la donna ad esservi ospitata se misure alternative – quali, ad esempio, l'obbligo di distanziamento fisico del partner – siano percorribili¹⁹.

Accanto al sistema convenzionale esaminato si deve aggiungere la dimensione collettiva propria della Carta Sociale Europea, nella sua versione revisionata nel 1996, in cui il principio di non discriminazione viene introdotto e ribadito con forza nonché declinato in un linguaggio positivo ovvero in termini di promozione della parità tra uomini e donne in relazione al contesto educativo, professionale e familiare²⁰.

Come già si ricordava, vi sono due importanti strumenti giuridici convenzionali che affrontano i temi di genere in modo circostanziato, muovendo entrambi dalla particolare condizione di vulnerabilità delle donne e delle ragazze.

La Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza di genere e della violenza domestica, più conosciuta come Convenzione di Istanbul, è stata adottata e aperta alla firma l'11 maggio 2011 ed è entrata in vigore il 1 agosto 2014 e propone una regolamentazione del sub-tema in esame che mira al superamento della condizione in sé attraverso maggiori e complessivi investimenti sulla parità e le pari opportunità²¹.

¹⁷ Vedi ECtHR, *Eremia v. the Republic of Moldova*, no. 3564/11, 28 May 2013; così anche ECtHR, *Mudric v. the Republic of Moldova*, no. 74839/10, 16 July 2013.

¹⁸ Vedi ECtHR, *Volodina v. Russia*, no. 41261/17, 9 July 2019.

¹⁹ Vedi ECtHR, *J.D. and A. v. the United Kingdom*, nos. 32949/17 and 34614/17, 24 October 2019.

²⁰ Carta Sociale Europea (Strasburgo, 6 maggio 1996), disponibile al link www.coe.int.

²¹ Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza di genere e della violenza domestica (Istanbul, 11 maggio 2011), disponibile al link www.coe.int. Un importante contributo è stato offerto dalla dottrina su questo specifico aspetto: DE VIDO, S. (2014). *States' Due Diligence Obligations to Protect Women from Violence: A European Perspective*

Il dispositivo poggia su quattro assi principali: la dimensione preventiva, le misure protettive, gli strumenti di perseguimento dell'atto violento, la compilazione ed attuazione di politiche integrate.

L'approccio preventivo implica il coinvolgimento sia dell'apparato governativo sia della comunità nel suo insieme: spetta al primo promuovere e condurre azioni di natura informativa e formativa, di predisporre il relativo materiale, di rivolgere specifica attenzione agli interventi programmatici inclusivi degli autori della violenza, lavorando congiuntamente con la società civile e con gli operatori del mondo della comunicazione; la società, allo stesso tempo, deve recepire questa impostazione, coinvolgendo soprattutto la componente maschile allo scopo di modificare attitudini culturali e stereotipi diffusi che incentivano il ricorso alla violenza in danno di donne e di ragazze.

Qualora l'approccio preventivo non abbia comunque impedito la commissione di violenze di genere, è indispensabile prevedere un'azione complessa di assistenza in favore delle vittime e dei testimoni, da parte delle forze dell'ordine e dei servizi pubblici e privati specializzati, ad esempio attivando procedure di allontanamento coatto dell'autore, fornendo informazioni chiare e semplici alla vittima presso punti fisici o attraverso le linee telefoniche dedicate attive durante tutta la giornata, creando un sistema territoriale diffuso accessibile per la vittima in circostanze urgenti o comunque ogni volta che la vittima ne abbia bisogno.

L'aspetto repressivo del fenomeno della violenza di genere si fonda sulla criminalizzazione dell'azione definita come tale, con particolare riguardo alla violenza commessa tra le mura domestiche²², includendo: la violenza fisica e psicologica, la violenza sessuale²³ e lo stupro, lo stalking, le mutilazioni

in Light of the 2010 CoE Istanbul Convention. In BENEDEK, W. et al (eds.). *European Yearbook on Human Rights*. Antwerp, Vienna, Graz: Intersentia, 365-382; *id.*, (2016). *Donne, Violenza e Diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano: Mimesis; *id.*, (2017). *The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: a step forward in the protection of women from violence in the European legal system.* *European journal of legal studies*, 9(2), 69-102; DI STEFANO, A. (2012). *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova convenzione del Consiglio d'Europa. Diritti umani e diritto internazionale*, 6(1), 169-176; McQUIGG, R.J.A. (2012). *What Potential does the Council of Europe Convention on Violence against Women hold as regards Domestic Violence?* *International Journal of Human Rights*, 16(7), 947-962.

²² Cfr. FREEMAN, M. (2008). *Domestic violence*. Aldershot, England; Burlington, Vt.: Ashgate; MOORE, C. (2003). *Women and Domestic Violence: the Public/private Dichotomy in International Law.* *The International Journal of Human Rights*, 7(4), 93-128.

²³ Su questa specifica connotazione giuridica cfr. in dottrina: ALCOFF, L.M. (2014). *Discourses of Sexual Violence in a Global Context.* In JAGGAR, A.M. (ed.), *Gender and Global Justice*. Cambridge: Polity, pp. 119-146; DAVIES, S.E., AND TRUE, J. (2017). *Connecting the Dots: Pre-existing Patterns of Gender Inequality and the Likelihood of Widespread and*

genitali femminili, i matrimoni forzati, gli aborti e le sterilizzazioni forzate, i c.d. delitti d'onore. Accanto a questo passaggio di produzione legislativa, è altrettanto importante dotare le forze dell'ordine e del sistema giudiziario di adeguati strumenti investigativi e d'indagine per la raccolta delle prove sufficienti a dimostrare la commissione del crimine, assicurando la tutela delle vittime in tutte le fasi procedurali ed evitando in modo assoluto ogni forma di vittimizzazione secondaria²⁴.

La compilazione ed adozione di politiche integrate è necessaria in numerosi apparati statali in cui il sistema istituzionale presenta una complessità tale da non poter attribuire ad un solo organismo la competenza per la gestione del fenomeno: ciò significa agire seguendo una logica multi-livello, che includa anche le organizzazioni della società civile, ipotesi percorribile se lo Stato si dota di un apposito strumento di pianificazione per la gestione preventiva, protettiva e repressiva del fenomeno della violenza di genere.

Nel negoziato della Convenzione di Istanbul specifica attenzione è stata riservata anche al meccanismo di monitoraggio circa l'applicazione del dispositivo negli Stati parti, coinvolgendo peraltro gli organi parlamentari nazionali e del Consiglio d'Europa. A questo fine il meccanismo stesso è stato articolato in due principali organismi: un gruppo composto da quindici esperti indipendenti (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* - GREVIO), e un organo politico, il Comitato delle Parti, di cui sono membri i rappresentanti degli Stati parti della Convenzione. Gli esperti sono incaricati di fornire specifici contributi, nel formato delle raccomandazioni generali, su elementi concettuali e tematiche inerenti la Convenzione; il Comitato delle Parti, incaricato peraltro di nominare ufficialmente i membri del Gruppo, esamina i rapporti di monitoraggio prodotti dal GREVIO e adotta conseguentemente delle raccomandazioni che sono trasmesse all'attenzione degli Stati parti esaminati.

Più in dettaglio, il ciclo di monitoraggio a cui gli Stati sono sottoposti periodicamente (*country-by-country evaluation procedure*; il primo ha preso avvio nel 2016) consta della predisposizione di un questionario da parte del GREVIO che viene inviato alle autorità nazionali e che implica un documento di risposta, i cui contenuti sono analizzati dal GREVIO insieme a tutte le altre informazioni utili trasmesse da organismi del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite, dalla società civile. Qualora quanto contenuto nella corrispondenza sia considerato non sufficiente, il GREVIO può organizzare una visita-paese. Al termine del ciclo il Gruppo adotta un rapporto finale e le sue conclusioni, rese pubbliche e corredate da un documento nazionale

Systematic Sexual Violence. Global Responsibility to Protect, 9(1), 65-85.

²⁴ Cfr. ENGLE MERRY, S. (2006). *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: University of Chicago Press.

che riassume i commenti dello Stato su quanto riportato nel rapporto. Quest'ultimo peraltro è inviato ufficialmente al Comitato dei Ministri, il quale adotta ulteriori e più specifiche raccomandazioni all'indirizzo dello Stato parte esaminato.

Il GREVIO può condurre anche una procedura speciale d'inchiesta (*special inquiry procedure*) qualora le informazioni ricevute attestano una grave, ampia e perdurante commissione di atti di violenza, tale da implicare la richiesta allo Stato di inviare un rapporto sui fatti in tempi molto brevi. Per questo esercizio, il Gruppo può designare uno o due membri per seguire il caso e condividere le informazioni raccolte, prevendendosi anche in questa procedura l'ipotesi di condurre una visita-paese. Gli esiti finali dovranno essere condivisi con lo Stato interessato e, qualora opportuno, con il Comitato delle Parti e il Comitato dei Ministri, corredati da appositi commenti e raccomandazioni.

La Convenzione sull'azione di contrasto alla tratta di esseri umani è stata adottata e aperta alla firma il 3 maggio 2005 ed è entrata in vigore il 1 febbraio 2008²⁵. Nella definizione del fenomeno della tratta sono comprese molteplici forme, di natura nazionale e transnazionale e correlate o meno ad assetti di matrice criminosa, che coinvolgono donne, uomini e minori: sfruttamento sessuale, lavoro forzato, nuove forme di schiavitù e servitù, rimozione e vendita di organi.

Muovendo da tale definizione complessa, il dispositivo risponde alla necessità di focalizzare l'attenzione sulla condizione e sui diritti della vittima, in considerazione della lesione della sua dignità ed integrità in quanto essere umano; tali presupposti permettono agli Stati parti di fornire un'assistenza mirata, una protezione che tenga conto delle singole condizioni in cui la vittima si trova, adeguate misure di compensazione per il torto subito.

Come per la Convenzione di Istanbul, anche in questo dispositivo è stata prevista la creazione di due organismi di monitoraggio composti, rispettivamente, da esperti indipendenti (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* - GRETA) e dai rappresentanti governativi degli Stati parti. La procedura di monitoraggio per cicli è del tutto simile a quella predisposta per il dispositivo dedicato alla violenza.

c. Le misure programmatiche del Consiglio d'Europa dedicate ai temi di genere

Una prima misura programmatica adottata nel quadro del Consiglio d'Europa per una trattazione complessiva dei temi di genere è rappresentata

²⁵ Convenzione sull'azione di contrasto alla tratta di esseri umani (Varsavia, 16 maggio 2005), disponibile al link www.coe.int.

dal Programma Trasversale sulla Parità di Genere, adottato dalla GEC nel 2012 e strumentale nel fornire informazioni, criteri e parametri metodologici a tutti gli organismi del sistema per la promozione degli aspetti tematici principali inerenti la materia.

La sua applicazione ha consentito all'Organizzazione di partire dai risultati conseguiti per la compilazione di uno strumento più articolato, la Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2014-2017²⁶: la natura omnicomprensiva ed integrata dei suoi contenuti è stata recepita non soltanto dall'apparato organico del Consiglio d'Europa ma anche dagli Stati membri con il fine comune di operare in cinque aree d'azione: il contrasto agli stereotipi di genere e al sessismo; la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere; la garanzia di parità di accesso per le donne al sistema della giustizia; una partecipazione di uomini e donne nella politica e nei processi decisionali su base paritaria; l'adozione del *gender mainstreaming approach* in tutte le politiche e le misure operative dell'Organizzazione.

Nella fase applicativa della Strategia sono stati osservati e valutati diversi aspetti: il rispetto degli standard giuridici vigenti, la configurazione di attività e strumenti di assistenza agli Stati membri, la realizzazione di programmi cooperativi multi-attoriali peraltro destinati a coinvolgere anche attori esterni al sistema dell'Organizzazione. Il meccanismo di monitoraggio è stato affidato alla GEC, il quale ha informato il Comitato dei Ministri con cadenza annuale, anche per affrontare in modo rinnovato i temi di genere nella turnazione delle presidenze dell'organo.

A conclusione di questo primo esercizio, la Strategia è stata nuovamente compilata ed adottata nella versione più recente per il periodo 2018-2023²⁷, muovendo dalle criticità emerse nel precedente ciclo di programmazione e da una visione che ha contemplato il corretto riferimento agli standard giuridici, in particolare il principio di non discriminazione, agli apparati istituzionali che operano in questo ambito, alle risorse finanziarie nazionali dedicate alla trattazione del tema in termini di promozione della parità e delle pari opportunità in tutti i settori della società contemporanea.

Il principio di non discriminazione, infatti, è stato declinato nella sua accezione complessa, che include fattori multipli e complementari e che si sostanzia nel concetto di 'intersectionality' di natura strutturale, orizzontale e verticale, e dinamica quando viene esaminato durante il percorso di vita della persona che subisce la discriminazione stessa. Esso si correla alle ipotesi di compressione della dignità della persona, dei suoi diritti e libertà, nella vita privata e in quella pubblica, nella mancata autonomia e indipendenza economica, nel bilanciamento tra esigenze lavorative e familiari il quale

²⁶ Vedi Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2014-2017, disponibile al link www.coe.int.

²⁷ Vedi Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2018-2023, disponibile al link www.coe.int.

spesso non è condiviso con gli uomini, che non partecipano e non si assumono alcuna responsabilità nella promozione della parità di genere modificando le proprie attitudini ed i propri comportamenti nei confronti delle donne.

Sulla scorta di tali considerazioni la Strategia è stata sviluppata in sei aree-chiave, ciascuna corredata da un'analisi dei rischi che impediscono il conseguimento di risultati positivi, che implicano l'adozione di azioni di mitigazione dei rischi, che mirano al raggiungimento dei risultati in modo concreto: la prevenzione e il contrasto degli stereotipi di genere e del sessismo, in linea con le raccomandazioni adottate nel quadro del Consiglio d'Europa su questo aspetto, raccogliendo dati, sviluppando strumenti *ad hoc* (anche attraverso le nuove tecnologie digitali) e facilitando lo scambio di buone pratiche, tenendo in considerazione particolari categorie di donne vulnerabili; la prevenzione ed il contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica, rafforzando il quadro normativo vigente, in particolare la Convenzione di Istanbul, rispetto alle molteplici forme in cui la violenza contro le donne ha luogo, soprattutto rispetto ad alcune donne in condizioni di estrema vulnerabilità; assicurare alle donne pari accesso al sistema giudiziario, agevolando la raccolta di dati e di buone pratiche ed incentivando la conoscenza degli standard da parte degli operatori affinché la loro azione sia effettivamente garantista della condizione femminile; favorire una partecipazione paritaria di uomini e donne alla vita politica e ai processi decisionali, in linea con le raccomandazioni adottate dagli organi del Consiglio d'Europa per assicurare il conseguimento di tale obiettivo nel sistema stesso dell'Organizzazione; proteggere i diritti delle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, in base agli standard giuridici internazionali ed alle misure programmatiche tradotte in politiche nazionali mirate che tengano conto delle particolari condizioni in cui tali categorie di donne si trovano e che necessitano pertanto di informazioni chiare e comprensibili e di un'assistenza appropriata di breve, medio e lungo periodo; assicurare l'adozione di un approccio di *gender mainstreaming* nelle misure politiche e programmatiche dell'Organizzazione, nell'azione cooperativa a beneficio degli Stati membri sulla base delle rispettive priorità nazionali, delle particolari categorie di donne e ragazze interessate da queste misure, assicurando un monitoraggio quantitativo sui temi di genere come anche appropriate azioni di natura informativa e formativa all'interno del sistema, coinvolgendo la società civile e sollecitando la condivisione delle conoscenze e delle buone pratiche.

2. *L'Unione europea: la dimensione politica e il contributo per l'analisi dei temi di genere*

La natura multidimensionale e trasversale dei temi di genere è stata disciplinata e progressivamente regolamentata attraverso la produzione di atti da parte delle istituzioni, organi ed organismi del sistema Comunità europea/Unione europea in conformità ai principi e agli standard propri dell'*acquis* comunitario, tuttavia introducendo delle specifiche in correlazione alla rilevanza da essi assunta nel quadro della programmazione delle politiche settoriali in cui l'azione complessiva dello stesso sistema europeo si articola²⁸.

Un'analisi appropriata richiede, pertanto, il contestuale richiamo dell'impostazione originaria del tema e delle innovazioni organiche, normative e programmatiche più recenti, per presentare una ricostruzione aggiornata ed affatto esaustiva della portata dell'obiettivo della parità e delle pari opportunità nell'Unione europea sul piano centrale e nel recepimento degli indirizzi dell'Unione da parte degli Stati membri, tenendo presente che il sistema in esame effettua un costante rinvio alla trattazione della materia di genere nel quadro giuridico delle Nazioni Unite²⁹.

a. L'apparato istituzionale: istituzioni, organi ed organismi competenti per la trattazione dei temi di genere

Nell'organigramma istituzionale dell'Unione europea la competenza per i temi di genere è attribuita a numerosi organismi che operano nella cornice strutturale della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione.

Nella Commissione europea la materia può essere esaminata, nella

²⁸ Per una ricostruzione generale sul tema cfr. NASKOU-PERRAKI, P. (2010). *The Protection of Women's Rights in the European Union*. Athens: Sakkoulas; VAN DER VLEUTEN, A. (2007). *The price of gender equality: members states and governance in the European Union*. Aldershot, England; Burlington, Vt.: Ashgate.

²⁹ Il rinvio è effettuato adattando la disciplina giuridica internazionale al contesto regionale europeo, ed è oggetto di studio da parte della dottrina: HOLTMAAT, R. AND TOBLER, C. (2005). *CEDAW and the European Union's Policy in the Field of combating Gender Discrimination*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12(4), 399-425; MOJSA, K. (ed.) (2013). *The United Nations and the Protection of the Rights of Women: Women's Regional Rights*. Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers; SWIEBEL, J. (2003). *What Could the European Union Learn from the CEDAW Convention?*. In BOEREFIJN, I. (et al.) (eds.). *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women Under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Antwerpen: Intersentia, 51-61.

già ricordata prospettiva multidimensionale, in una accezione operativa verticale.

In questa accezione si includono le funzioni svolte da diverse Direzioni Generali, primariamente: la Direzione Generale Ricerca e Innovazione/ Direttorato B – Unità B6, che si occupa di etica e di genere, e la Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo/Direttorato B – Unità Governance, Democrazia, Genere, Diritti Umani, al cui interno sono stati costituiti gruppi di lavoro informali che focalizzano il loro operato sul binomio genere-sviluppo; la Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale, al cui interno è stato istituito un Gruppo consultivo composto da rappresentanti degli organismi del settore per la trattazione dei temi di genere; la Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione; la Direzione Generale Giustizia e Consumatori, la cui Unità D2 (*Gender Equality Unit*) svolge una funzione di coordinamento dei temi di genere in tutte le strutture direzionali e dialoga con la società civile in via formale e informale.

Nella dimensione orizzontale, invece, si prevede una complessa azione svolta da numerosi enti che supportano la programmazione delle politiche della Commissione europea. A questo scopo è stato costituito l'*Inter-Service Group on Gender Equality*, affiancato: dal Comitato Consultivo sulle Pari Opportunità per le donne e gli uomini, a cui prendono parte rappresentanti degli Stati membri, dell'associazionismo femminile e del terzo settore, per fornire supporto nella compilazione ed attuazione delle politiche europee di genere; dal Gruppo di Alto Livello sul *Gender Mainstreaming*, i cui componenti sono funzionari di alto livello degli Stati membri che forniscono assistenza alle trioke in cui si articola la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea per la individuazione delle priorità legate ai temi di genere; dalla Rete europea di esperti sulla parità di genere (*European Network of Experts on Gender Equality* - ENEGE), con particolare riferimento agli aspetti dell'occupazione, dell'inclusione sociale e della salute nella prospettiva di genere sui quali fornisce assistenza tecnica alla Commissione su base annuale; dalla Rete degli esperti legali, accademici ed operatori i quali analizzano gli aspetti della non discriminazione e della parità di genere per indirizzare la Commissione nel processo di produzione normativa secondaria e di compilazione ed adozione delle politiche dell'Unione; dalla Rete europea degli Organismi di Parità (*Equinet*); dall'Istituto europeo per la Parità di Genere (*European Institute for Gender Equality* - EIGE)³⁰, con il mandato dal 2010 di assistere le istituzioni – in particolare la

³⁰ Agenzia istituita nel 2006 con Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1922/2006. Tra i suoi principali compiti rientra anche la misurazione costante della condizione femminile negli Stati membri (cfr. DILLI, S., CARMICHAEL, S.G. AND RIJPMAN, A. (2018). *Introducing the Historical Gender Equality Index. Feminist Economics*, 25(1), 31-57).

Commissione – e gli Stati membri nella promozione di azioni ad impatto positivo sui temi di genere attraverso la raccolta, analisi e comparazione di dati, la compilazione di strumenti guida, l'incentivazione del dialogo e dello scambio delle conoscenze e delle buone pratiche; dalla Rete europea per la promozione dell'imprenditorialità femminile (*European Network to Promote Women's Entrepreneurship* - WES), composta da rappresentanti governativi degli Stati membri e non membri per la trattazione di questo specifico aspetto; dal Gruppo di Esperti sulla tratta di esseri umani, in cui operano esperti indipendenti per assistere la Commissione nella produzione di misure legislative e programmatiche inerenti il fenomeno in esame.

Nel 2020, nel processo di costituzione del nuovo assetto organico della Commissione europea è stato introdotto il mandato del Commissario specificamente dedicato al tema della parità nella sua più ampia accezione, comprensiva del contrasto ad ogni forma discriminatoria anche nei riguardi delle donne nel settore professionale, nella vita privata, nei processi decisionali.

Nel quadro del Parlamento europeo, al fine di programmare le proprie attività ed interventi nella materia in esame, accanto ai gruppi di lavoro istituiti dalle compagini partitiche, operano: il Comitato sui Diritti delle Donne e la Parità di Genere (*Committee on Women's Rights and Gender Equality* - FEMM), competente non soltanto per il supporto tecnico-legislativo ma anche per il monitoraggio del recepimento e dell'applicazione del diritto secondario e delle misure programmatiche della Commissione da parte degli Stati membri; il *Gender Mainstreaming Network*, guidato dal Presidente del FEMM e composto dai presidenti degli altri Comitati del Parlamento europeo che trattano i temi di genere; il Gruppo di Alto Livello sulla Parità di Genere e la Diversità, il quale adotta una strategia multi-annuale sui temi di genere nella cornice amministrativa ed operativa del Parlamento europeo.

In ultimo, nel Consiglio dell'Unione europea, i Ministri degli Stati membri competenti per i temi di genere sono convocati periodicamente nella sede del Consiglio Affari Occupazionali, Politiche Sociali, Salute e Consumatori (EPSCO).

Nel quadro istituzionale europeo un approfondimento, seppur sintetico, merita la prassi prodotta dalla Corte di giustizia europea, con particolare riferimento alla declinazione del principio di non discriminazione in ragione della componente di genere, ai sensi – come si vedrà a breve – degli Artt. 2 del Trattato sull'Unione europea e 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto valore fondamentale e obiettivo del sistema unionale stesso.

Prevalentemente riscontrato nell'ambito lavorativo, il principio di non

discriminazione è stato interpretato in via curiale allo scopo di garantire la piena parità in termini di accesso alle opportunità professionali, all'avanzamento di carriera, ad una equa retribuzione e tutela assicurativa, alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, all'espletamento delle pratiche inerenti il congedo parentale: la Corte di giustizia ha considerato ogni possibile causa di matrice discriminatoria ben oltre la semplice distinzione dello status maschile o femminile, la quale allora è risultata utile e complementare al fine di rilevare la violazione dell'*acquis* comunitario primario e derivato.

Nel caso *Margaret Kenny and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Finance and Commissioner of An Garda Síochána*, la condizione femminile propria dei funzionari amministrativi richiede, per evitare ogni sorta di discriminazione – in particolare salariale, che le mansioni loro attribuite e comparate a quelle dei colleghi uomini siano valutate anche sulla base della natura dell'incarico, della formazione richiesta e delle condizioni lavorative³¹. Questo ragionamento è stato formulato nel caso *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres* anche in merito al calcolo del rischio assicurativo per la determinazione dei premi e dei benefici in favore dei lavoratori, indipendentemente dalla componente di genere³².

In materia di conciliazione vita-lavoro è opportuno menzionare il caso *Hill and Stapleton v. The Revenue Commissioners and Department of Finance*, nel quale la Corte di giustizia ha esplicitato come la soluzione conciliativa, per gli uomini e per le donne, possa considerarsi diretto corollario del principio di parità. Nel caso in esame, nel quale si ipotizzava una soluzione lavorativa part-time e un relativo salario pari al 50% dell'importo ordinario, rallentando tuttavia l'avanzamento di carriera, il giudice si è pronunciato sulla connotazione indiretta della discriminazione in una dimensione di genere: atteso infatti che la soluzione part-time viene prescelta prevalentemente dalle lavoratrici, ogni misura atta a decurtare lo stipendio in una prospettiva di medio e lungo periodo non è giustificabile in nessun caso, anche a fronte di un possibile aumento di costi per il datore di lavoro³³.

Ampia prassi europea è dedicata al tema della maternità e alle forme di discriminazione in ragione della componente di genere sul luogo di lavoro,

³¹ Vedi CJEU, C-427/11, *Margaret Kenny and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Finance and Commissioner of An Garda Síochána*, 28 February 2013. In questo senso v. anche CJEU, C-43/75, *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, 8 April 1976.

³² Vedi CJEU, C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres* [GC], 1 March 2011.

³³ Vedi CJEU, C-243/95, *Kathleen Hill and Ann Stapleton v. The Revenue Commissioners and Department of Finance*, 17 June 1998.

disciplinata sia nell'Art. 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione che nell'Art. 33, paragrafo 2, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, sia in molteplici Direttive unionali. Il giudice si è frequentemente espresso non soltanto in favore del massimo livello di protezione della maternità, ma anche della tutela delle condizioni di salute della madre nel periodo della gravidanza e successivamente alla nascita della prole e alla garanzia di un appropriato legame tra madre e figli. Nella prassi più risalente nel tempo la Corte di giustizia ha ritenuto essenziale affermare il divieto assoluto di rifiuto di impiego, di mancato rinnovo o di licenziamento di una lavoratrice in considerazione della gravidanza, in quanto forma di discriminazione diretta in ragione del genere³⁴. In riferimento alle ipotesi di congedo parentale, in ultimo, è interessante il ragionamento offerto dal giudice nel caso *Konstantinos Maïstrellis v. Ypourgos Dikaïosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaïomaton*, nel quale è stato disposto che, in assenza di impiego della moglie, il congedo possa essere richiesto e debba essere concesso al marito in ossequio al principio di non discriminazione e a garanzia della piena parità uomo-donna³⁵.

b. *Il quadro normativo: acquis comunitario e diritto derivato*

L'introduzione del concetto complesso della parità di genere e del correlato approccio di *gender mainstreaming* nel dispositivo dei Trattati dell'Unione europea ha avuto luogo in diversi passaggi di codificazione, muovendo dal presupposto che la parità non è soltanto un diritto fondamentale ma un valore comune al sistema europeo e agli Stati membri.

Dalla prevalente ed iniziale accezione del concetto nella sua dimensione economica ed occupazionale, sancita nell'Art. 199 dei Trattati di Roma³⁶, la parità tra uomini e donne ha assunto una portata giuridica distinta nel Trattato di Amsterdam, quale base giuridica introdotta negli Artt. 2 e 3

³⁴ Vedi CJEU, C-177/88, Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus, 8 November 1990; CJEU, C-179/88, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening, 8 November 1990; CJEU, C-421/92, Gabriele Habermann-Beltermann v. Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Ndb./Opf. e.V., 5 May 1994; CJEU, C-32/93, Carole Louise Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd., 14 July 1994; CJEU, C-438/99, Maria Luisa Jiménez Melgar v. Ayuntamiento de Los Barrios, 4 October 2001; CJEU, C-320/01, Wiebke Busch v. Klinikum Neustadt GmbH & Co. Betriebs-KG, 27 February 2003.

³⁵ Vedi CJEU, C-222/14, Konstantinos Maïstrellis v. Ypourgos Dikaïosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaïomaton, 16 July 2015.

³⁶ Trattati di Roma (CEE e EURATOM), 25 marzo 1957, disponibile al link https://europa.eu/european-union/law/treaties_it

per un insieme di azioni dell'Unione attraverso la predetta prospettiva di *mainstreaming*³⁷:

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2007, il principio di non discriminazione e di parità uomo-donna è stato incluso tra i valori a fondamento dell'Unione europea (Art. 2 del Trattato sull'Unione europea) per il contrasto alla discriminazione e la promozione della parità stessa (Art. 3 del Trattato sull'Unione europea)³⁸, nonché ribadito negli Artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁹:

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

Articolo 21

Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare,

³⁷ Trattato di Amsterdam, 1 maggio 1999, disponibile al link https://europa.eu/european-union/law/treaties_it

³⁸ Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007, disponibile al link https://europa.eu/european-union/law/treaties_it. Sul punto cfr. in dottrina: ARNARDÓTTIR, O.M. (2007). *Non-discrimination in International and European Law: towards Substantive Models*. *Nordisk tidskrift for menneskerettigheter*, 25(2), 140-157; HERVEY, T. (2005). *Thirty Years of EU Sex Equality Law: Leading Backwards, Looking Forwards*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12(4), 307-325.

³⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 13 dicembre 2007, disponibile al link https://europa.eu/european-union/law/treaties_it. Cfr. COSTELLO, C. (2003). *Gender Equalities and the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. In HERVEY, T.K. AND KENNER, J. *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a Legal Perspective*. Oxford: Hart, 111-138.

sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Articolo 23

Parità tra donne e uomini

La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottonappresentato.

Tali riferimenti sono stati declinati in modo ancor più dettagliato in riferimento alle politiche dell'Unione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli Artt. 8, 9, 19, 79 e 157, per citare alcune tra le disposizioni più significative del Trattato:

Articolo 8

Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne.

Articolo 9

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Articolo 19

1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i

principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1.

Articolo 79

1. L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;

b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;

c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

3. L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

5. Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo.

Articolo 157

1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso

femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

2. Per retribuzione si intende, a norma del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo.

La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica:

a) che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura;

b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per uno stesso posto di lavoro.

3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

4. Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

c. Le priorità dell'Unione europea sui temi di genere nella prospettiva programmatica e strategica

Sulla scorta del quadro normativo europeo di riferimento, l'Unione europea ha approntato una serie di importanti misure di natura programmatica che rilevano in una duplice ottica: generale, laddove sia stato introdotto e consolidato il *gender mainstreaming approach* in taluni passaggi in cui la riflessione complessiva sui temi di genere da parte del sistema dell'Unione ha contribuito alla compilazione e adozione di documenti strategici inclusivi dei molteplici e complementari aspetti in cui la parità di genere si articola; settoriale, giacché soprattutto in sede di Commissione europea, come già si accennava, nella elaborazione ed attuazione delle principali politiche dell'Unione la componente di genere è stata introdotta per la rilevanza che ha assunto nel conseguimento degli obiettivi tematici⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. per un inquadramento generale sul tema: CHRYSTALA, E. (2003). *Promoting Women's*

Nella ricostruzione che segue si esamineranno dapprima le riflessioni settoriali e le soluzioni programmatiche adottate, in ragione dell'alto numero di misure legislative derivate che, per motivi di sintesi, non potranno essere qui richiamate; seguirà la descrizione dei documenti strategici progressivamente compilati ed applicati, sino alla più recente Strategia europea per la parità di genere del 2020, sottolineando sin da ora come sia tali documenti che gli strumenti di programmazione settoriale ben si correlano al ciclo di programmazione degli interventi del sistema Unione per il periodo 2014-2020.

In riferimento alla politica agricola, la condizione femminile è caratterizzata da una evidente disparità rispetto agli operatori del settore in termini di remunerazione e sviluppo delle capacità professionali come anche di partecipazione ai processi decisionali. Questa situazione è riscontrata anche nel sub-settore degli affari marittimi e della pesca, nel quale il riconoscimento professionale delle lavoratrici è alquanto limitato, nonostante l'esplicito richiamo alla componente di genere nel quadro delle misure finanziarie rappresentato dal Fondo europeo per le politiche marittime e la pesca entrato in vigore nel 2014 per la programmazione delle attività sino al 2020.

Nel contesto della politica ambientale e delle azioni di contrasto agli effetti derivanti dai cambiamenti climatici, il ruolo delle donne è ritenuto importante per la configurazione ed attuazione delle misure di adattamento e di mitigazione, in particolare nella dimensione ricognitiva del ruolo attivo e della partecipazione delle donne ai processi decisionali sulla scorta dell'impatto determinato dalle modifiche ambientali agli stili di vita e al benessere della comunità nel suo insieme.

La parità di genere nel settore culturale implica un sistema di promozione e di garanzia complesso che mira al superamento degli stereotipi e all'incentivazione di maggiori opportunità partecipative, decisionali e professionali.

La politica energetica dell'Unione non ha sempre richiamato in modo appropriato la componente di genere in considerazione della limitata attenzione riservata alle necessità proprie delle donne in questo ambito e che conduce ad una situazione diffusa definita come 'fuel poverty' correlata alla donna in quanto consumatore vulnerabile giacché non le viene assicurato un adeguato accesso alle fonti di energia, nonostante essa riservi maggiore attenzione alla connotazione sostenibile e verde delle risorse energetiche.

La posizione delle donne rispetto al sistema di giustizia è oggetto di

Rights: Politics of Gender in the European Union. London: Routledge; HOSKYN, C. (1996). *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union.* London: Verso; SÜMER, S. (2009). *European Gender Regimes and Policies.* Aldershot, England; Burlington, Vt.: Ashgate.

apposite misure programmatiche, per assicurare una parità *de iure* e *de facto*: l'accesso al sistema è essenziale, come anche la prevenzione di ipotesi di vittimizzazione secondaria in riferimento alla condizione di violenza e di abuso in danno della donna, o ancora il superamento di pregiudizi culturali e sociali per garantire la piena tutela giudiziaria della donna.

La capacità imprenditoriale delle donne è, in Europa, un dato di fatto e la relativa politica mira al superamento degli ostacoli culturali, alla incentivazione della libera scelta del settore imprenditoriale nel quale operare, alla ricezione di nozioni informative e formative utili, all'accesso al credito e al temperamento delle scelte professionali rispetto alla vita privata dell'imprenditrice. Ciò rileva in particolar modo per la piccola e media impresa, come riportato nell'*Entrepreneurship 2020 Action Plan* adottato dalla Commissione⁴¹, il quale poggia proprio sull'educazione imprenditoriale, sulla rimozione delle barriere strutturali, sulla maggiore dinamicità del sistema imprenditoriale attraverso il coinvolgimento delle donne.

L'elemento della conoscenza di base attraverso i tradizionali strumenti educativi è un altro settore di particolare rilevanza, riassunto ed aggiornato nel quadro strategico per la cooperazione europea nell'istruzione e nella formazione ET2020: esso, infatti, è la preconditione per perseguire risultati positivi in campo lavorativo e sociale, a partire dai *curricula* e dai materiali scolastici improntati a promuovere una valida prospettiva di genere. Le politiche educative, peraltro, sono strettamente collegate a quelle relative alle giovani generazioni e allo sport. Le ragazze possono essere vittime di discriminazioni multiple in ragione del sesso, che impattano sulle loro scelte di studio e di lavoro, come evidenziato nella Strategia europea 'Investing and Empowering' le giovani generazioni per il 2010-2018⁴²; ancor di più, la predominante visione maschile del contesto sportivo ha isolato le ragazze e le donne dalla partecipazione ad opportunità relazionali sociali positive, dai processi decisionali, dai profili lavorativi del mondo sportivo.

Le politiche economiche e finanziarie dell'Unione, contestualizzate attraverso il Patto di stabilità e di crescita, attribuiscono agli Stati membri la piena responsabilità di garantire condizioni stabili e di evitare disequilibri macro-economici eccessivi. In questo contesto la componente di genere è considerata un importante fattore per il superamento delle criticità e l'incentivazione di percorsi virtuosi di crescita economica nell'euro-zona. Ciò si valuta sulla scorta della presenza e della *performance* femminile nel mondo del lavoro, obiettivo che deve essere conseguito mediante il superamento degli ostacoli per l'accesso alle opportunità professionali e alla

⁴¹ Vedi *Entrepreneurship 2020 Action Plan*, disponibile al link <https://europa.eu>

⁴² Vedi Strategia europea 'Investing and Empowering' le giovani generazioni per il 2010-2018, disponibile al link <https://europa.eu>

carriera delle donne, come anche alle disparità retributive in funzione di un efficace funzionamento dei regimi fiscali e pensionistici.

Queste riflessioni sono strettamente correlate alle politiche occupazionali e al contrasto alla povertà sociale, di cui le donne soffrono in modo particolare nel territorio europeo.

Nonostante le importanti e rinnovate misure programmatiche adottate in questo settore, le disparità di genere si registrano ancora oggi. Il divario di genere comprende una disparità di natura remunerativa, di impiego del tempo per l'attività professionale, di mancato riconoscimento dei servizi di cura e familiari quali attività occupazionali in senso stretto. Dal lancio della Strategia di Lisbona nel 2000 all'adozione della Strategia per l'occupazione Europa 2020 nel 2010⁴³, l'attenzione riservata alla dimensione di genere è stata ampliata, senza tuttavia raggiungere i risultati auspicati. Ciò ha determinato maggiori percentuali di esclusione società e di povertà, economica, sociale, lavorativa, sanitaria. La c.d. 'feminisation of poverty' è stata considerata una conseguenza di politiche e misure inadeguate, con particolare impatto su alcune categorie più vulnerabili di donne, come quelle migranti, le donne con disabilità, le donne anziane. La risposta europea, muovendo dall'adozione di uno specifico indicatore misurativo delle situazioni a rischio di povertà e di esclusione sociale, poggia su un approccio multi-dimensionale.

Anche nel quadro della politica di coesione l'Unione ha attribuito alla componente di genere una peculiare rilevanza per la riduzione delle disparità economiche e sociali sul piano regionale, facilitando la conciliazione vita-lavoro, la partecipazione alla crescita economica locale, la partecipazione ai processi decisionali locali. Ciò richiede l'adozione di un approccio *gender mainstreaming* nella programmazione delle risorse finanziarie e nella relativa allocazione delle stesse a sostegno di progetti di impronta femminile, effettivamente considerato nel quadro della politica di coesione 2014-2020 nel quale la parità di genere è stata introdotta quale parametro di condizionalità ex ante per l'accesso alle linee finanziarie da parte degli Stati membri. Inoltre, va aggiunto che la dimensione regionale può richiamare la componente di genere in un sub-settore strategico come quello turistico, nel quale la professionalità femminile spesso è sotto-pagata e poco coinvolta.

La politica europea della ricerca purtroppo registra ancora criticità circa la presenza e la partecipazione attiva delle donne e delle ragazze nei percorsi tradizionali ed innovativi di studio avanzato e specializzato, come quelli scientifici, che sono propedeutici all'ingresso nel mondo del lavoro. Il potenziamento degli strumenti finanziari, come Horizon 2020, e più in generale l'Area Europea della Ricerca, hanno avviato un processo finalizzato

⁴³ Vedi Strategia per l'occupazione Europa 2020, disponibile al link <https://europa.eu>

al superamento di tali criticità, in cui il sub-settore digitale gioca un ruolo importante. L'Agenda Digitale per l'Europa lanciata nel 2010 rappresenta un quadro operativo utile nel quale superare le difficoltà di accesso ed utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle donne e delle ragazze, a partire dal sistema educativo sino ad arrivare alle opportunità professionali incentivate dalle nuove tecnologie⁴⁴.

Anche nel contesto sanitario, la politica europea ha dovuto necessariamente tenere in considerazione le caratteristiche fisiologiche della popolazione femminile e la connotazione dell'ambiente sociale in cui le donne vivono, accedono ai servizi sanitari ed affrontano le emergenze relative alle proprie condizioni di salute, dipese da attitudini e scelte comportamentali più attente e periodicamente scrutinate dal personale medico, e correlate al ciclo di salute sessuale e riproduttiva. Benché la percentuale del personale medico e sanitario sia rappresentante principalmente da donne, il loro ruolo e contributo ai processi decisionali è alquanto limitato ed è stato uno degli obiettivi introdotti nel terzo programma sanitario multi-annuale adottato dalla Commissione per il 2014-2020.

Un'ultima politica rilevante nella prospettiva di genere è quella dei trasporti, nella quale le donne assumono comportamenti tipici nell'utilizzo dei mezzi di trasporto, adottando un atteggiamento estremamente mobile e diversificato nonché sostenibile.

In considerazione dell'introduzione della dimensione di genere nelle politiche settoriali dell'Unione, è significativo altresì l'esercizio periodico finalizzato alla compilazione di strumenti strategici di più ampia portata per la promozione della parità e delle pari opportunità nel quadro istituzionale europeo e negli Stati membri.

Un primo documento è rappresentato dal Patto Europeo per la Parità di Genere⁴⁵, adottato nel 2006 e corredato da una *Roadmap* per la Parità uomo-donna per il periodo 2006-2020⁴⁶, focalizzata sugli aspetti dell'autonomia economica, della conciliazione vita-lavoro, della partecipazione ai processi decisionali, del contrasto alla violenza di genere, della eliminazione degli stereotipi di genere, e della promozione della parità nella conduzione della politica estera e della cooperazione allo sviluppo da parte dell'Unione europea.

Il Patto Europeo è stato rinnovato per una più ampia durata temporale (2011-2020)⁴⁷ ed è stato seguito da una nuova Strategia per la Parità per il 2010-2015⁴⁸, nella quale gli obiettivi sopra menzionati sono stati reiterati

⁴⁴ Vedi Agenda Digitale per l'Europa 2010, disponibile al link <https://europa.eu>.

⁴⁵ Vedi Patto Europeo per la Parità di Genere 2006, disponibile al link <https://europa.eu>.

⁴⁶ Vedi *Roadmap* per la Parità uomo-donna 2006-2020, disponibile al link <https://europa.eu>.

⁴⁷ Vedi Patto Europeo 2011-2020, disponibile al link <https://europa.eu>.

⁴⁸ Vedi Strategia per la Parità 2010-2015, disponibile al link <https://europa.eu>.

ed ampliati: indipendenza economica, pari remunerazione, partecipazione ai processi decisionali, dignità ed integrità in relazione al contrasto alla violenza di genere, pari opportunità nell'azione esterna dell'Unione. Tutte le Direzioni Generali della Commissione sono state chiamate a contribuire per il conseguimento di questi obiettivi, utilizzando parametri diversificati e complementari.

Nell'ambito del c.d. *Strategic Engagement for Gender Equality* 2016-2019, le aree d'azione sono state confermate e la valutazione complessiva dei risultati conseguiti è stata la base per la compilazione della più recente Strategia Europea per la Parità di Genere 2020-2025⁴⁹.

L'adozione del principio trasversale della c.d. 'intersezionalità' in tutte le politiche ed azioni dell'Unione europea ha informato la costruzione della Strategia per il conseguimento dei seguenti obiettivi principali, anche attraverso la revisione ed aggiornamento del diritto derivato e la compilazione di misure strategiche settoriali dedicate:

1. Liberarsi della violenza e degli stereotipi, attraverso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul e la configurazione di una nuova fattispecie – gli eurocrimini – per la prevenzione e il contrasto delle forme in cui si articola la definizione della violenza di genere; in questo ambito sono indispensabili misure nel settore sanitario, educativo, giudiziario, lavorativo, in funzione del corretto utilizzo delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale, per il contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani, a partire da una ricostruzione complessiva di natura quantitativa sul fenomeno della violenza di genere nel territorio europeo. Le risorse disponibili per questa area sono previste nel programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" (2021-2027).

2. Realizzarsi in un'economia basata sulla parità di genere, giacché la componente di genere è essenziale per la crescita dell'economia se: si consolidano gli apparati e i percorsi di istruzione e formazione, si garantisce alle donne un effettivo accesso al lavoro ed una reale indipendenza economica superando il divario retributivo di genere, si assicura un equilibrio tra attività professionale e vita familiare e si promuovono forme di lavoro flessibile, si adottano a livello nazionale sistemi fiscali e previdenziali favorevoli alle donne, e si favoriscono opportunità professionali imprenditoriali, ad esempio nel settore delle nuove tecnologie.

3. Svolgere in pari misura ruoli dirigenziali nella società, ovvero garantire il conseguimento della parità di genere nel contesto politico e decisionale e nel settore privato e imprenditoriale, a livello dirigenziale e di vertice, in considerazione del fatto che la *leadership* femminile deve essere inclusiva ed

⁴⁹ Vedi Strategia Europea per la Parità di Genere 2020-2025, disponibile al link <https://europa.eu>.

eterogenea e deve essere promossa sia nel quadro istituzionale europeo che negli Stati membri.

4. Integrare la dimensione di genere e promuovere una prospettiva intersezionale nelle politiche dell'Unione europea, ovvero adottare il *gender mainstreaming approach* per contrastare le disparità e per favorire le pari opportunità; ciò impatta sulle politiche settoriali già analizzate, nelle quali dovrà essere introdotto il principio della 'intersezionalità'.

5. Finanziare azioni che consentano di compiere passi avanti in materia di parità di genere nell'Unione europea, in particolare nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e nei molteplici strumenti di finanziamento del sistema europeo, prevendendo condizioni abilitanti specifiche nei confronti degli Stati per accedervi, con lo scopo di porre in essere azioni a supporto delle donne in tutti i settori principali.

6. Affrontare il problema della parità di genere e dell'emancipazione femminile a livello mondiale, nella definizione delle priorità dell'azione esterna dell'Unione europea in modo coerente rispetto alle attività condotte all'interno del sistema, delineate nel piano d'azione sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nelle relazioni esterne per il periodo 2016-2020 (GAP II) e del prossimo GAP III, nonché nel quadro di altri strumenti programmatici settoriali.

La Strategia si conclude invitando l'apparato istituzionale europeo e gli Stati membri a cooperare al meglio per la sua applicazione, in dialogo aperto con gli attori privati e la società civile, anche attraverso il meccanismo di monitoraggio che si traduce nella compilazione di relazioni periodiche.

3. *Il gender mainstreaming nelle misure programmatiche ed operative dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*

Nel sistema regionale europeo continentale i temi di genere sono affrontati valorizzando la rete di relazioni verticali tra l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e gli Stati membri allo scopo di fornire assistenza e di potenziare le capacità nazionali e locali sui temi di genere, in linea con gli standard vigenti sul piano internazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle donne.

In altre parole il *gender mainstreaming approach* viene assicurato nella definizione delle priorità politiche e programmatiche dell'OSCE con l'obiettivo di rafforzare il ruolo femminile, in particolare per la prevenzione e la gestione dei conflitti, per la ricostruzione della pace e la garanzia di

condizioni effettivamente democratiche e sicure della società⁵⁰.

a. *Caratteristiche della struttura OSCE dedicata ai temi di genere*

Nell'Ufficio del Segretario generale dell'Organizzazione è stata istituita una *Gender Section*, con il mandato di definire i contenuti principali delle politiche e dei programmi dell'OSCE includendo i temi di genere, indirizzandone e coordinandone l'esecuzione attraverso appropriati strumenti e linee guida in una prospettiva inclusiva delle tre dimensioni chiave: la componente politico-militare, quella economica ed ambientale, e la componente umana. Allo stesso tempo l'Ufficio ha nominato dei *gender focal points* nei principali dipartimenti in cui la struttura dell'Organizzazione è articolata nella sede centrale nonché negli assetti-paese in cui sono stati creati ed operano le missioni operative, fornendo opportune e complete informazioni e strumenti formativi dedicati al personale in esercizio.

Una peculiare rilevanza assume, in questo apparato organico, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* - ODIHR): ad esso è attribuito il compito di effettuare una costante ricognizione delle legislazioni vigenti anti-discriminatorie negli Stati membri, del funzionamento degli organismi governativi nazionali competenti per i temi di genere, incentivare la partecipazione delle donne alla vita politica e ai processi decisionali ed elettorali, come anche ai processi di prevenzione, gestione e soluzione dei conflitti, ed infine contrastare i fenomeni che riguardano le donne in quanto vittime di violenza e di tratta.

In ultimo è importante richiamare la figura del Rappresentante Speciale sui temi di genere, nominato dall'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per facilitarne ed approfondirne la trattazione in tale sede, mirata alla compilazione e pubblicazione di un rapporto annuale sul bilanciamento di genere.

b. *La produzione di misure normative dedicate ai temi di genere*

Il ruolo ed il contributo delle donne nei molteplici settori nei quali l'OSCE programma ed interviene è di tutta evidenza ed è stato oggetto di attenzione nella produzione di strumenti normativi di natura decisionale

⁵⁰ Cfr. in dottrina: BINDER, C., (2007). *International Election Observation by the OSCE and the Political Participation of Women*. *Helsinki Monitor - Security and Human Rights*, 18(3), 224-236.

adottati nel corso degli anni dal parte dei Consigli ministeriali convocati nel quadro dell'Organizzazione.

L'agenda internazionale dedicata al sub-tema Donne, pace e sicurezza ha influito sul potenziamento della dimensione femminile nelle situazioni di pre-conflitto, conflitto e post-conflitto, declinata in relazione alle singole situazioni-paese e al dialogo con le autorità governative per la migliore applicazione dei principi che regolano la partecipazione delle donne ai meccanismi di allerta, mediazione, ricostruzione propri del ciclo evolutivo del conflitto. La Decisione del Consiglio Ministeriale del 6 dicembre 2005, dedicata a questo aspetto, ha sottolineato l'importanza di garantire il pieno ed effettivo coinvolgimento delle donne in simili circostanze⁵¹.

La prevenzione ed il contrasto alla violenza di genere sono sub-temi rilevanti negli interventi-paese effettuati dall'OSCE e richiedono interventi di assistenza tecnica mirati con impatto sugli assetti legislativi domestici, sulle procedure di accesso alla giustizia, sulla formazione degli operatori delle forze dell'ordine, degli apparati giudiziari e sanitari, sui servizi di assistenza sociale e psicologica alle vittime. I sub-temi sono stati oggetto di regolamentazione da parte del Consiglio Ministeriale nel 2005, nel 2014 e nel 2018, evidenziando il nesso causale tra violenza di genere ed insicurezza umana, in situazioni ordinarie, di emergenza e di conflitto, sino a ricomprendere le nuove forme di violenza di genere correlate agli apparati tecnologici e digitali. In questi ultimi, infatti, la rappresentazione dell'immagine femminile è connotata da una impronta discriminatoria frutto di atteggiamenti culturali stereotipati e necessita di un maggiore coinvolgimento delle donne quali operatrici dell'informazione e della comunicazione.

Un ultimo sub-tema affrontato dall'Organizzazione concerne il contributo delle donne allo sviluppo economico e alla tutela ambientale, nel settore pubblico e in quello privato a livello professionale ed imprenditoriale, in funzione di una più ampia sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo nella dimensione di genere e nella effettiva partecipazione ai processi decisionali di matrice legislativa, esecutiva e giudiziaria, così come evidenziato dalle Decisioni adottate dal Consiglio Ministeriale nel 2009 e nel 2011⁵².

⁵¹ Vedi Decisione del Consiglio Ministeriale, 6 dicembre 2005, disponibile al link www.osce.org.

⁵² Vedi, rispettivamente: Decisione n. 7/09, Partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, Diciassettesima Riunione del Consiglio dei ministri, 4 dicembre 2009; Decisione N.10/11 Promozione Delle Pari Opportunità Per Le Donne Nella Sfera Economica, 18a riunione del Consiglio dei ministri, Vilnius, 6 – 7 dicembre 2011, 9 dicembre 2011, disponibili al link www.osce.org.

c. *Gli strumenti programmatici dell'Organizzazione sui temi di genere*

Il principale strumento programmatico dell'Organizzazione relativo ai temi di genere è il Piano d'Azione per la Promozione della Parità di Genere, adottato dal Consiglio Permanente con Decisione n. 638 nel 2004 in linea con un precedente documento di pari natura del 2000, l'OSCE *Gender Action Plan for Gender Issues*⁵³.

Il Piano d'Azione sviluppa due linee di interventi tra di loro complementari, allo scopo di assicurare il rispetto del *gender mainstreaming approach* nell'Organizzazione.

Nella prospettiva di strutturazione e di funzionamento dell'apparato organico, si è reputato necessario rafforzare l'ambiente professionale semplificando le modalità di pubblicità delle posizioni, di selezione dei candidati e delle candidate sulla scorta di parametri comuni e rispettosi della componente di genere, nonché facilitando l'accesso ed il percorso di avanzamento della carriera delle donne impiegate nell'Organizzazione stessa, soprattutto nelle posizioni dirigenziali apicali, sottoposto ad un monitoraggio costante e periodico.

Altrettanto significativa è risultata l'attenzione rivolta alla formazione di tutto il personale sugli aspetti di genere, anche attraverso la presenza e la competenza di donne nella sede centrale e negli uffici-paese in cui è presente una missione OSCE. Sono stati predisposti a questo fine moduli di formazione generale e specifica, questi ultimi inerenti ad esempio il contrasto alla violenza domestica e la tratta di esseri umani, come anche attività formative per il supporto cooperativo dell'Organizzazione agli Stati membri, nel quale si richiede l'inclusione dei temi di genere, o per la prevenzione della discriminazione e delle molestie sul luogo di lavoro.

Ancora, nella programmazione degli interventi si è ritenuto essenziale introdurre la componente di genere, a partire dalla raccolta di dati e dei materiali utili per la definizione del contesto operativo, incentivata dai *gender advisers* e *focal points* collocati a livello nazionale, sino alla promozione di conferenze ed eventi dedicati alla trattazione del tema nelle principali aree tematiche dell'Organizzazione.

In funzione della tradizionale assistenza dell'Organizzazione verso gli Stati membri, nel Piano d'Azione obiettivo di pari rilevanza è quello di supportarli nell'attribuire ai temi di genere adeguata importanza, agevolando lo scambio delle conoscenze e delle esperienze, in particolare nelle situazioni di conflitto e post-conflitto. In questa prospettiva l'assistenza, diretta anche a Stati membri

⁵³ Vedi Piano d'Azione per la Promozione della Parità di Genere 2004, disponibile al link www.osce.org.

nei quali non è presente alcuna missione, ha ad oggetto il rafforzamento degli apparati legislativi domestici e la compilazione di strategie e piani d'azione nazionali; dal punto di vista tematico, come già si ricordava sopra, gli ambiti d'interesse sono la violenza di genere nei contesti ordinari e di conflitto, la tratta di esseri umani, i fenomeni di matrice terroristica, la partecipazione delle donne alla vita pubblica e politica, ai processi elettorali, la condizione di vulnerabilità delle donne appartenenti a minoranze, la discriminazione di genere nei mezzi d'informazione e di comunicazione, il ruolo delle donne nella prevenzione, gestione e ricostruzione post-conflitto, il contributo delle donne ai processi di sviluppo economico, sociale, educativo ed ambientale.

Il sostegno tecnico dell'Organizzazione assume un rilievo verticale preciso, che implica non soltanto il recepimento degli input sovranazionali ma anche una partecipazione attiva dal basso affinché l'OSCE possa consolidare il proprio apparato organico nell'ottica di genere ed adottare ed applicare politiche volte a promuovere la parità di genere, in conformità agli standard internazionali vigenti in materia.

Il Piano d'Azione, infine, è stato dotato di un meccanismo di verifica dei seguiti guidato dall'Ufficio del Segretario generale dell'OSCE, responsabile annualmente dei risultati conseguiti davanti al Consiglio Permanente per la conduzione di un dibattito dedicato ai temi di genere.

CAPITOLO III

La dimensione di genere nella prospettiva economica globale

SOMMARIO: 1. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico: i temi di genere in un'ottica multi-dimensionale: *a.* L'apparato istituzionale dell'OCSE competente per i temi di genere; *b.* La produzione normativa dell'Organizzazione in materia di parità e di pari opportunità; *c.* La dimensione programmatica e settoriale di genere dell'OCSE – 2. La visione globale dei temi di genere dei sistemi G(7-20) – 3. La cooperazione allo sviluppo e la garanzia dello stato di diritto: due prospettive complementari nella dimensione di genere nel quadro dell'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo.

1. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: i temi di genere in un'ottica multi-dimensionale

La dimensione di genere nella prospettiva economica è uno dei temi che già molteplici organismi intergovernativi hanno deciso di affrontare nei rispettivi sistemi, inserendolo quale obiettivo prioritario nei propri documenti strategici e programmatici¹.

Tuttavia è evidente come esso rilevi in modo specifico nel quadro dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: eppure, come si esaminerà a breve, è possibile rinvenirne una lettura funzionale all'ampliamento delle tematiche che l'OCSE ha preso in considerazione per approfondire la rilevanza della dimensione di genere non soltanto nell'ottica economica².

In altre parole l'Organizzazione ha affrontato la materia sulla base delle principali criticità riscontrate negli Stati membri in merito alla parità ed

¹ Per una introduzione dottrinale sul tema cfr.: ESPLÉN, E., BRODY, A. (2007). *Putting gender back in the picture. Rethinking women's economic empowerment*. Brighton: Bridge; MOGHADAM, V.M. AND SENFTOVA, L. (2005). *Measuring Women's Empowerment: Participation And Rights In Civil, Political, Social, Economic, And Cultural Domains*. *International Social Science Journal*, 57(2), 389-412.

² In questa prospettiva cfr. DAYTON-JOHNSON, J., JÜTTING, J.P. AND DRECHSLER, D. (2008). *Measuring Gender (In)Equality: The OECD Gender, Institutions and Development Data Base*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 9(1), 65-86.

alle pari opportunità, muovendo dalla impostazione dei percorsi educativi di base ed avanzati sino ad arrivare a considerare la condizione femminile nell'ambito familiare, alla ricerca di un bilanciamento tra cura dei propri cari e carriera professionale, dal ruolo sociale ed economico della donna in quanto lavoratrice nel settore pubblico e privato all'esigenza di assicurare una remunerazione adeguata che le consenta di raggiungere una vera indipendenza economica ed una posizione professionale di alto livello, che si traduce anche in una autonomia personale concreta rispetto al partner soprattutto quando la donna è vittima di violenza e non è in condizione di spezzare il legame di dipendenza.

a. *L'apparato istituzionale dell'OCSE competente per i temi di genere*

L'apparato organico dell'Organizzazione si struttura in un organismo segretariale, posto sotto la guida del Segretario generale e competente per l'azione di impulso e di coordinamento dell'intero sistema articolato in direzioni, divisioni e comitati tecnici.

Il Segretario generale ha nominato un rappresentante dell'OCSE per la trattazione dei temi prioritari dell'agenda mondiale, in diretta collaborazione con il G7 ed il G20. E' in questo ultimo contesto che l'OCSE ha promosso la creazione del Gruppo denominato W20 in occasione del Vertice G20 di Brisbane nel 2014, in cui i temi di genere sono stati discussi in modo approfondito. Esso è stato ripreso nel 2019, più precisamente nel quadro della presidenza francese del G7, con l'obiettivo comune di contrastare tutte le principali forme di ineguaglianze, inclusa quella di genere.

La dimensione di genere viene altresì affrontata nelle direzioni tematiche competenti: per il tema educativo, in progettualità mirate a promuovere la maggiore inclusione sociale partendo proprio dal contesto scolastico; in relazione alle condizioni di impiego e ai temi sociali, laddove la parità di genere e le pari opportunità sono priorità funzionali nel perseguire una crescita economica inclusiva senza dover comprimere le responsabilità personali e familiari, comparando le situazioni-paese ed analizzando per settori sia il divario retributivo sia l'assunzione di posizioni dirigenziali di alto livello³; la configurazione di interventi programmatici complessi della macchina pubblica degli Stati membri per analizzare le situazioni-paese e fornire appropriata assistenza tecnica al fine di potenziare la *governance* pubblica nazionale, governativa e parlamentare, attraverso la componente

³ Cfr. BLAU, F.D. AND KAHN, L.M. (2003). *Understanding International Differences in the Gender Pay Gap*. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 106-144.

di genere⁴.

Nel 2017 i Ministri degli Stati membri dell'Organizzazione hanno ribadito il proprio impegno nel promuovere il *mainstreaming* e la parità di genere e nel 2019 è stato creato il *Working Party on Gender Mainstreaming and Governance* che è stato collocato nel quadro organico del Comitato sulla Governance Pubblica. Il Gruppo di Lavoro è composto da rappresentanti degli organismi istituzionali competenti per la promozione e la conduzione delle politiche per la parità di genere negli Stati membri dell'OCSE e nei paesi partner con l'obiettivo di sviluppare strumenti, parametri di riferimento e raccomandazioni politiche volti a conseguire maggiori risultati in materia di parità di genere. Esso lavora in stretta collaborazione con altri organismi dell'OCSE in molteplici aree d'azione correlate alla *governance* e alle politiche, per sostenere l'integrazione della prospettiva di genere nel loro lavoro e l'eliminazione delle barriere strutturali in funzione della parità.

b. La produzione normativa dell'Organizzazione in materia di parità e di pari opportunità

Dal lancio della *Gender Initiative* nel 2010, l'OCSE ha attribuito una rilevanza specifica al tema della parità di genere attraverso la compilazione ed adozione di due principali Raccomandazioni sulla parità di genere nella formazione, nell'occupazione e nell'imprenditorialità nel 2013 e sulla parità di genere nella vita pubblica nel 2015⁵. In questo contesto sono state formulate analisi innovative e parametri di riferimento internazionali per aiutare i paesi a rendere la parità di genere una realtà. Nonostante i progressi compiuti, la riduzione del divario di genere continua ad essere una sfida globale urgente⁶.

La Raccomandazione OCSE sulla parità di genere nella formazione, nell'occupazione e nell'imprenditorialità è indirizzata agli Stati membri affinché configurino nuovi programmi educativi o adottino correttivi a quelli esistenti, rafforzando lo studio delle materie scientifiche, tecnologiche, dell'ingegneria e della matematica (STEM), agevolino le famiglie per una

⁴ Cfr. ELAM, A., AND TERJESEN, S. (2010). *Gendered institutions and cross-national patterns of business creation for men and women*. *European Journal of Development Research*, 22(3), 331-348.

⁵ Vedi, rispettivamente Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella formazione, nell'occupazione e nell'imprenditorialità, 29 maggio 2013; Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella vita pubblica, maggio 2015, disponibili al link www.oecd.org.

⁶ Cfr. SARIDAKIS, G., MARLOW, S. AND STOREY, D. (2014). *Do different factors explain male and female self-employment rates?*. *Journal of Business Venturing*, 29(3), 345-362.

migliore gestione dei tempi di cura e professionali mediante misure fiscali e previdenziali adeguate, incentivino la rappresentanza femminile nelle posizioni apicali e nei processi decisionali, contrastando i percorsi non virtuosi di divario salariale e il fenomeno delle molestie sessuali sul luogo di lavoro, promuovano la dimensione di genere nell'imprenditoria correlata ad una idonea educazione finanziaria, tutelino le donne appartenenti alle categorie più svantaggiate. Nella Raccomandazione si sottolinea come la raccolta di dati, l'azione cooperativa ed un sistema di monitoraggio efficace siano indispensabili per la corretta applicazione del dispositivo.

La Raccomandazione OCSE sulla parità di genere nella vita pubblica si focalizza sulla rilevanza di tale prospettiva “nella progettazione, nello sviluppo, nell'attuazione e nella valutazione del bilancio e delle politiche pubbliche”. In questo senso agli Stati membri è richiesto di contribuire sul piano domestico attraverso l'adozione e l'applicazione di un documento strategico complesso affidato, su base inclusiva ed esecutiva, ad un apposito quadro istituzionale operativo nell'ottica orizzontale e verticale per “attuare e monitorare programmi e politiche sensibili al tema del genere nella pubblica amministrazione” con adeguate coperture finanziarie e sottoposto ad un meccanismo di *accountability* indipendente. In tale assetto la rappresentanza di genere nelle posizioni apicali della macchina amministrativa pubblica, nel sistema parlamentare e in quello esecutivo, è cruciale: è necessario superare le barriere culturali e materiali che le donne incontrano in questo percorso e verificare che la parità di genere sia assicurata a tutti i livelli di partecipazione attiva al funzionamento dell'apparato statale nel suo complesso.

Ciò è possibile se gli Stati membri si impegnano per l'adozione di strumenti programmatici, misure legislative, meccanismi di ricorso efficaci per gestire in modo flessibile, trasparente ed equo – anche in termini salariali – le pari opportunità. Per la migliore attuazione della Raccomandazione l'Organizzazione ha predisposto un apposito strumento-guida, nel quale viene illustrato in via principale il modello istituzionale e di *governance* nella materia della parità di genere ed i relativi meccanismi di programmazione, analisi e valutazione; tale informazione viene completata facendosi riferimento alla componente di genere ottimale nel sistema parlamentare, amministrativo e giudiziario.

c. La dimensione programmatica e settoriale di genere dell'OCSE

La trattazione dei temi di genere nell'Organizzazione dal punto di vista programmatico è stata articolata in ragione del contributo delle donne in molteplici settori nei quali la componente femminile gioca un ruolo

essenziale⁷. Dunque, l'OCSE non ha predisposto un documento strategico complessivo e tutte le principali iniziative sono state intraprese in ragione di una rilevanza tematica e in un'ottica cooperativa, coinvolgendo gli Stati membri.

Nel settore educativo sono stati condotti appositi studi mirati (PISA) a verificare sia le attitudini degli studenti sia l'impatto che deriva dalla scelta del percorso formativo sull'accesso alle opportunità lavorative, come anche il livello di educazione finanziaria negli Stati membri e le conoscenze nei settori scientifico, tecnologico, dell'innovazione e dell'energia. Questo impatto riguarda anche gli aspetti dell'ingresso nel mondo del lavoro, la carriera e la componente remunerativa (con l'ILO), nonché il ruolo genitoriale e le mansioni di cura familiari.

Nel contesto imprenditoriale, l'Organizzazione ha riservato particolare attenzione alla dimensione locale ed all'attività delle piccole e medie imprese (insieme alla Banca Mondiale), sviluppando ad esempio il *Better Entrepreneurship Policy Tool* per la configurazione di politiche e programmi in favore delle donne e lanciato la *Women's Entrepreneurship Initiative (WE Initiative)* e la *OECD's March on Gender campaign*, occasioni nelle quali l'Organizzazione promuove il dialogo tra attori pubblici e privati circa le opportunità imprenditoriali femminili ed il supporto offerto dal sistema pubblico. E' proprio in quest'ultimo che l'OCSE ha avviato un processo finalizzato alla compilazione nel 2021 del *Gender-sensitive Framework for Sound Public Governance*, in linea con il *Policy Framework on Sound Public Governance* e il rapporto pubblicato nel 2019 "Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action"⁸.

Una particolare linea d'azione ha avuto ad oggetto la condizione femminile correlata al contesto ambientale, alla salute e al benessere delle donne negli Stati membri, insieme all'utilizzo dei mezzi di trasporto. Più

⁷ Per uno specifico approfondimento sul ruolo e sul contributo femminile nella dimensione economico-imprenditoriale cfr. in dottrina: HAMILTON, E. (2013). *Entrepreneurship across generations: narrative, gender and learning in family business*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; HUGHES, K., JENNINGS, J., BRUSH, C., CARTER, S. AND WELTER, F. (2012). *Extending women's entrepreneurship research in new directions. Entrepreneurship, Theory and Practice*, 36(3), 429-440; KLYVER, K. AND GRANT, S. (2010). *Gender differences in entrepreneurial networking and participation. International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 2(3), 213-227; MATSA, D.A. AND MILLER, A.R. (2011). *Chipping away at the glass ceiling: gender spillovers in corporate leadership. American economic review*, 101(3), 635-639; WARTH, L. (2009). *Gender Equality and the Corporate Sector*. UNECE Discussion Paper Series, No. 4.

⁸ Vedi rispettivamente *Policy Framework on Sound Public Governance* 2019; Rapporto "Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action", 2019, disponibili al link www.oecd.org.

recentemente l'OCSE ha dedicato attenzione al tema della violenza di genere, lanciando la *Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies*.

In ultimo la dimensione cooperativa propria dell'Organizzazione ha consentito di affrontare la componente di genere nel contesto dell'assistenza allo sviluppo: nell'ambito del competente Comitato (*Development Assistance Committee* - DAC) è stato creato il GENDERNET - *OECD Network on Gender Equality*, che ha prodotto una prima Raccomandazione nel 2019 dedicata al contrasto allo sfruttamento sessuale, all'abuso e alle molestie nella cooperazione allo sviluppo e nell'assistenza umanitaria. Inoltre, sempre in questo assetto, l'Organizzazione raccoglie dati e buone pratiche sulle migliori modalità di assistenza allo sviluppo destinate alle donne che vivono nei Paesi in via di sviluppo, o in contesti fragili e di conflitto. L'approccio analitico è stato rafforzato attraverso la creazione ed utilizzo dell'*OECD Development Centres Social Institutions and Gender Index* (SIGI) per monitorare gli strumenti legislativi formali ed informali e le pratiche discriminatorie in quattro aree-chiave (famiglia, integrità fisica, accesso alle risorse produttive e finanziarie, libertà civili) e le "Assessing Data and Capacity Gaps for Better Gender Statistics – Framework and Implementation Guidelines" quale documento di supporto agli Stati membri per la compilazione di strategie nazionali di costruzione dei meccanismi d'indagine statistica. La dimensione cooperativa, nella programmazione dell'Organizzazione, presenta anche una componente regionale promossa nelle regioni mediorientale e nord-africana, in quella del sud-est asiatico e in quella latino-americana, che si sostanzia in apposite iniziative di sostegno in favore degli apparati amministrativi e della competitività produttiva negli Stati membri, pur sempre nella dimensione di genere.

2. La visione globale dei temi di genere dei sistemi G(7-20) e del World Economic Forum (WEF)

Nel quadro sistemico informale rappresentato dai due principali Gruppi di Stati che includono i paesi caratterizzati da un importante sviluppo economico e dalla conduzione di un portafoglio di attività internazionali ad impatto finanziario i temi di genere sono stati progressivamente introdotti sulla scorta della rilevanza ad essi attribuita dalle Presidenze che si sono susseguite nel corso degli anni⁹.

⁹ Cfr. BELL, E., BRAMBILLA, P. (2002). *Gender and economic globalisation. An annotated bibliography*. Brighton: BRIDGE.

Infatti, in occasione della definizione delle priorità tematiche affidate annualmente a ciascuno degli Stati appartenenti al G7 (Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti d'America) e al G20 (Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Messico, Russia, Arabia Saudita, Sudafrica, Corea del Sud, Turchia, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America e Unione europea), per la conseguente organizzazione di eventi di portata ministeriale e di natura multi-settoriale, la parità e le pari opportunità sono stati inclusi nell'agenda dei lavori delle riunioni dei due Gruppi in modo parallelo e tuttavia affrontando diversi aspetti della materia¹⁰.

Nel G7, a partire dal 2015 è stato avviato un percorso in questo senso evidenziando il ruolo preminente delle donne e delle ragazze nel contesto economico, sociale e politico nazionale e mondiale, focalizzando l'attenzione sulle maggiori criticità registrate e relative al divario educativo, occupazionale, retributivo, partecipativo, tenendo in considerazione i valori quantitativi della popolazione a livello globale¹¹.

Nel quadro del G7 durante la Presidenza canadese nel 2018 si è voluto istituire un apposito organismo, il *Gender Equality Advisory Council* (GEAC), il cui mandato è stato rinnovato anche dalla Presidenza francese per il 2019. Esso è composto da 35 membri contraddistinti da *background* professionali molto differenti tra di loro con il compito di assicurare una adeguata trattazione dei temi di genere nell'agenda del G7 in modo assolutamente trasversale e di invitare gli Stati partecipanti ad adottare documenti di natura raccomandatoria o d'indirizzo per il consolidamento della dimensione di genere nella rispettiva visione strategica nazionale. Tra i principali documenti prodotti dal GEAC è importante menzionare la Raccomandazione sull'avanzamento della parità di genere e dell'emancipazione di donne e ragazze, corredata da una *Call to Action*: il Consiglio ha costruito questa Raccomandazione sulla base di un'analisi mirata che ha raccolto 79 buone pratiche identificate in tutti gli Stati in quattro settori principali (violenza, *empowerment* economico, educazione e salute, discriminazione), invitando gli stessi Stati attraverso la c.d. *Biarritz Partnership* a dare seguito ai propri impegni attraverso una produzione legislativa tesa a porre fine alla violenza di genere, a promuovere processi inclusivi educativi e sanitari, a favorire lo sviluppo economico e a garantire la piena partecipazione delle donne ai processi decisionali del sistema pubblico.

¹⁰ Cfr. KULIK, J. (2016). *Achieving Gender Equality through G7 and G20 Governance*. Paper prepared for the 2016 pre-G7 summit conference on The G7-United Nations Partnership to Meet Global Challenges, co-organized by the United Nations University Tokyo and the G7 Research Group, Tokyo, Japan, May 19, 2016.

¹¹ Cfr. KULIK, J. (2013). *The G8 and Women's Security*, G8 Research Group.

Nel contesto del G20 il primo impegno assunto dagli Stati partecipanti è rappresentato dalla formula “25 by 25” concepita nel 2014 con il fine di ridurre “the gap in participation rates between men and women in our countries by 25 per cent by 2025, taking into account national circumstances, to bring more than 100 million women into the labour force, significantly increase global growth and reduce poverty and inequality” e sottoposta a monitoraggio periodico. Anche in questo contesto informale si è provveduto per la creazione di un meccanismo funzionale per la migliore trattazione dei temi di genere nell’agenda dei lavori: nel 2015 è stato creato il gruppo di interesse *W(omen)20*, riunitosi anche in occasione dei successivi summit e composto da donne in rappresentanza di tutti i settori pubblici e privati interessati per promuovere il superamento del divario di genere in un’accezione comprensiva ampia inerente la partecipazione basilare ai percorsi educativi (in particolare nell’area STEM), le opportunità del settore economico ed imprenditoriale per posizioni adeguatamente retribuite anche sotto l’aspetto fiscale e pensionistico, il ruolo delle donne negli ambiti professionali attraverso soluzioni flessibili, qualitativamente adatte e sicure come anche nell’impiego informale (ovvero la cura familiare non retribuita), e la partecipazione attiva e decisionale nella *governance* pubblica¹².

Il *World Economic Forum* (WEF) è, invece, un assetto internazionale informale al quale partecipano i diversi attori di natura governativa ed imprenditoriale nonché del terzo settore interessati a contribuire al dibattito globale su aspetti di comune interesse e di rilevanza economica, inclusa la dimensione di genere e le politiche incentivanti la promozione del *mainstreaming* e dell’*empowerment* femminile. Nel corso del 2020 il WEF ha presentato una interessante iniziativa di aggiornamento del *Global Learning Network*, mirata in particolare favorire lo scambio di esperienze e valutare il ruolo e l’intervento dei c.d. *Accelerators* anche nella prospettiva Covid-19¹³.

Gli *Accelerators* sono delle piattaforme di collaborazione pubblico-

¹² Cfr. CHARLESWORTH, H. (2014). *Women as Sherpas: are Global Summits Useful for Women?*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.). *Gender and International Law, Vol. I: Adding, Stirring and Inventing: Making Women Matter in International Law*. London: Routledge, 217-224; JENI, K. (2015). *A Profile of Gender Disparities in the G20 What is Needed to Close Gaps in the Labour Market*. Research Paper. International Economics Department. UK: Chatham House.

¹³ Gli obiettivi attuali della piattaforma globale correlati al Covid-19 sono i seguenti: preparare le donne all’impatto post-Covid-19 nel mondo del lavoro; superare il divario di genere di natura salariale tra settori e all’interno dei settori stessi; incentivare la componente di genere nel quadro della forza-lavoro; promuovere la presenza della componente di genere a livello manageriale e nelle posizioni dirigenziali. In questa prospettiva la piattaforma ha messo a disposizione utili strumenti-guida, quali il *COVID-19 Closing the Gender Gap Playbook Addendum* e il *Diversity, Equality and Inclusion Toolkit 4.0*.

privato, strumentali nell'agevolare le conoscenze sugli standard ed i modelli adottati per affrontare il divario di genere, nell'incentivare analisi di dettaglio sulle situazioni-paese attraverso la raccolta di dati e la compilazione di rapporti, nel compilare strumenti-guida – anche di natura digitale – atti a promuovere interventi collettivi, nel favorire una appropriata ed ampia comunicazione in merito al WEF a livello globale.

Il modello dell'*Accelerator*, in costante contatto e confronto con l'apparato internazionale (*Global Platform*), vede, in qualità di coordinatori, due referenti ministeriali e due-quattro Amministratori delegati, ai quali è richiesto nel corso di un ciclo triennale appositamente pianificato, di definire gli obiettivi, di guidare e monitorare gli interventi; ad essi è opportuno affiancare un coordinatore locale, per l'organizzazione e la gestione delle attività e degli eventi predeterminati; sotto il profilo imprenditoriale, è auspicabile il coinvolgimento – e la partecipazione ad un congruo numero di gruppi di lavoro, di cinquanta-cento attori imprenditoriali, insieme a decisori politici, rappresentanti della società civile ed esperti. Ad oggi gli Accelerators operativi sono presenti in Argentina, Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica dominicana, Panama, Perù, Francia ed Egitto. Sono stati invitati a creare il modello: Canada, Giordania, Malesia, Marocco, Olanda, Nuova Zelanda, Polonia, Spagna, Tunisia; tre Paesi sono stati proposti quali partner: Islanda, Norvegia e Svezia.

3. La cooperazione allo sviluppo e la garanzia dello stato di diritto: due prospettive complementari nella dimensione di genere nel quadro dell'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo

La individuazione di molteplici fattori causali della mancata parità di genere in un assetto prettamente nazionale – quali l'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari di base, agli apparati ed ai meccanismi del sistema di giustizia – costituisce un impedimento concreto per il rispetto dei diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e lo sviluppo.

La configurazione originaria ed i successivi passaggi finalizzati ad emendare i testi costituzionali attraverso un'attenta produzione legislativa hanno in parte affrontato le difficoltà che le donne incontrano oggi nel contesto sociale di appartenenza. Tuttavia, le condizioni discriminatorie e l'elevato rischio di essere vittime di maltrattamenti e di violenza, hanno sollecitato gli Stati a riflettere su tali criticità sul piano multilaterale nella sede dell'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo.

E' in questo sistema intergovernativo che si è promossa una interessante lettura della dimensione di genere, comprensiva dei temi della cooperazione allo sviluppo e della garanzia dello stato di diritto, in termini di indagine ed analisi scientifica e di programmazione ed interventi-paese¹⁴.

L'Organizzazione ha avviato a questo scopo un percorso di pianificazione strategica nel 2013, inserendo la componente di genere nel quadro della programmazione generale per il triennio 2013-2016. In un momento successivo, in considerazione della rilevanza propria del tema e dell'opportunità di rafforzarne la portata sia all'interno dell'Organizzazione sia nei rapporti con gli interlocutori esterni, in particolare nella forma del partenariato con Stati non membri o con altri organismi internazionali¹⁵, l'IDLO ha inserito nel proprio organico un *Senior Gender Advisers* incaricato di sviluppare un documento strategico mirato, adottato nella sua prima versione nel 2015, esteso per il periodo 2017-2018, e rinnovato per il 2019-2020.

La Strategia di genere "Achieving Gender Equality and Justice for Women through the Rule of Law"¹⁶, letta anche in correlazione all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, in specie agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 5 e 16, mira al conseguimento delle seguenti finalità: contrastare le discriminazioni di genere e l'esclusione sociale nei riguardi delle donne, coinvolgerle per potenziare il loro *empowerment* nei settori economico e giudiziario, agevolare l'accesso agli apparati istituzionali ed in particolare al sistema di giustizia – formale ed informale - in quanto vittime di violenza, incoraggiare la produzione di misure legislative e di politiche realmente inclusive e favorevoli alle donne.

Il documento si struttura su quattro aree tematiche.

Nella prima ("Women's empowerment is fundamental to creating a culture of justice") si focalizza l'attenzione sull'*empowerment* legale delle donne, preconditione per assicurare un reale accesso agli apparati giudiziari e un supporto concreto e di qualità: affinché l'*empowerment* sia tale, è necessario educare ed informare le donne affinché riconoscano quali compressioni e limitazioni dei loro diritti e libertà possano aver luogo e come garantire che il sistema risponda in termini di prevenzione e di

¹⁴ In generale vedi Fact Sheet Women and Girls, October 2017; How to Do a Gender Analysis. Internal Guidance Note, November 2017; Quick Reference Guide: Mainstreaming gender in program development, implementation, monitoring, and evaluation. Internal Guidance Note, November 2017, disponibili al link www.idlo.org.

¹⁵ Vedi IDLO, *Accessing Justice: Models, Strategies, and best practices on women's empowerment*, 2013; IDLO, *Women Delivering Justice: Contributions, Barriers, Pathways*, November 2018; UN Women, IDLO, World Bank and the Taskforce on Justice, *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, Justice for Women*, High-level Group Report (2019).

¹⁶ Vedi IDLO's *Gender Strategy: Achieving Gender Equality and Justice for Women through the Rule of Law* 2019-2020, disponibile al link www.idlo.org.

perseguimento dei responsabili delle violazioni dei diritti di genere.

Nella seconda area (“Ensuring access to justice is a matter of supply and demand: it involves, on the one hand, empowering people to seek it, and on the other, strengthening institutions to deliver justice and protect rights”), è proprio questo ultimo aspetto ad essere esaminato: ogni intervento di assistenza tecnica deve mirare a consolidare gli assetti giudiziari nazionali e locali, introducendo procedure risolutive formali ed informali appropriate e rapide, a tutela delle donne i cui diritti e libertà sono stati violati¹⁷.

La terza area (“The law is an essential tool for advancing women’s and girls’ rights and equality. A robust and effective legal system based on the rule of law is central to assisting women to become equal partners in decision-making and development”) definisce quale obiettivo di medio e lungo periodo il rafforzamento dell’apparato legislativo domestico in funzione anti-discriminatoria nella dimensione di genere, coinvolgendo tutti gli attori interessati e le stesse donne.

L’ultima area (“Justice for women and girls is at the heart of the 2030 Agenda, with its commitment to gender equality (SDG5) and its promise of peaceful, just and inclusive societies (SDG16)”) è quella in cui l’Organizzazione sta operando per il potenziamento dei partenariati con lo scopo ultimo di sensibilizzare la comunità globale sul tema della discriminazione di genere, conducendo appositi studi ed approfondimenti.

Per la migliore attuazione della Strategia, l’IDLO ha introdotto la dimensione di genere nella definizione delle politiche generali e tematiche, nella programmazione degli interventi (attraverso un apposito *gender tracker*) e nella realizzazione fattuale delle progettualità nei Paesi beneficiari dell’assistenza tecnica, nella formazione del proprio personale e nel rafforzamento del ruolo del *Senior Gender Advisor* e del *Gender Team*.

¹⁷ Vedi IDLO, Women, food, land: Exploring rule of law linkages, March 2017, disponibile al link www.idlo.org.

CAPITOLO IV

Focus sulla dimensione di genere nel contesto dell'epidemia COVID-19

La condizione delle donne e delle ragazze nel contesto della pandemia globale COVID-19 si presenta in tutta la sua complessità negli Stati membri della Comunità internazionale, in special modo in quelli più colpiti.

Il sistema intergovernativo sovranazionale ha affrontato il tema in modo simile, ovvero evidenziando le maggiori criticità proprie della dimensione femminile in tutti i settori della vita pubblica e professionale come anche nella vita privata e nella gestione e cura della famiglia.

In modo sintetico e il più aggiornato possibile – senza inserire alcun riferimento alla dottrina, la quale ancora non si è espressa nel merito - si riportano alcune delle posizioni assunte dagli organismi specificamente competenti in materia e le iniziative lanciate, nella modalità delle dichiarazioni e delle raccomandazioni indirizzate all'attenzione delle autorità statali affinché l'impatto pandemico e la sua gestione nel breve, medio e lungo periodo tenga in considerazione il peculiare ruolo assunto dalle donne e dalle ragazze nel contesto sociale contemporaneo.

NAZIONI UNITE

Ufficio del Segretario Generale

Il Segretario generale ha lanciato una *Call on Gender-Based Violence and COVID-19* recepita e sostenuta da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione.

Alcuni riferimenti alla condizione di genere sono contenuti nel rapporto rilasciato dal Segretario generale a marzo 2020 sul tema “Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19”.

Il 9 aprile 2020 è stato pubblicato il *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*. In esso si illustrano le molteplici e correlate conseguenze della pandemia sulle donne e sulle ragazze: le difficili condizioni economiche e lavorative, l'accesso ai servizi sanitari, la gestione del sistema familiare nel

quale la donna porta avanti un'attività professionale informale dovendosi occupare dei propri cari – in specie minori e persone anziane, il rischio maggiore di essere vittima di violenza e le evidenti difficoltà di accedere all'assistenza fuori casa. E' fondamentale coinvolgere la componente femminile nei percorsi di riflessione e nei processi decisionali legati al contesto di emergenza, contrastare la disuguaglianza professionale propria dei contesti lavorativi informali, tenere in considerazione la componente di genere nella valutazione dell'impatto sociale ed economico della pandemia.

In un secondo e più recente rapporto ("COVID-19 and Human Rights We are all in this together"), pubblicato a fine aprile 2020, il Segretario generale richiama alcune particolari condizioni in cui la pandemia impatta maggiormente sulla condizione femminile.

Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, gli organi di controllo dei *Core Treaties* e le Procedure speciali hanno approntato una serie di raccomandazioni mirate, sotto forma di messaggi, distinte su base tematica come segue (tutti gli interventi ed i comunicati stampa sono stati pubblicati sul sito dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani - <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/media.aspx?IsMediaPage=true> - a partire dal 16 marzo 2020). Esse sono state rielaborate e tradotte in un documento guida che deve e dovrà indirizzare gli Stati membri nella predisposizione di adeguate misure reattive nella dimensione protettiva dei diritti umani relative a: donne che operano nel settore sanitario, donne che lavorano in assetti professionali informali, donne anziane, donne vittime di violenza, donne che devono accedere ai servizi sanitari, persone LGBTI.

Si deve aggiungere che la *Human Rights Machinery* di Ginevra ha contribuito altresì e si sta coordinando con l'Ufficio del Segretario Generale nel quadro del *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan*, elaborato dall'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC), che vede la partecipazione dell'intero sistema onusiano, di altre organizzazioni intergovernative e della società civile per analizzare e rispondere in modo congiunto e coerente alle esigenze umanitarie in atto e future legate alla pandemia.

La condizione femminile appare particolarmente vulnerabile nel contesto della pandemia, come espresso chiaramente dalla Procedura Speciale competente che ha chiesto agli Stati membri di fornire maggiori informazioni in merito entro giugno 2020: "It is very likely that rates of widespread

domestic violence will increase, as already suggested by initial police and hotline reports. For too many women and children, home can be a place of fear and abuse. That situation worsens considerably in cases of isolation such as the lockdowns imposed during the COVID-19 pandemic". Simile attenzione, sebbene materialmente più ampia in quanto riferita alla condizione di genere nell'ottica delle discriminazioni multiple, è stata dedicata al tema dal Gruppo di Lavoro sulla Discriminazione nei riguardi delle Donne: "The crisis is an opportunity to address structural inequalities and deficits that have consistently held women back and re-imagine and transform societies. We recommend that women's voices be heard and their leadership recognised, so that the solutions they recommend can be implemented". Anche il Comitato di controllo della Convenzione CEDAW, lanciando una *call for joint action*, ha formulato le sue osservazioni, tradotte in un apposito documento-guida a supporto degli Stati per la garanzia dei diritti e delle libertà delle donne, evidenziando in particolare la necessità di coinvolgerle nei processi decisionali in tempo di emergenza e post-emergenza.

Le donne assumono diversi ruoli nell'ambito familiare e professionale, in specie nel settore sanitario, e svolgono spesso attività lavorative ritenute informali, dunque non adeguatamente tutelate.

Al contempo, la soluzione di immobilità e di collocamento principale in casa le mette in condizioni di serio rischio di vittimizzazione in quanto vittime di violenza inter-personale e domestica. E la percentuale di donne in tali condizioni può aumentare senza dubbio quando vi sono pochi centri anti-violenza aperti e limitato accesso ai servizi di assistenza e di intervento delle forze dell'ordine.

Particolare vulnerabilità attiene la condizione femminile se analizzata nella prospettiva delle discriminazioni multiple delle donne indigene, migranti, anziane, che si ripercuote materialmente sulle condizioni di salute e sulle difficoltà concrete di accesso al sistema sanitario.

Una peculiare situazione è in ultimo quella che riguarda le donne vittime di tratta: anche in questo caso la Procedura Speciale competente ha pubblicato un position paper delineando le ipotetiche conseguenze derivanti dalla pandemia in termini di maggiore esposizione delle donne ad essere trafficate e sfruttate.

Un Refugee Agency – UNHCR

L'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati si è occupata della condizione femminile nel contesto della pandemia in correlazione alla

vulnerabilità delle donne in quanto vittime di violenza, al fine di agire in modo preventivo, per la mitigazione dei rischi e la elaborazione ed attuazione di risposte adeguate, formulando una serie di raccomandazioni a tale riguardo.

UN WOMEN

L'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite per i temi di genere ha pubblicato sul sito web numerosi contributi e riflessioni sulla condizione femminile nel contesto della pandemia.

Gli interventi del Direttore Esecutivo di UN Women (anche insieme al Vice Segretario Generale dell'OCSE) sono stati focalizzati su alcuni aspetti prioritari, citando alcune situazioni-paese a titolo esemplificativo: la necessità di raccogliere dati quantitativi, sul piano globale, per conoscere il fenomeno nella prospettiva di genere; la duplice natura dell'impatto della pandemia, sanitaria ed economica, soprattutto quando ci si sofferma sull'ambiente informale di lavoro in cui un alto numero di donne è occupato; alle situazioni familiari in cui le donne sono vittime di violenza (tema a cui il Direttore ha dedicato un apposito approfondimento).

I due ulteriori interventi dei Vice-Direttori Esecutivi hanno offerto una ricostruzione del tema funzionale per la elaborazione di raccomandazioni indirizzate all'attenzione degli Stati, degli attori privati e della società civile per la conduzione di interventi adeguati per la protezione delle donne e delle ragazze nel contesto della pandemia e nel post-pandemia.

Inoltre UN Women ha pubblicato dei rapporti basilari su alcuni aspetti della condizione femminile correlati alla situazione di emergenza sanitaria (tra i più recenti rileva il rapporto congiunto prodotto da UN Women insieme a IDLO, UNDP, UNODC, Banca Mondiale e *Pathfinders for Justice* focalizzato sull'assistenza alle donne per un efficace e rapido accesso al sistema di giustizia - "Justice for Women Amidst COVID-19"), ha lanciato un'apposita campagna per la parità di genere (*Shadow Pandemic*), sta lavorando su una articolata raccolta dati che tenga in considerazione i predetti aspetti ed ha incrementato le modalità di assistenza finanziaria nel quadro dello UN *Trust Fund* dedicato in favore dei centri e dei meccanismi nazionali per fornire supporto alle donne vittime di violenza nel contesto di emergenza sanitaria.

Conferenza per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD)

Il contributo dell'UNCTAD sulla dimensione di genere nel contesto della pandemia ha avuto ad oggetto lo specifico impatto sulla condizione economica femminile, partendo da condizioni critiche inerenti le modalità contrattuali e l'esercizio professionale delle donne che determinano inadeguate misure di protezione sociale e previdenziale, limitato accesso al credito, situazioni lavorative informali e prettamente familiari – non retribuite.

Fondo delle Nazioni Unite per le Popolazioni (UNFPA)

Il Fondo ha pubblicato un rapporto nel quale si analizza la situazione globale delle donne in termini di esercizio dei diritti di natura sanitaria e riproduttiva nell'attuale situazione pandemica, formulando una serie di raccomandazioni affinché gli apparati nazionali garantiscano l'accesso e l'assistenza mirata alle donne e alle ragazze.

Inter-Agency Standing Committee e Global Protection Cluster on GBV Protection and Response

Il rapporto pubblicato dal Comitato esecutivo inter-agenzia del sistema onusiano che include molteplici organismi del sistema onusiano mira a descrivere e a proporre soluzioni operative per far fronte ai rischi delle donne di essere vittime di violenza nelle attuali circostanze di isolamento forzato a causa della pandemia.

Organizzazione Mondiale della Salute (WHO)

L'OMS ha prodotto una breve nota, aggiornata, sulla risposta del sistema sanitario mondiale al rischio ed alle condizioni delle donne vittime di violenza.

Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA), Organizzazione Mondiale della Salute (WHO) e Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC)

I due organismi onusiani stanno collaborando con la Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa per affrontare le persone che vivono in condizioni di marginalizzazione e di vulnerabilità, ancor più sofferenti per l'impatto della pandemia.

Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO)

L'Organizzazione ha pubblicato due note nelle quali si affronta il tema delle difficoltà professionali delle donne nei contesti formali ed informali, in conseguenza dell'impatto della pandemia e del blocco delle attività produttive; sono state fornite altresì informazioni relative alla possibilità di partecipare ad iniziative focalizzate sul tema di genere in ottica di impatto della pandemia nell'ambito dell'UN Women - *ILO Joint Programme aims to promote decent work for women through inclusive growth policies and investments in the care economy.*

Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP)

Il Programma ha prodotto una nota introduttiva sul tema della violenza di genere nel contesto pandemico, illustrando le migliori misure preventive e repressive raccomandate agli Stati membri; ne è conseguito un *focus* specifico sulle modalità di accesso al sistema di giustizia, riassunto in un rapporto congiunto di UN Women, UNODC, Banca mondiale, IDLO, *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*; ed in ultimo il Programma ha predisposto una linea-guida per i propri uffici territoriali allo scopo di garantire una adeguata assistenza tecnica.

Istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (UNICRI)

L'Istituto ha aggiornato, con riferimento alla crisi sanitaria globale, alcuni dati quantitativi e qualitativi di una pregressa ricerca condotta nel 2014 ed avente ad oggetto le condizioni di mancata parità di genere in tutti i settori di principale rilevanza.

Consiglio d'Europa (Assemblea Parlamentare; GEC; GREVIO, GRETA)

Nel quadro del Consiglio d'Europa è stata trasmessa a tutti gli Stati membri, nonché Parti della Convenzione di Istanbul, la richiesta di far pervenire propri contributi illustrativi delle misure adottate a livello governativo per la protezione dei diritti delle donne nel contesto della pandemia. La raccolta dei contributi è risultata funzionale per la creazione di una pagina web dedicata sul sito del Consiglio d'Europa.

Nel sistema sono stati effettuati alcuni interventi in materia: la Commissione per la Parità di Genere ha organizzato due *webinars*, dedicati rispettivamente a “COVID-19 and violence against women: a holistic response based on the standards of the Council of Europe Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence” (5 maggio), e a “Violence against women and girls before, during and after COVID-19: the shadow pandemic that must be addressed” (20 maggio); il *General Rapporteur on Violence against Women* dell'Assemblea Parlamentare del CoE (PACE) ha posto particolare enfasi al rischio di violenza di genere in condizioni di isolamento e l'organo assembleare ha organizzato un *webinar* sul tema “COVID-19 and violence during lockdown: governments urged to apply the Istanbul Convention” (5 maggio 2020); il Segretario generale ha formulato le proprie riflessioni focalizzando l'attenzione sul tema della violenza domestica; il Presidente del GREVIO ha evidenziato l'importanza del rispetto della Convenzione di Istanbul, in relazione all'accesso e all'assistenza alle donne vittime di violenza; il Gruppo di Esperti sull'azione di contrasto alla tratta di esseri umani – GRETA ha declinato l'impatto del COVID-19 rispetto alle vittime e agli operatori, in particolare le organizzazioni della società civile, impegnati nel fornire assistenza in condizioni difficili; il Comitato di controllo della Convenzione di Lanzarote ha messo in evidenza l'altissimo rischio di abusi e violenze sessuali in danno di minori, anche nel contesto familiare; il Comitato delle Parti della Convenzione di Istanbul ha reiterato l'impegno degli Stati parti per porre in essere iniziative di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere nel contesto pandemico.

Unione europea – Commissione europea; Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (FRA); Istituto Europeo per la Parità di Genere (EIGE); think-tanks europei

Nel quadro dell'Unione europea è stata trasmessa a tutti gli Stati membri una nota a firma dei Commissari per l'Uguaglianza, la Salute e la sicurezza

alimentare, il Lavoro e i diritti sociali, nella quale si illustrano alcune delle misure predisposte dal sistema dedicate alle c.d. categorie vulnerabili (persone anziane, persone con disabilità, donne, persone LGBTI, Comunità Rom, persone appartenenti a minoranze, richiedenti asilo e persone prive di documenti, persone senza fissa dimora) come anche le misure di natura finanziaria appositamente create ed i fondi ed i programmi le cui linee di bilancio sono a disposizione degli Stati membri per sostenere interventi correlati alla pandemia. Inoltre la Commissione europea ha organizzato un *webinar* sul tema “Good practices for tackling domestic violence in the context of COVID-19” (19 maggio 2020).

Il Parlamento europeo ha chiesto agli Stati membri di rivolgere specifica attenzione sul tema della violenza di genere.

Si segnala altresì la pubblicazione dei Bollettini nn. 1-4, da parte dell’Agenzia europea dei diritti fondamentali, che illustrano tutte le attività poste in essere negli Stati membri nei molteplici ambiti in cui la pandemia ha messo a rischio o ha materialmente compresso i diritti e le libertà fondamentali: in riferimento alla dimensione di genere si riporta il passaggio inerente la condizione delle donne e delle ragazze a rischio di violenza.

L’Istituto europeo per la parità di genere sta progressivamente pubblicando dei rapporti di approfondimento su molteplici aspetti in cui la condizione di insicurezza pandemica influisce sulle donne, così come anche alcuni *think-tanks* europei.

Inoltre i direttori della FRA e dell’EIGE hanno pubblicato una dichiarazione congiunta sul contrasto alla violenza domestica, che segue una informativa generale dell’EIGE – nella quale è citata anche l’Italia – relativa alle linee di assistenza telefonica per le donne vittime di violenza.

Organizzazione per Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE)

I temi di genere nell’attuale contesto pandemico sono stati affrontati nell’Organizzazione ponendo l’accento sulla necessità di sicurezza fisica delle donne, in condizioni di pace ed in contesti di crisi, declinata anche in relazione al rischio di violenza domestica. L’Organizzazione ha programmato anche un *webinar* sul tema “Gender equality and security COVID-19 Crisis Management - persistent gender inequality” (8 aprile 2020).

Organizzazione per Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD)

Nel principale documento prodotto dall'Organizzazione e dedicato specificamente ai temi di genere nel contesto della pandemia ("Women at the core of the fight against COVID-19 crisis"), si formulano alcune opzioni programmatiche per sostenere le donne in questo passaggio e nel post-emergenza. Ad esso è seguita la richiesta di compilazione di un Questionario da parte degli Stati membri sulle misure prese nel quadro dell'emergenza nelle rispettive politiche di genere.

Il Vice Segretario dell'Organizzazione, insieme al Direttore di UN Women, ha presieduto il 21 aprile 2020 la *Women Leaders Virtual Roundtable on COVID-19 and the Future to address the disproportionately negative impact the COVID-19 pandemic*.

G7

La comunicazione rilasciata dagli Stati del G7 relativa ai temi di genere riassume il contributo e la posizione dei membri dei *Gender Equality Advisory Councils* del Gruppo nei G7 del 2019 e del 2019 dal punto di vista sanitario ed economico. I membri invitano gli Stati ad agire per supportare gli operatori sanitari, in specie le donne; affrontare il tema della violenza domestica dipesa dall'isolamento in casa; dedicare attenzione al diritto all'educazione e ai percorsi educativi interrotti; garantire l'accesso ai servizi sanitari; gestire una bilanciata ripartizione degli oneri familiari tra donne e uomini; raccogliere dati statistici disaggregati per sesso.

In una prospettiva complementare, al fine di esaminare il ruolo del G7 nella dimensione di genere nell'attuale contesto pandemico e nel post-COVID-19, è stato organizzato il Seminario di Alto Livello "The G7's role in ensuring women's economic empowerment and security in the post-COVID future" (12 maggio 2020), per la formulazione di dieci raccomandazioni principali dirette agli Stati "to promote gender equality and women's economic empowerment in COVID-19 crisis response and recovery". Più recentemente la piattaforma *multi-stakeholders Women's Forum* ha ospitato virtualmente il 2020 *Women's Forum G7 Virtual Meeting - Beyond recovery: designing an inclusive world* (28 maggio 2020).

NATO

Nel sistema dell'Alleanza Atlantica è stato prodotto un documento nel quale è riassunta la posizione degli Alleati e dei partners in merito alla rilevanza del tema Donne, Pace e Sicurezza rispetto all'emergenza sanitaria globale, nel quale peraltro sono formulate alcune raccomandazioni per la migliore gestione delle risposte all'emergenza stessa in una prospettiva multi-settoriale.

SEZIONE SECONDA
PROGRAMMI E POLITICHE DEL SISTEMA
INTERGOVERNATIVO INTERNAZIONALE
NEL SUO COMPLESSO

La prospettiva programmatica declinata rispetto alle principali aree d'azione

SOMMARIO: 1. Principali fasi del sistema delle Nazioni Unite per la definizione delle priorità strategiche dell'Organizzazione: le Conferenze Mondiali – 2. La Dichiarazione di Pechino – 3. La Piattaforma d'Azione di Pechino: le dodici aree critiche – 4. *Focus* su alcune aree critiche della Piattaforma d'Azione di Pechino nella più recente prospettiva della crisi sanitaria: *a.* Introduzione; *b.* Nuove tecnologie e digitale: risposte dalla (ed alla) Piattaforma d'azione di Pechino; *c.* Donne e servizi finanziari digitali.

Nella Sezione Prima del Volume sono stati esaminati in via principale gli elementi caratterizzanti i sistemi intergovernativi internazionali, a vocazione universale e regionale, declinati nella costruzione di un importante apparato normativo di natura vincolante e raccomandatoria, delle misure di impronta politica e programmatica, delle strutture organiche e delle modalità procedurali in essi adottate per la trattazione della materia di genere nel suo complesso.

Già sono emerse alcune peculiarità proprie del sistema onusiano, nel quale l'articolazione tematica della parità e delle pari opportunità è stata promossa e condotta dagli Stati membri in modo sempre più articolato, sulla scorta di una calendarizzazione dell'agenda dell'Organizzazione che poggia sul parametro temporale decennale, corredato da una verifica intermedia quinquennale dei risultati conseguiti e delle difficoltà pratiche riscontrate nell'esecuzione degli impegni programmatici. Ancora, è opportuno ricordare, come si vedrà a breve, che la determinazione e formulazione di questi impegni è contraddistinta da una serie di costanti: un coordinamento interno al sistema che poggia sulla richiesta di convocazione di una conferenza da parte della Commissione sullo Status delle Donne all'Assemblea generale, seguita da impegni congiunti affidati al Segretario generale per l'adozione di un rapporto circostanziato e al Comitato economico e sociale per gli aspetti organizzativi dell'evento; la preventiva pianificazione, attraverso le Commissioni economiche regionali del sistema onusiano, di riunioni preparatorie con l'obiettivo di presentare riflessioni e proposte di dibattito sulla base della connotazione geografica propria della trattazione del tema; l'adozione finale di un atto di natura declaratoria, nel quale sono introdotte le priorità politiche degli Stati membri in ogni area d'interesse della materia in esame; la compilazione di un programma

d'azione, strumento che permette di declinare in dettaglio le suddette priorità e di individuare le migliori modalità operative, anche in relazione agli esiti delle misure pregresse attuate sul piano nazionale ed internazionale; l'adozione di un numero variabile di risoluzioni tematiche, per una presa d'atto ed un rinnovamento degli impegni degli Stati membri in funzione del conseguimento di maggiori risultati.

1. Principali fasi del sistema delle Nazioni Unite per la definizione delle priorità strategiche dell'Organizzazione: le Conferenze Mondiali

Il processo di definizione dei principi e delle priorità strategiche degli Stati membri delle Nazioni Unite in materia di genere prende avvio dalla proposta formulata nel 1972 dalla Commissione sullo Status delle Donne ed indirizzata all'Assemblea generale per la proclamazione del 1975 quale Anno Internazionale delle Donne.

L'organo assembleare, recependo la richiesta con Risoluzione 27/3010 del 18 dicembre 1972, ritiene questo primo passaggio formale, che segna il venticinquesimo anno dalla convocazione della prima sessione della predetta Commissione, quale rilevante opportunità di verifica dei risultati conseguiti nella materia di genere sul piano internazionale e di reiterazione del principio della parità di genere *de jure* e *de facto*, attraverso l'adozione di appropriate misure giuridiche, sociali ed economiche al livello nazionale. La celebrazione, tuttavia, viene letta in una prospettiva costruttiva, per promuovere con maggior impegno il dibattito nella comunità internazionale sui persistenti ostacoli alla piena affermazione dei diritti delle donne e per intensificare le azioni volte a sostenere il loro ruolo e contributo nei processi di sviluppo domestico e sovranazionale.

Le motivazioni ora riportate sono state declinate in modo più dettagliato nel quadro dei lavori della prima Conferenza mondiale per celebrare l'Anno Internazionale delle Donne, tenutasi a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975. In questo contesto è stato lanciato un nuovo modello operativo per il dialogo e il confronto tra tutti gli attori interessati, da mettere in pratica nel successivo Decennio per le Donne (1976-1985), focalizzato su tre obiettivi principali: la parità di genere e l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne; l'integrazione e la piena partecipazione delle donne allo sviluppo nei settori dell'educazione, del lavoro, della politica, della salute e dell'alimentazione, della gestione delle attività nell'ambito familiare;

un maggiore contributo delle donne al rafforzamento delle condizioni di pace sul piano globale. La formulazione di questi obiettivi poggia su un elemento comune: la valorizzazione del ruolo femminile, per potenziarne la connotazione attiva in ogni contesto operativo già richiamato, riflettendo le prospettive complementari, tradotte in contributi forniti dai partecipanti durante i lavori della Conferenza.

I due principali documenti adottati nella fase finale dei lavori sono la Dichiarazione di Città del Messico sulla parità delle donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace e il Programma d'azione mondiale, quale primo esercizio di elaborazione di linee guida per l'adozione di misure concrete per l'eliminazione delle barriere socio-economiche nella dimensione di genere. Osservazione di base, comune ad entrambi, è la concreta disparità di genere che, condivisa e compresa, incoraggia le donne a contrastare ogni pratica discriminatoria e a cogliere ogni opportunità partecipativa, alla stregua degli uomini, nella promozione del benessere individuale e collettivo e di reali condizioni pacifiche in ogni assetto: familiare, sociale, nazionale e globale (in questo ultimo, nel duplice profilo cooperativo per lo sviluppo umano in condizioni di pace e per incentivare l'operatività dei meccanismi di controllo e delle procedure di disarmo in relazione alle armi convenzionali e nucleari).

In ultimo, come già ricordato in altra parte di questo Volume, un risultato strutturale della Conferenza è rappresentato dalla creazione del Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne (*UN Development Fund for Women* - UNIFEM) e dell'Istituto Internazionale di ricerca e formazione per il Progresso delle Donne (*International Research and Training Institute for the Advancement of Women* - INSTRAW).

Trascorso il successivo quinquennio attuativo, un importante passaggio di verifica dei primi risultati raggiunti dagli Stati membri dell'Organizzazione nella dimensione attuativa dei documenti sopra richiamati è la Conferenza mondiale del Decennio delle Nazioni Unite per le Donne, tenutasi a Copenaghen dal 14 al 30 luglio 1980. In tale contesto assume una particolare rilevanza il processo negoziale conclusosi nel 1979 per l'adozione ed apertura alla firma e alla ratifica degli Stati della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne (CEDAW): nonostante tale significativo passaggio di codificazione, la discussione promossa nei lavori di questa Conferenza ha consentito di mettere in evidenza una cesura difficilmente componibile, tra la formulazione ed adozione della norma e l'esercizio dei diritti e delle libertà della donna in quanto titolare, con particolare riferimento a tre aree-chiave: l'accesso all'istruzione, le opportunità professionali e adeguati servizi di assistenza sanitaria.

Per rispondere in modo positivo e costruttivo alle eventuali difficoltà riscontrate in tali aree, il Programma d'Azione adottato al termine dei lavori della Conferenza è esemplificativo. In questo documento sono indicati i co-fattori che hanno inciso in modo fattuale sulla disparità uomo-donna, tra i quali rilevano ad esempio: una insufficiente volontà politica che si traduce in una non convinta pianificazione degli interventi nazionali nelle materie di genere, dipesa peraltro da un limitato riconoscimento del ruolo e del contributo della donna allo sviluppo della comunità di appartenenza, la circoscritta partecipazione femminile ai processi decisionali, le difficoltà di accedere in modo appropriato ed efficace ai servizi di sostegno sociale ed economico-finanziario, la scarsa informazione dedicata alle donne per poter usufruire delle opportunità loro offerte in via generale.

E' importante ricordare che, nel corso dei lavori della Conferenza, sono stati presentati e discussi due Rapporti dedicati, rispettivamente, al ruolo della donna in funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale attraverso la garanzia ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la promozione delle misure cooperative a tal fine, e al fenomeno della violenza domestica e sessuale, il quale richiede misure legislative di contrasto preventivo, in particolar modo nella declinazione della fattispecie criminale, e di assistenza e supporto legale alle vittime.

Per effettuare una rinnovata verifica circa i risultati conseguiti nella materia di genere rispetto agli obiettivi del già menzionato Decennio delle Nazioni Unite, dal 15 al 26 luglio 1985 è stata ospitata a Nairobi la terza Conferenza mondiale sulle Donne: in essa sono stati affrontati molteplici aspetti della materia, tra di loro interconnessi, con il fine ultimo di rinnovare, in una dimensione governativa, l'impegno degli Stati membri per l'elaborazione di strumenti legislativi appropriati, la parità partecipativa delle donne nel contesto sociale ed il loro contributo attivo ai processi politici e decisionali. Il documento finale della Conferenza, le c.d. *Nairobi Forward-looking Strategies*, riassume tali impegni in una prospettiva temporale di lungo termine sino al 2000, richiamando gli aspetti tematici sollevati nella seconda Conferenza, ovvero il ruolo delle donne e la pace e la violenza domestica e sessuale, ma anche le necessità proprie della componente di genere nei settori educativo, sanitario e lavorativo.

2. La Dichiarazione di Pechino

Indubbiamente le riflessioni condivise dagli Stati membri e gli impegni gradualmente assunti in occasione dei lavori delle prime tre Conferenze mondiali dedicate alle donne sono stati fondamentali per valutare, trascorsi due decenni, la validità dell'impostazione analitica prescelta dalle Nazioni Unite per impostare l'azione multilaterale in termini di codificazione normativa e di programmazione operativa nella materia di genere.

Questa verifica ha avuto luogo in occasione della Conferenza mondiale sulle Donne tenutasi a Pechino dal 4 al 15 settembre 1995.

Il principale risultato del dibattito condotto dagli Stati membri in questa sede può tradursi nella formulazione ed introduzione, nel linguaggio internazionale dedicato ai temi di genere, di due concetti-chiave: l'*empowerment*, ovvero la rimozione di tutti gli ostacoli alla piena partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale, economica e politica di un paese, e il *gender mainstreaming*, inteso come l'adozione di un approccio che tenga conto delle diverse conseguenze che i processi decisionali hanno sugli uomini e le donne nel quadro della comunità di appartenenza.

La Dichiarazione finale esprime l'impegno degli Stati membri nel "promuovere gli obiettivi di uguaglianza, sviluppo e pace per tutte le donne, ovunque e nell'interesse di tutta l'umanità", ascoltando "la voce delle donne nel mondo" nel rispetto delle reciproche diversità e dei ruoli assunti nei diversi contesti collettivi. Nonostante i progressi conseguiti negli anni precedenti, le disparità tra uomo e donna sono sempre presenti e si acuiscono nelle situazioni particolarmente svantaggiate ed economicamente critiche¹. Per affrontare tali sfide è necessario consolidare l'apparato di principi e norme sanciti sul piano nazionale ed internazionale, a partire dal principio di non discriminazione: tale preconditione essenziale permette alle donne di sviluppare le proprie attitudini e capacità e di contribuire al progresso economico e sociale e al benessere sia individuale sia collettivo, in condizioni di pace e di conflitto e post-conflitto.

¹ Vedi Beijing Declaration and Platform for Action, adopted at the 16th plenary meeting, on 15 September 1995, disponibile al link https://beijing20.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf

3. La Piattaforma d'Azione di Pechino: le dodici aree critiche

Nella lettera della Dichiarazione politica si fa riferimento al secondo importante documento adottato a conclusione dei lavori della Conferenza di Pechino: la Piattaforma d'Azione².

Affinché gli impegni di natura declaratoria possano essere tradotti in azioni concrete e complesse, stante il comune obiettivo di promuovere e di conseguire importanti risultati in materia di *empowerment* e *mainstreaming*, in questo documento caratterizzato da una interessante ed innovativa impostazione strutturale sono state introdotte numerose misure di natura raccomandatoria indirizzate agli Stati membri, alle organizzazioni intergovernative e non governative in funzione del perseguimento dello sviluppo economico, sociale ed ambientale, dunque sostenibile, mobilitando adeguate risorse umane e finanziarie per la parità dei diritti tra uomini e donne a livello nazionale, regionale ed internazionale.

La componente di genere, pertanto, deve essere introdotta in ogni misura, azione, intervento previsto in dodici aree critiche in cui la Piattaforma d'Azione è stata concepita: le persistenti e marcate condizioni di povertà delle donne, le disparità di base e le condizioni di ineguaglianza nell'accesso ed utilizzo sia dei servizi educativi e formativi sia del sistema sanitario, la violenza di genere, l'impatto dei conflitti armati e delle conflittualità in genere sulle donne, le disparità di natura economica rilevabili in tutti i contesti produttivi e nell'accesso alle risorse, la disparità tra uomo e donna nella condivisione dei ruoli e nella partecipazione ai processi decisionali a tutti i livelli, l'inefficacia dei meccanismi funzionali per la promozione della parità di genere, la non conformità e il mancato rispetto della norma a tutela dei diritti delle donne, il contrasto agli stereotipi e le difficoltà di accesso delle donne ai mezzi di comunicazione, in particolare i media, le disparità di genere nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione degli ecosistemi ambientali, la costante discriminazione e le violazioni dei diritti delle bambine.

Le aree-chiave sono tra di loro correlate.

Il concetto di povertà, declinato nella dimensione di genere, preserva il suo significato complesso e le caratteristiche che determinano le condizioni delle donne a livello nazionale ed internazionale, conseguenza diretta della globalizzazione che ha acuito le difficoltà economiche e sociali in modo differente nelle diverse aree regionali e realtà locali: ciò ha messo in evidenza dovunque la necessità di introdurre nuove misure programmatiche di

² Vedi *supra*.

impatto macro-economico, con il contributo attivo delle donne nel loro ruolo centrale per la gestione dello sviluppo della famiglia e della comunità.

Il coinvolgimento della componente femminile è agevolato anche attraverso una impostazione paritaria del percorso educativo di base e delle opportunità di accrescimento delle conoscenze di natura formale ed informale: ciò determina, infatti, una maggiore crescita economica e sociale sostenibile nel lungo periodo. Al contempo, alle donne deve essere garantito il più alto standard di benessere fisico e mentale: sovente l'accesso al sistema sanitario presenta evidenti condizioni di disparità per gli uomini e per le donne e non è assicurato in modo uniforme al livello nazionale.

Una situazione particolarmente critica, che inasprisce la disparità, attiene al fenomeno di violenza di genere – fisica, sessuale, psicologica - il quale si sostanzia nella violazione dei diritti e delle libertà di cui le donne sono titolari e che richiede una conoscenza comprensiva, quantitativa e qualitativa per poterlo prevenire e gestire in modo efficace.

Più in generale, la violazione è riscontrabile in modo maggiore nelle situazioni di conflitto, le quali implicano una lettura mirata del rapporto diretto tra condizione della donna e pace, nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario come anche del diritto penale internazionale.

Un aspetto complesso ed approfondito nella Piattaforma d'Azione è quello introdotto nell'area-chiave prettamente economica: in essa il ruolo della donna è marginale e sotto-dimensionato se letto in relazione alla partecipazione ai processi decisionali di natura finanziaria, monetaria e commerciale, e all'organizzazione dei tempi e delle modalità di lavoro. Tale condizione ha determinato evidenti disparità per la collocazione professionale - formale ed informale, pubblica e privata, per la remunerazione, per la carriera, per le scelte unidirezionali e scarsamente flessibili in termini di conciliazione tra impegni personali, familiari e lavorativi. Tutto ciò implica una rinnovata visione delle autorità governative per l'adozione di una serie di interventi sulla scorta di un approccio di *gender mainstreaming*.

Per un effettivo conseguimento della parità di genere, una preconditione essenziale è rappresentata, come già più volte ricordato, dalla partecipazione ai processi decisionali: in questa posizione le donne assumono pari responsabilità rispetto agli uomini nella programmazione e nella gestione della cosa pubblica. E lo stesso apparato istituzionale nazionale deve poter essere rafforzato nella declinazione organica per soddisfare tale esigenza partecipativa, in linea con il sistema internazionale nel suo complesso.

Se questa esigenza è garantita, l'esercizio dei diritti di genere viene

potenziato, le donne si relazionano in modo ottimale con il mondo della comunicazione per prevenire forme di discriminazione e stereotipi di genere ma anche per utilizzare le conoscenze digitali in funzione del loro ruolo pubblico e professionale. Una forte consapevolezza circa il proprio contributo per una migliore gestione delle risorse naturali e per uno sviluppo ambientale, rende le donne protagoniste nelle scelte ad impatto sostenibile sul piano globale.

In ultimo, l'area-chiave dedicata alla protezione delle bambine declina la condizione femminile in quanto intrinsecamente discriminata, a rischio di violenza in tutte le sue forme: la condizione di insicurezza delle bambine non le renderà in futuro donne libere da pregiudizi sociali e dipendenza economica, perciò è indispensabile affrontare le sfide che tale tipo di protezione pone a partire dal contesto sociale di riferimento, familiare e scolastico, per anticipare ogni attitudine o comportamento che impedisca alle bambine di avere accesso all'istruzione di base e di acquisire le conoscenze primarie per poter creare il proprio percorso di crescita personale in modo soddisfacente.

Nella Piattaforma d'Azione, in ciascuna delle aree-chiave appena descritte, si analizzano le cause principali della condizione di disparità, si formulano gli obiettivi da conseguire e si propongono modalità operative all'attenzione degli attori pubblici e privati, ai quali viene richiesto di agire in questa direzione, riservando particolare attenzione alle condizioni di discriminazione multipla che colpiscono un alto numero di donne in tutto il mondo.

Gli impegni assunti nella Dichiarazione e, soprattutto, nella Piattaforma d'Azione sono stati anch'essi sottoposti ad un attento meccanismo di monitoraggio e di verifica con cadenza quinquennale.

Nel 2000 l'Assemblea generale ha convocato una sessione speciale a questo fine ("Women 2000: Gender Equality, Development, and Peace for the Twenty-First Century"), nel corso della quale è stato presentato e discusso il rapporto illustrativo dei principali esiti della predetta verifica inerenti le dodici aree critiche della Piattaforma. Essi, oggetto di una successiva analisi condivisa nel 2005 nel quadro della 49^a Sessione della Commissione sullo Status delle Donne, sono stati letti in questo passaggio in modo peculiare giacché correlati ad una complessiva valutazione dell'impatto dei processi di globalizzazione, oggetto d'indagine nel quadro dell'Organizzazione per una sua lettura prettamente cooperativa e rilevante anche per la parità di genere. In effetti la dimensione globale dello sviluppo non è riferibile alla sola componente economica bensì attiene ai fattori culturali e sociali,

rispetto ai quali il ruolo della donna e la sua partecipazione attiva al contesto collettivo di riferimento è una costante ed è stato valutato dal punto di vista quantitativo e qualitativo, confermando evidenti disparità – primariamente economiche, tradotte in alti costi di protezione e di sicurezza sociale e in sempre più limitate risorse finanziarie - negli Stati membri (soprattutto nei Paesi in via di sviluppo). Il monitoraggio mostra un graduale impoverimento della componente femminile della popolazione mondiale che, nonostante un marcato incremento demografico nel lungo periodo, incontra evidenti difficoltà di accesso ai servizi educativi e sanitari di base, soffre di discriminazioni multiple ed è maggiormente esposta ad abusi e violenze, in particolare quando è in mobilità internazionale. Per affrontare tali problematiche, nel rapporto si evidenzia la necessità di ripensare il complesso dialogo e il coordinamento di tutti gli attori coinvolti nel processo di *empowerment* delle donne mediante un approccio di *mainstreaming*, in linea con le rinnovate priorità strategiche ed operative dell'assetto cooperativo sancito dal sistema onusiano a partire dal 2000, correttamente recepito dagli Stati membri nella definizione, programmazione ed attuazione delle rispettive politiche nazionali in una dimensione di genere.

Nel 2010 sempre nel quadro della 54^a Sessione della Commissione ha avuto luogo una valutazione generale dei risultati conseguiti a distanza di quindici anni dalla Conferenza di Pechino, ed ancora nel 2015, durante i lavori della sua 59^a Sessione, la Commissione ha correlato questo esercizio agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile introdotti nell'Agenda 2030, nuovo documento programmatico delle Nazioni Unite per la configurazione dei principi teorici e dei criteri guida della cooperazione allo sviluppo, e letti nella dimensione di genere.

Come già rilevato in occasione della conduzione del monitoraggio e dei risultati attuativi degli impegni assunti dagli Stati membri nel quadro della Piattaforma d'Azione nel 2000, anche nel 2015 la verifica è stata effettuata in stretta correlazione con le nuove priorità del sistema cooperativo delineate dagli Stati membri dell'Organizzazione nell'Agenda 2030. Partendo da una considerazione generale inerente le barriere strutturali e gli ostacoli operativi registrati nelle dodici aree critiche e tali da rallentare la completa ed efficace applicazione della Piattaforma d'Azione, gli Stati membri hanno concordato di rafforzare le azioni mirate a contrastare la discriminazione di genere mediante rinnovate misure legislative e politiche, attraverso il consolidamento degli apparati istituzionali dedicati, l'ampliamento delle risorse finanziarie per gli interventi sul piano nazionale ed internazionale, la revisione dei meccanismi di analisi quantitativa, di monitoraggio e di

valutazione dei risultati. L'impegno per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, tra i quali è inclusa la parità di genere, richiede un approccio trasformativo e trasversale il quale poggia sul significato materiale complesso dello sviluppo umano e sostenibile, comprensivo dei due concetti-chiave introdotti nella Dichiarazione e nella Piattaforma d'Azione di Pechino nel 1995, l'*empowerment* e il *mainstreaming* di genere.

Nel più recente passaggio temporale la verifica degli impegni della Piattaforma d'Azione è stata condotta nell'ambito della 64^a Sessione della Commissione, che ha avuto luogo a New York in un'unica sessione plenaria, convocata in via straordinaria nel rispetto dei canoni di sicurezza sanitaria determinati dalla pandemia globale COVID-19. Al termine della sessione è stata adottata una Dichiarazione politica, firmata da tutti gli Stati membri e sono stati recepiti i contenuti, in forma raccomandatoria e riepilogativa, dei rapporti presentati rispettivamente dal Segretario generale e da UN Women per dare un riscontro ampio e comprensivo dei risultati raggiunti nelle dodici aree critiche della Piattaforma al 2020.

Nella Dichiarazione si introduce una valutazione negativa della situazione delle donne nel mondo, dipesa da co-fattori di natura economica, sociale, culturale ed ambientale rilevati nei modelli di sviluppo nazionale ed internazionale adottati. Sebbene gli Stati abbiano profuso il loro impegno in alcune delle aree-chiave della Piattaforma d'Azione - quali la violenza, l'accesso ai servizi sanitari, educativi e formativi, la partecipazione ai processi politici e decisionali, maggiori opportunità di lavoro e conciliazione dei tempi di vita e di cura familiare rispetto alla professione, la prevenzione e la gestione delle situazioni di rischio ambientale, la sfida posta dalle nuove tecnologie digitali, l'attenzione riservata ai temi di genere e la costruzione di strumenti programmatici nazionali adeguati non si è rivelata sufficiente per garantire una effettiva promozione e protezione dei diritti delle donne, monitorata negli ultimi venticinque anni sul piano nazionale, regionale ed internazionale. Nella Dichiarazione si evidenzia come i risultati parzialmente conseguiti siano dipesi innanzitutto da una instabilità economica e sociale, registrata in particolare laddove gli assetti istituzionali si presentano deteriorati e fragili: ciò ha inciso sulla diffusa percezione di insicurezza, di povertà assoluta e relativa, di vulnerabilità sociale e professionale, in un ambiente indebolito e a rischio, a fronte di opportunità tecnologiche che spesso le donne non riescono a cogliere per il proprio sviluppo personale, per l'espansione delle proprie conoscenze e per un utilizzo delle nuove tecnologie nel mondo del lavoro. In simili contesti le donne non riescono a prendere parte attiva ai processi decisionali ed imprenditoriali, nel settore

pubblico e privato, anche per incentivare maggiori disponibilità finanziarie da investire nella parità di genere e nell'*empowerment* femminile in tutti i settori.

Alcuni dei temi di maggior rilievo, introdotti sin dalla prima Conferenza mondiale, progressivamente attualizzati sino alla più recente sessione della Commissione sullo Status delle Donne e sopra richiamati saranno esaminati qui di seguito, per mettere in evidenza come importanti passi in avanti siano stati fatti nella materia di genere nel suo complesso ma anche come in alcuni settori, soprattutto se contestualizzati nell'attuale situazione complessa prodotta dalla pandemia COVID-19³, sono evidenti e critiche le condizioni femminili quanto alla promozione dell'*empowerment* delle donne e all'adozione di un efficace *gender mainstreaming* nella definizione delle misure legislative e delle politiche ed interventi concreti da parte degli Stati membri.

4. Focus su alcune aree critiche della Piattaforma d'Azione di Pechino nella più recente prospettiva della crisi sanitaria

a. Introduzione

Una delle parole che certamente più di altre può descrivere il clima che moltissimi di noi stanno vivendo in questo periodo è *esacerbazione*. Certo, una esacerbazione di umori, di insofferenze personali ed emotive, relative a restrizioni a lungo protratte e a limitazioni con cui dovremo convivere ancora a lungo e che colpiscono tutti, indistintamente. D'altra parte, ci sono delle condizioni di *esacerbazione* – quelle a cui ci riferiamo in questo contesto – che risultano essere specificatamente legate a determinati soggetti, che hanno portato all'estremizzazione di certi condizionamenti, di certi stereotipi e pregiudizi, certi vincoli che – a volte latenti, a volte meno – hanno finito per pesare in maniera insostenibile nella dimensione quotidiana: senza dubbio è il caso di moltissime donne, in Italia come nel resto del Mondo, sviluppato e non.

³ In considerazione della quale la 64^a Sessione ha avuto luogo in formato ridotto, programmandosi per il 2021 (New York, 15-26 marzo) la trattazione dei due seguenti temi: *Priority theme: Women's full and effective participation and decision-making in public life, as well as the elimination of violence, for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls; Review theme: Women's empowerment and the link to sustainable development (agreed conclusions of the sixtieth session).*

Sappiamo bene che, già in quella che definiamo la normalità, la nostra vita e le nostre azioni sono condizionate – più o meno inconsciamente – dalla persistenza di quelli che chiamiamo “luoghi comuni” o un presupposto “comune sentire” in cui vengono accumulate tutte quelle credenze, quelle convinzioni che l’immutabilità di determinate sovrastrutture economiche, culturali e sociali ha consolidato profondamente nelle nostre comunità. A volte si tratta di assiomi accettabili o veritieri, altre invece ci poniamo di fronte a preconcetti, pregiudizi e stereotipi che non hanno alcun tipo di valenza ma che persistono, proprio perché ancorati a quello che comunemente viene considerato giusto. Siamo sin troppo consapevoli del fatto che tutta la discussione sulla parità di genere, sui diritti delle donne, sull’emancipazione definitiva femminile si scontra puntualmente con le mura solide del luogo comune, a partire dalla banalissima affermazione per cui “le donne fanno meglio la lavatrice”. E proprio questi luoghi comuni, avvinghiati a tutte quelle strutture di pensiero che – in un certo senso – anche la politica si porta dietro in maniera assolutamente (si spera) inconscia, finiscono per condizionare anche le misure e gli strumenti normativi posti in essere in risposta all’emergenza.

Ponendo l’esempio dell’Italia, le misure definite in risposta all’emergenza – in relazione alla posizione delle donne – riguardano principalmente l’ambito del lavoro e quello della famiglia, ponendo sul piatto la ridefinizione degli equilibri della work-life balance. A partire dall’inizio del *lockdown* - a marzo 2020 - che ha “chiuso” il Paese e dalla definizione del Decreto Cura Italia⁴, sono state inserite norme a supporto *dello smart-working*, del congedo parentale e per la ridefinizione di un “bonus *babysitting*”: in particolare, queste ultime due misure sono state spinte soprattutto a causa della chiusura delle scuole e dalla necessità delle famiglie di poter avere un supporto per i propri figli.

A più di due mesi dall’implementazione di tali misure, qual è stato il risultato? In una indagine⁵ promossa dal Sindacato CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro e dalla Fondazione Di Vittorio condotta attraverso un questionario online diffuso a partire dal 20 aprile e chiuso il 9 maggio 2020, con i suoi 6170 questionari raccolti evidenzia che, in

⁴ Vedi DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge 24 aprile 2020, n. 27, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l’adozione di decreti legislativi.”.

⁵ Vedi CGIL-Fondazione Di Vittorio (2020), Quando lavorare da casa è... SMART? – Prima Indagine sullo Smart working.

relazione allo *smart-working*, le donne ritengono tale modalità di lavoro più pesante, complicata, alienante e stressante. In effetti il lavoro agile provoca per le donne un aumento del lavoro relativo alla cura della casa e della famiglia: il tempo dedicato solo pochi mesi fa allo spostamento, viene utilizzato ora per faccende domestiche extra; la permanenza dei figli a casa diventa un elemento di ulteriore carico – anche, ad esempio, nel seguirli nelle attività scolastiche di didattica digitale – e la scansione dei tempi è meno netta e definita, aumentando in tal modo il carico di stress. Proprio perché in un certo senso lo *smart-working* invece di diventare “agile” sembra avallare una visione della donna che “deve stare a casa” degna di un passato che non vogliamo riemerga, non tutti sono favorevoli ad un prolungamento di tale modalità lavorativa.

In un articolo apparso sulle pagine del quotidiano La Repubblica il 21 maggio 2020, la scrittrice Melania Mazzucco⁶ sintetizza perfettamente la situazione:

“Le conquiste del lavoro (equamente remunerato e decentemente tutelato), della vecchiaia (sopravvivere alla stagione del salario e della riproduzione per godere di esistere, semplicemente, come esseri umani), della libertà femminile [...] sono state le vere vittorie della società occidentale. Che, affliggendosi con ipocriti sensi di colpa o alimentando paure che poi non è in grado di dissipare, è disposta a buttarle o rinunciarci. [...] Le donne, confinate nel privato delle stanze, hanno impiegato millenni a guadagnare lo spazio esterno (tant'è che a inizio Novecento ancora sembrava rivoluzionario rivendicare “una stanza tutta per sé”). Adesso vengono ricacciate al fornello e al tavolo, con unica prospettiva di pagare una baby-sitter se proprio “costrette” a tornare al lavoro.”

Conferma tale scenario anche il rapporto “Donne e Cura in tempo di Covid-19”⁷, per cui l'attuale emergenza ha reso le donne le figure più esposte, che hanno dovuto riorganizzare i ritmi della quotidianità gestendo lavoro, cura della casa, attività scolastiche e momenti di gioco dei figli e molto spesso anche la cura dei familiari più anziani. In tutto il territorio italiano le donne sono state quelle che hanno gestito il carico familiare da sole (intorno al 60%, contro il 21% degli uomini), con una maggiore difficoltà per quelle tra i 31 e 50 anni: in questa categoria, infatti, il 71% dichiara di fare tutto da sola. Prendendo in considerazione la sola cura dei

⁶ Vedi MAZZUCCO M., *Madri e figli al confino – La fase 2 della disuguaglianza*, articolo apparso su “La Repubblica”, 21 maggio 2020.

⁷ Vedi IPSOS-WeWorld (2020), “Donne e Cura al tempo del Covid-19”, Prima Indagine.

bambini, l'85% delle donne tra i 18 e i 30 anni, si prende cura dei propri figli in autonomia; per di più al Sud, solo il 7 % di donne permette ad altri di gestire figli, anziani o disabili. Si aggiunge inoltre che tra i vari tipi di assistenza, quello che risulta più impegnativo è l'assistenza ai figli per compiti e didattica online, reso ancora più complesso dal contemporaneo svolgimento delle mansioni quotidiane. Tale penalizzazione persiste anche in questa fase di ripresa, finché nidi, asili e scuole resteranno chiusi. Significativo che nonostante il bonus, solo l'1% delle mamme e dei papà dichiarano che si avvarranno del supporto di babysitter.

Tale evidenza non vale solo per il nostro Paese: come riportato dal *Policy Brief* delle Nazioni Unite "*The Impact of COVID-19 on Women*"⁸ esistono grossi squilibri nella distribuzione di genere del lavoro di cura non retribuito. Prima che quella del COVID-19 diventasse una pandemia globale, si evidenzia che le donne si facessero già carico del triplo del lavoro domestico e di assistenza non retribuita rispetto agli uomini. Nel contesto della pandemia, l'aumento della domanda di lavoro di cura non ha fatto altro che intensificare le disuguaglianze esistenti sulla base di genere. La dimensione assistenziale, dunque, aumenta in maniera elevata la pressione sulla disuguaglianza di genere, alimentando anche la persistenza di uno stop della partecipazione femminile più attiva all'attività economica, portando talvolta anche al licenziamento "forzato". Si tratta di una condizione valida a livello globale, sia che ci riferisca alle realtà più avanzate che a quelle in via di sviluppo. Dunque, delle risposte valide, effettive, e soprattutto a tutela delle donne devono necessariamente guardare a quello che sia un netto miglioramento della loro inclusione nell'apparato decisionale, specialmente quello economico: sia che si parli di livelli istituzionali, sia che si parli di equilibri nella vita familiare.

Questa breve riflessione sull'impatto dell'emergenza – con nessuna pretesa di completezza, poiché sono stati volutamente tralasciati molti alti aspetti, soprattutto per motivi di spazio – ci riporta alla parola su cui abbiamo posto il *focus* all'inizio: *esacerbazione*. Tutte quelle incongruenze, quelle contraddizioni, quei nodi che rimangono profondamente irrisolti relativi alla parità di genere emergono in maniera accentuata, richiamando a gran voce interventi urgenti e finalmente risolutivi. Una delle soluzioni che – sia a livello nazionale che globale – viene sempre più spesso evidenziata è un effettivo *empowerment* femminile attraverso un consolidamento dell'indipendenza economica delle donne, da sempre soggetti sacrificabili – e sacrificali – nonché tra i meno tutelati, ai margini

⁸ Vedi United Nations (2020), *The Impact of COVID-19 on Women*, New York.

della catena economica e lavorativa.

Ripartire allora: ma da dove?

b. Nuove tecnologie e digitale: risposte dalla (ed alla) Piattaforma d'azione di Pechino

Ci serviva una Pandemia globale per comprendere che è necessario rendere sempre più partecipi le donne alla vita economica, favorirne l'indipendenza in tal senso e permettere loro un più ampio uso delle tecnologie? La risposta è no.

La Piattaforma d'azione di Pechino, già nel 1995, chiaramente evidenziava tali necessità: la sesta area strategica, difatti – Donne ed Economia – chiarisce immediatamente tali bisogni. Si legge nel testo:

- che si è pienamente consapevoli “dell’esistenza di considerevoli differenze tra donne e uomini nell’accesso al potere e nelle opportunità di influire sulle strutture economiche nella società. Nella maggior parte del mondo le donne sono praticamente assenti o sono rappresentate in misura minima nei processi decisionali economici, inclusa la formulazione di politiche economiche, finanziarie, monetarie e commerciali, così come nel sistema di tassazione e nelle regole concernenti la retribuzione”;
- che “le discriminazioni nel campo dell’istruzione e della formazione professionale, le assunzioni e le retribuzioni e le pratiche di mobilità orizzontale, così come le condizioni di lavoro poco flessibili, la mancanza di accesso alle risorse, la distribuzione ineguale delle mansioni all’interno della famiglia, insieme con la mancanza o l’insufficienza dei servizi come l’assistenza all’infanzia, continuano a contingentare le opportunità di impiego, la mobilità e le prospettive economiche e professionali delle donne, e sono per loro fonti di stress”;
- che “barriere fondate sulla tradizione e sulle leggi riguardanti la proprietà o il controllo della terra, le risorse naturali, il capitale, il credito, la tecnologia e altri strumenti di produzione, così come le differenze di salario, contribuiscono a impedire il progresso economico delle donne”.

Ci accorgiamo immediatamente che, nonostante siano passati 25 anni dalla definizione della Piattaforma e che i progressi fatti siano comunque molti, la struttura di certe dinamiche appare cambiata in maniera impercettibile, quasi rimasta in una condizione di stasi.

Tra gli obiettivi strategici rilevati per porre rimedio a tale condizione – ai fini specifici di questa trattazione – appare particolarmente interessante

il terzo obiettivo relativo all'area specifica in discussione, ossia quello di "fornire servizi professionali, formazione e accesso a mercati, informazioni e tecnologie, in particolare alle donne con basso reddito". Ecco che subentra un'importante specifica: la tecnologia a supporto dell'*empowerment* femminile. È dunque urgente "sviluppare programmi che forniscano formazione e aggiornamento, in particolare sulle nuove tecnologie e servizi a basso costo per le donne".

Con un balzo temporale in avanti, oggi, ad indirizzare le politiche di *empowerment* femminile concorrono anche gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, con lo specifico *Goal* n. 5, dedicato ad un approccio olistico per il raggiungimento di una maggiore parità di genere in ottica multisettoriale. Raggiungere tali obiettivi richiede cambiamenti trasformativi, approcci integrati e nuove soluzioni: servono innovazioni nelle politiche, nella gestione, nella finanza, nella scienza, nella tecnologia, in modo da interrompere l'odioso *business as usual*. Servono allora iniziative di *mobile banking* che facilitino l'imprenditoria femminile, piattaforme di *e-learning* che facilitino la formazione in ambito tecnologico e digitale, innovazioni di natura sociale come un potente strumento per incentivare finalmente la consapevolezza, l'accesso e la disponibilità di opportunità per le donne.

Ciò che è certo è che non basta l'innovazione da sola in relazione all'obiettivo di parità di genere: bisogna ripensare le modalità in cui i problemi sono definiti, il modo in cui le priorità sono identificate, chi è coinvolto e come, il modo in cui vengono fornite le soluzioni e i modi in cui impariamo. Poiché nessuno meglio delle donne può comprendere l'entità delle sfide da affrontare nel quotidiano e quali siano le barriere che incontrano per raggiungere una maggiore parità, sono proprio loro stesse ad essere nella posizione migliore per definire soluzioni innovative.

Ritornando al caso italiano, la "*National-level review of implementation*" presentata dal nostro Paese in occasione del 25° anniversario della Dichiarazione di Pechino, riporta – tra i tantissimi elementi – quali siano state le azioni intraprese a favore dell'accesso delle donne alla partecipazione al processo decisionale, anche attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con riferimento specifico alla considerazione del digitale e delle nuove tecnologie come strumenti utili proprio al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla Piattaforma d'Azione di Pechino. Si specifica che il Governo italiano ha adottato "l'Agenda digitale italiana", in linea con le indicazioni europee sul tema. L'Italia ha quindi elaborato una propria Strategia, che evidenzia anche le sinergie e le complementarità delle azioni nazionali e regionali, e uno specifico piano nazionale che si concentra sulla

“Crescita Digitale”. In questo contesto, l’Italia attribuisce grande importanza alla tema dell’educazione come prerequisito per la crescita e lo sviluppo. In questo quadro si contestualizza anche il Piano Nazionale per la Scuola Digitale - la cui Azione n. 20 (*Girls in Tech and Science*) è incentrata proprio sulle competenze delle studentesse. Un aspetto poi particolarmente rilevante è quello dell’alfabetizzazione finanziaria, in Italia decisamente ancora molto basso. In merito si annovera la Legge 17 febbraio 2017 n. 15⁹ che stabilisce – tra l’altro - misure e interventi volti a sviluppare l’educazione finanziaria, l’assicurazione e la sicurezza sociale e l’attuazione di una strategia nazionale a tali settori destinata. L’attuazione di tale strategia è affidata al Comitato per la pianificazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, il cui compito dei è quello di pianificare e promuovere iniziative di sensibilizzazione e di educazione finanziaria. Appare chiaro che si riconosce a pieno il fondamentale ruolo di tale segmento dell’educazione, soprattutto nella sua declinazione tecnologica e digitale, ma in Italia non vi è ancora un espresso riferimento a politiche di genere orientate in questo senso.

Tale situazione è confermata anche dal Rapporto della Commissione Europea DESI – *Digital Economy and Society Index 2019*. Per l’anno di riferimento il rapporto è stato accompagnato da un attento approfondimento sulla partecipazione delle donne alla digitalizzazione, grazie alla definizione del *Women in Digital Scoreboard*. In tale classifica, l’Italia risulta venticinquesima su 28 Paesi europei in relazione alla digitalizzazione femminile: un posizionamento che pone un allarme e che richiede un intervento più efficace da parte della politica. Infatti, la tendenza nei dati suggerisce che la disuguaglianza di genere nella sfera digitale è essenzialmente il risultato del perdurare di forti condizionamenti su ciò che è più appropriato fare per le donne e quali siano le capacità “proprie” di ciascun genere, nonché poi sulle stesse tecnologie che richiedono un cambiamento culturale fondamentale.

La pandemia che stiamo vivendo ha comportato indubbiamente una ridefinizione dei modelli di consumo, che ha coinvolto tutta la popolazione mondiale ha permesso alla digitalizzazione di fare un salto in avanti, anche nel settore finanziario. È interessante, a tale proposito, evidenziare una delle proposte avanzate dalla Task Force “Donne per un Nuovo Rinascimento”, voluta dal Ministro per le Pari Opportunità Elena Bonetti per elaborare risposte a misura di donna finalizzate alla ripresa post emergenza COVID-19. Nel documento¹⁰ pubblicato il 25 maggio 2020 si ritrova il chiaro

⁹ Vedi LEGGE 17 febbraio 2017, n. 15, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

¹⁰ Vedi Task Force Donne Per Un Nuovo Rinascimento (2020), Documento di Analisi e

obiettivo della promozione dell'indipendenza finanziaria, attraverso 3 azioni mirate: la promozione di un modello di banca di prossimità per le donne, creando l'istituzione di un conto corrente e strumenti finanziari gratuiti per ciascuna donna al compimento dei 18 anni di età; la promozione di strumenti di microcredito per la concessione di prestiti di lungo periodo a tasso zero alle famiglie che abbiano come soggetto del credito le donne; la creazione di corsi online e offline per acquisire competenze digitali e finanziarie, con *focus* particolare in situazioni socio-economiche vulnerabili e in aree rurali. Inoltre, viene dedicata ampia attenzione anche alla sfera del digitale attraverso la definizione di programmi specifici di formazione al digitale e alle nuove competenze STEM per le giovani donne in maternità e – in ottica più ampia – la riduzione del *Digital Gender Gap* tramite l'acquisizione di competenze, favorendo la formazione continua in modalità e-learning anche in ambito aziendale con programmi specifici per donne che rischiano di essere escluse dall'innovazione digitale o per favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro, con particolare attenzione a donne più fragili, come quelle con disabilità.

c. Donne e servizi finanziari digitali

Negli ultimi decenni, la crescita del potere d'acquisto femminile – relativa ad un aumento del reddito – ha coinciso con due fondamentali cambiamenti sociali: da un lato il declino del *welfare state* e dall'altro una alterazione dei “classici” equilibri familiari, con un aumento dei divorzi e del numero delle famiglie monoparentali o unitarie. In entrambi i casi è evidente l'emergere di un maggiore bisogno per le donne di strumenti finanziari, in relazione ad un aumento della loro indipendenza ed alla consapevolezza di non dover – o poter – contare su mariti o genitori anziani. Gli strumenti “dedicati” alle donne devono tenere conto di una maggiore flessibilità, dovuta agli impegni della maternità (considerando che molte donne si ritrovano ancora ad interrompere il loro percorso lavorativo proprio per la cura dei figli). L'evoluzione qui brevemente evidenziata risulta evidentemente legata al contesto occidentale, in cui è sicuramente stata più “automatica” una presa di coscienza di una semplificazione dell'accesso ai servizi finanziari per le donne. In questo quadro possono rientrare senza dubbio anche tutte quelle forme di supporto nate a sostegno dell'imprenditoria femminile: in Italia, ad esempio, a partire dal 2013, si è intrapresa una rilevante attività di incentivazione e promozione dell'imprenditoria femminile attraverso

Proposta, Dipartimento Pari Opportunità, Roma.

strumenti innovativi che incidono sulla difficoltà di accesso al credito, semplificandola e permettendo di consolidare o sviluppare la propria attività d'impresa o professionale contando sul sostegno dello Stato.

Più complesso è invece il discorso nel contesto dei Paesi più poveri ed in via di sviluppo. Sono moltissime le voci per cui una maggiore inclusione finanziaria può avere effetti positivi e trasformativi sulla condizione delle donne, nell'ottica di una migliore gestione del rischio, di un sostegno del consumo in caso di shock o di finanziare le spese familiari come nel caso dell'educazione.

Permettere alle donne con basso reddito di accedere ai servizi di risparmio e prestito, fare e ricevere pagamenti risulta essenziale per il loro *empowerment* ma anche per una significativa riduzione della povertà. Ad esempio, gli strumenti finanziari possono permettere alle donne di avere più peso decisionale e di guadagnare maggior controllo all'interno del nucleo familiare su come allocare le risorse, anche nell'ottica di acquisto di beni durevoli utili per semplificare la gestione della vita domestica. Inoltre, l'inclusione finanziaria delle donne può avere un impatto positivo sui figli in relazione alla qualità della nutrizione e del loro accesso ai sistemi educativi.

Ancora una volta, la constatazione della rilevanza dell'accesso ai servizi finanziari per il raggiungimento della parità di genere, con particolare riferimento ai Paesi in via di sviluppo, è comprovata anche dal passaggio che ha portato dai *Millennium Development Goals- MDGs* ai *Sustainable Development Goals - SDGs*. All'interno degli MDGs, il tema della parità di genere, individuato dall'obiettivo n. 3 relativo alla promozione dell'uguaglianza di genere ed al rafforzamento delle donne poneva un solo target, mirato tutto al tema dell'educazione; l'evoluzione verso il più ampliato complesso degli SDGs non solo elenca una serie di settori molto più ampia in cui lavorare per il raggiungimento della parità, ma si inserisce un target specifico destinato proprio ad intraprendere riforme che mettano le donne di fronte alla possibilità di avere eguali diritti sulle risorse economiche, come pure maggiore controllo e accesso alla proprietà terriera, ai servizi finanziari, alle risorse naturali, in accordo con le leggi nazionali.

Secondo il Rapporto "*Gender Equality – Women's right in review 25 years after Beijing*" redatto dallo UN Women¹¹, nel 2017 a livello globale circa il 65% delle donne aveva un account presso un istituto finanziario. Si tratta di un elemento che concorre al più ampio obiettivo del raggiungimento dell'indipendenza economica delle donne, per cui è auspicabile che la

¹¹ Vedi UN Women (2020), *Gender Equality – Women's right in review 25 years after Beijing*, New York.

percentuale cresca ancora nei prossimi anni. Quali fattori possono sostenerla?

Probabilmente lo strumento più utile in questa ottica è la digitalizzazione ed il processo di rigenerazione e di semplificazione in ambito finanziario che ne consegue. Le nuove tecnologie e la creazione di sempre nuove piattaforme digitali stanno trasformando in maniera veloce il sistema economico. La conseguente digitalizzazione del settore finanziario ed il recente sviluppo di sempre nuovi servizi finanziari digitali rappresentano un'opportunità nuova nell'ottica di strutturare infrastrutture economiche inclusive pronte ad offrire servizi anche a quella fetta di popolazione che rientra nelle categorie da sempre marginalizzate. È stato ampiamente documentato che le soluzioni finanziarie digitali hanno un enorme potenziale per fare davvero la differenza nel cammino verso la parità di genere, aumentando l'autonomia finanziaria delle donne e migliorando la loro partecipazione economica.

Già nel 2014, i *leaders* del G20 sottolineavano il bisogno di semplificare la partecipazione delle donne all'economia globale, stabilendo come obiettivo una riduzione del gap relativo al tasso di partecipazione tra uomini e donne del 25% ed un conseguente inserimento di oltre 100 milioni di donne nella forza lavoro, creando un importante booster per la crescita globale ed una riduzione di povertà ed ineguaglianze¹². Lo sviluppo della finanza digitale, sempre nel quadro operativo del G20, rappresentava un elemento fondamentale in relazione al raggiungimento di uno dei "Principi per una inclusione innovativa in ambito finanziario", che fa espresso riferimento all'uso di innovazioni tecnologiche ed istituzionali per espandere l'accesso ai servizi finanziari. Tali principi hanno rappresentato un punto focale nell'indirizzare la partecipazione economica per più di 2 miliardi di persone nel mondo, che vivevano in una condizione di assenza di partecipazione ai servizi finanziari formali: molti di questi soggetti erano – e sono tutt'ora – donne¹³.

In questo scenario è possibile affermare che il *mobile banking* ed in generale gli strumenti di finanza digitale, dunque, presentano una serie notevole di vantaggi rispetto ai servizi tradizionali. Tra questi senza dubbio il risparmio di tempo, la convenienza e "l'ubiquità", poiché possono essere utilizzati ovunque e in ogni luogo, senza bisogno di una presenza fisica. Garantiscono, inoltre, sicurezza, *privacy* e facilità di accesso, riducendo anche la possibilità di frodi. Tutte queste caratteristiche possono senza dubbio facilitare l'inclusione finanziaria delle donne, in quanto determinano una riduzione delle barriere all'accesso. Eppure, i dati della Banca Mondiale

¹² Vedi World Bank et al. (2015), *Digital Financial Solutions to Advancing Women's Economic Participation*, preparato in occasione della presidenza turca del G20.

¹³ Vedi G20 (2016), *High-Level Principles for Digital Financial Inclusion*.

inclusi nel *Global Findex* (indice di inclusione finanziaria) mostrano che le donne utilizzano ancora i servizi finanziari online misura minore rispetto agli uomini. Nella maggior parte dei Paesi G20, le donne sono generalmente meno propense degli uomini a effettuare transazioni con i telefoni cellulari, nonostante abbiano una contabilità finanziaria formale. Le percezioni sociali e culturali contribuiscono ovviamente a spiegare queste lacune: alcuni studi sostengono che le donne sono più propense a rifiutare il *mobile financing* in quanto soggette alle norme sociali in misura maggiore degli uomini.

Tutte queste opportunità, che permettono di bypassare le tecnologie tradizionali adottando le alternative digitali, possono quindi offrire un reddito aggiuntivo, maggiori opportunità di lavoro e un migliore accesso alla conoscenza e alle informazioni che vanno a beneficio delle donne e delle ragazze in particolare, fornendo una strada per ridurre altri settori in cui persistono i divari di genere, come quelli relativi all'istruzione, alla partecipazione al mercato del lavoro, ai salari e all'imprenditorialità. Come detto, se si abbassano le barriere all'ingresso, migliora l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e si riducono i costi di transazione e l'uso di piattaforme può limare quegli ostacoli che le donne possono incontrare nel lavoro nell'economia formale¹⁴.

Quali sono dunque le principali barriere per l'accesso delle donne agli strumenti di finanza digitale?

- Il primo elemento è rappresentato dai mezzi, poiché in media le donne hanno il 10% in meno di probabilità di possedere un cellulare rispetto agli uomini e dunque il 26% in meno di possibilità di utilizzare la rete mobile. Migliorando l'accesso a mezzi e rete si potrebbe arrivare a portare 600 milioni di donne in più "online", con enormi risvolti positivi l'economia mondiale;
- bisogna poi considerare i costi, soprattutto quelli relativi agli alti prezzi per l'accesso a internet;
- in merito ai sistemi legislativi, questi appaiono ancora estremamente restrittivi nei confronti dell'accesso al credito e dei diritti di proprietà per le donne;
- persiste ancora un forte gap in campo educativo e nell'apprendimento delle *digital skills*, creando un deterrente per le nuove utenti donne perché accedano a internet e utilizzino dispositivi mobili. Inoltre, a ciò si associa la poca conoscenza in ambito finanziario che rappresenta un'altra importante barriera, abbinata al fatto che le generazioni più

¹⁴ Vedi OECD (2018), *Bridging the Digital Gender Divide*, Paris.

giovani mostrano sempre meno interesse nel prendere delle “decisioni finanziarie” per proprio conto;

- si fa riferimento anche al contesto sociale, poiché spesso il possesso di un telefono e lo scambio di informazioni online può aumentare il rischio per le donne di incappare in forme di violenza e stalking. In generale, gli stereotipi di genere hanno un grandissimo impatto sulla digitalizzazione della finanza e le donne – a livello globale – sono sistematicamente sottorappresentate nei posti di lavoro legati alle *fintech*¹⁵.

Assodato dunque che un avanzamento della finanza digitale rappresenta un elemento di forte sostegno alla crescita ed allo sviluppo economico, è necessario promuovere un approccio sensibile al tema del *gender gap* che possa tenere conto delle diverse vulnerabilità alla digitalizzazione ed identificare quelle che sono le azioni di mitigazione del rischio più adatte. Tale processo di mitigazione del rischio deve essere orientato quindi a prevenire che la disparità economica, geografica e di genere si ampli maggiormente; a riparare al *gap* di conoscenza tecnologica; a riparare a tutte le discriminazioni esistenti a livello di servizi digitali; ad indirizzare gli investimenti verso soluzioni che siano *women-friendly*.

Dunque, quali le strategie per permettere di semplificare l'accesso delle donne al mondo della finanza digitale?

Non vi è dubbio che le politiche di accesso all'economia debbano essere fortemente abbinate a iniziative educative volte a migliorare l'alfabetizzazione digitale, nonché ad affrontare i molti – troppi – pregiudizi e stereotipi consci e inconsci che troppo spesso rappresentano un concreto limite alla partecipazione delle donne al mondo digitale. Le politiche di cui sopra dovrebbero essere affiancate anche da misure volte a garantire la sicurezza sulle piattaforme digitali, che a sua volta contribuiranno ad aumentare la fiducia delle donne e delle ragazze nei mezzi tecnologici, in modo che possano trarre il massimo beneficio dalle opportunità che l'era digitale può offrire loro. Inoltre, nell'ottica di *empowerment* lavorativo, è importante garantire che tutte le attività riconnesse al mondo digitale permettano alle donne di mantenere il potere contrattuale, il controllo sulla loro flessibilità di vita, e che i meccanismi di assicurazione sociale si applichino in pieno anche per loro.

È interessante evidenziare come in questo scenario possa rivelarsi fondamentale una spinta proveniente direttamente dal settore finanziario: le imprese di servizi finanziari si trovano effettivamente in una posizione unica e particolare nell'ottica di promuovere l'uguaglianza di genere nella

¹⁵ UN Women (2017), *Making Innovation and Technology work for Women*, New York.

società attraverso la diffusa rete di clienti, le loro risorse e un elevato livello di influenza legato alla possibilità di mobilitare capitale privato (ed anche pubblico). Consideriamo che i servizi finanziari sono fondamentali nella vita quotidiana delle persone – ormai indipendentemente dal sesso, dall’età, dallo status socio-economico, dal colore della pelle o dalla nazionalità - e proprio per tale motivo possono rappresentare un amplificatore nel perseguimento dell’uguaglianza di genere come imperativo strategico, per esempio instaurando collaborazioni di natura pubblico-privata per mettere in comune le risorse e aumentare l’impatto delle iniziative, concedere finanziamenti alle imprese che promuovono il genere l’uguaglianza, e incoraggiare gli altri a farlo. Le aziende possono sostenere iniziative destinate al *mainstreaming* delle tematiche di genere, nonché avere anche un certo ruolo di pressione perché si avviino cambiamenti di natura politica e legislativa¹⁶.

Molto di quanto detto fino ad ora è racchiuso nella nuova *Gender Equality Strategy 2020-2025*¹⁷ della Commissione Europea, che pone tra i suoi obiettivi principali proprio quello di evidenziare come l’economia possa prosperare basandosi sull’obiettivo del raggiungimento di una maggiore parità di genere: si riconosce che donne e uomini in tutta la loro diversità dovrebbero avere pari opportunità di prosperare ed essere economicamente indipendenti, poter contare su di un equo compenso per un lavoro di pari valore, avere pari accesso ai finanziamenti. Uguali diritti ed uguali responsabilità: anche su questo fronte donne e uomini dovrebbero condividere equamente le responsabilità di assistenza e finanziarie. Si ribadisce il grandissimo valore della transizione digitale: con la rapida trasformazione e digitalizzazione dell’economia e del mercato del lavoro, il 90% dei posti di lavoro, oggi, richiede competenze digitali di base. Le donne in UE rappresentano ancora solo il 17% delle persone che studiano e fanno carriera nel settore delle ICT e solo il 36% dei laureati STEM, nonostante il fatto che le ragazze superino i ragazzi nell’alfabetizzazione digitale.

Anche l’Istituto Europeo per l’Uguaglianza di Genere – EIGE aveva evidenziato qualche anno fa¹⁸ l’importanza del digitale per il raggiungimento dell’uguaglianza di genere, tenendo ben presente il bisogno

¹⁶ Vedi UN Women (2019), *Working Paper Leveraging Digital Finance For Gender Equality And Women’s Empowerment*, New York.

¹⁷ Vedi European Commission, COM (2020) 152 final, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, Bruxelles.

¹⁸ Vedi EIGE, (2018), *Uguaglianza di genere e digitalizzazione nell’Unione europea*, Vilnius.

di ripensare ad un mondo digitale anche a misura di donna. L'Unione Europea trarrebbe indubbio beneficio da una prospettiva di genere ancora più incisiva in tutte le politiche destinate alla digitalizzazione, soprattutto quelle destinate alle nuove generazioni. Colmare il *gender digital divide* consentirebbe anche di superare le tante difficoltà nel mercato del lavoro, e conseguentemente di migliorare la competitività dell'UE e attenuare le disuguaglianze socioeconomiche, ed accrescerebbe inoltre la rilevanza dei risultati in campo educativo, contribuendo anche in questo caso alla crescita economica. In tale caso rileva la garanzia di uno sviluppo professionale complessivo, sostenibile e continuo delle competenze digitali di insegnanti ed educatori.

La promozione di una normativa di genere dedicata al mondo “*online&offline*” incoraggerebbe senza dubbio la piena partecipazione delle ragazze agli spazi digitali; inoltre serve un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni della società civile – con particolare riferimento a quelle giovanili e femminili che, con l'adeguato sostegno, permetterebbero una partecipazione più significativa delle ragazze alla società e al processo decisionale politico.

Ritornando al motore iniziale che ha sostenuto questa riflessione, possiamo certamente affermare che – come ogni cosa – anche l'emergenza vissuta può avere i suoi lati positivi: molte delle strutture e dei sistemi fino ad oggi conosciuti e ritenuti validi, si sono rivelati fragili e bisognosi di importanti ripensamenti. Lo stesso deve poter essere in relazione a tutti quei condizionamenti culturali che imbrigliano ancora oggi le donne. In relazione alla digitalizzazione, le donne quindi hanno fatto un grande balzo in avanti in questi mesi, cosa che uno scenario lineare non avrebbe mai consentito. Si tratta però di un cambiamento che non è stato possibile per tutte (in senso trasformativo dell'attività lavorativa, spesso non replicabile in formato agile) o percepito come positivo (in ottica di equilibrio vita privata – lavoro, completamente sfasata). Abbiamo una base di partenza, abbiamo degli indirizzi di sviluppo su cui puntare – come nel caso della finanza -: è ora di pensare a delle politiche molto più inclusive, molto più coraggiose, molto più sfrontate. Abbiamo individuato delle falle che devono essere urgentemente riparate: ed allora è questo il momento giusto. Quello dell'immaginazione, del coraggio e della ripartenza. L'*optimum* per un grande salto verso una più ampia e reale parità.

SEZIONE TERZA
IL SISTEMA ITALIA

CAPITOLO I

Una visione d'insieme: dati e statistiche sul gender gap italiano

SOMMARIO: 1. Una visione d'insieme: dati e statistiche sul *gender gap* italiano. Introduzione – 2. L'Italia nello *European Gender Equality Index* 2019 – 3. Violenza: un tema a sé stante. I dati Istat 2019 – 4. Una visione più ampia: l'Italia nel *Global Gender Gap* 2020 del *World Economic Forum* – WEF (ed altre incursioni statistiche) – 5. Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'obiettivo di sviluppo sostenibile #5.

1. *Una visione d'insieme: dati e statistiche sul gender gap italiano. Introduzione*

“Perchè un uomo fosse mio pari, doveva dimostrarsi un po' superiore.”¹

Sarebbe bello che tale pensiero di Simone De Beauvoir potesse rappresentare una visione culturale più ampia e condivisa dell'essenza della donna, invertendo – per una volta – la classica dinamica connaturata troppo spesso alla nostra società per cui esiste una superiorità dell'uomo sulla donna.

Esageriamo, ma puntare più in alto di quanto sia prevedibilmente possibile ci aiuta sicuramente a raggiungere più facilmente un obiettivo prefissato. Non è infatti la superiorità della donna che si vuole affermare: semplicemente la sua condizione di parità.

A che punto siamo in Italia?

Certamente su di un tracciato positivo, ma forse non ancora a buon punto. Nel 2020 non possiamo parlare del raggiungimento di una presunta e agognata parità, e a prevalere nella discussione politica, nei discorsi quotidiani, nelle conversazioni culturali sulla società e le comunità sono ancora parole come discriminazione, disuguaglianza, divario e – nel peggiore dei casi – violenza.

¹ Cfr. DE BEAUVOIR S. (1982), *Quando tutte le donne del mondo...*, pag. 32, Einaudi.

2. *L'Italia nello European Gender Equality Index 2019*

Inquadrando l'Italia nel più ampio scenario europeo, rileviamo che secondo lo *European Gender Equality Index*² il nostro Paese si posiziona al 14° posto nel contesto UE, con 63.0 punti su 100, al disotto di ben 4.4 punti con la media europea.

Di positivo c'è che tra il 2005 e il 2017, il punteggio dell'Italia è aumentato di 3.8 punti, progredendo verso la parità di genere a un ritmo molto più spedito rispetto agli altri Stati membri dell'UE, salendo addirittura di 12 posizioni. Punti a sfavore: l'Italia rimane al di sotto dei punteggi UE in tutti i settori, tranne che per quello della salute. Troppo bassi i punteggi nei settori del potere (47.6 punti), della gestione del tempo (59.3 punti) e soprattutto del lavoro (63,1 punti), dove manteniamo la posizione più in basso rispetto a tutti gli Stati membri dell'UE.

Più nello specifico, l'Indice EIGE 2019 descrive questo scenario nel nostro Paese:

Lavoro: considerando una fascia di età compresa tra i 20 ed i 64 anni, il tasso di occupazione è pari al 53 % per le donne, mentre per gli uomini sale al 73 %. A fronte di un generale *trend* positivo, tra il 2005 e il 2017 il “tasso di occupazione equivalente a tempo pieno” (ETP) è rimasto praticamente immutato per le donne, assestandosi al 31%. Poiché per gli uomini, invece, tale tasso è diminuito dal 56% al 51%, abbiamo assistito ad un livellamento del divario di genere, che però appare sempre ampio nelle coppie con figli, rispetto a quelle senza prole.

Esiste una proporzionalità inversa tra livello d'istruzione e lavoro: il divario di genere è infatti quasi tre volte più basso tra le donne e gli uomini con un livello di istruzione più elevato, rispetto a quelle con un livello d'istruzione più basso. In relazione al lavoro *part-time* le percentuali si assestano a circa il 33% per le donne, rispetto ad un 9% per gli uomini. Inoltre, le donne lavorano mediamente 33 ore a settimana, mentre gli uomini 40. Altro punto è la questione relativa al dislivello nella concentrazione delle donne e degli uomini in determinati settori: il 26% delle donne lavora nei settori dell'istruzione, della salute e dell'assistenza sociale, mentre sono meno presenti rispetto nelle professioni scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche, con una quota che si assesta al 6%.

Potere: dal 2005 al 2017 l'Italia ha conosciuto una fortissima crescita in termini di punteggio in questo settore, passando da 16.1 a 47.6 punti. Il sottodominio caratterizzato da un *trend* maggiormente positivo è quello

² Vedi EIGE (2019), Indice sull'Uguaglianza di Genere 2019: Italia, Vilnius.

del potere economico che progredisce ad un ritmo più rapido rispetto all'UE, rappresentando il secondo miglioramento più rapido in tutti gli Stati membri. Si rileva che proprio in relazione al potere, l'Italia ha introdotto – come avremo modo di vedere più avanti – alcune modifiche normative in termini di quote nei Consigli di Amministrazione delle aziende ed in relazione alle quote legislative nelle liste di candidati.

Gestione del tempo: su questo tema specifico l'indice non rileva alcuna modifica rispetto alla sua ultima edizione, poiché non risultano essere disponibili nuovi dati a riguardo per il nostro Paese. Dunque, sulla base delle informazioni disponibili il punteggio dell'Italia è di 59.3 punti, al di sotto di quello medio dell'UE, pari a 65,7 punti. Ci riferiamo nello specifico alla gestione del tempo in relazione alla vita familiare e casalinga: in Italia risulta quattro volte più probabile che siano le donne a dedicarsi alla cucina e ai lavori domestici tutti i giorni rispetto agli uomini, come pure che esse si facciano carico di responsabilità quotidiane. Nello specifico: il 61% delle donne e il 53% degli uomini si occupano della cura o dell'istruzione di figli o nipoti più volte alla settimana (dato più elevato rispetto alla media UE), con un divario che aumenta ancora tra le donne e gli uomini senza lavoro. Anche in relazione all'assistenza ad anziani e persone con disabilità il dato riporta che siano le donne in maggioranza a prestare questo tipo di servizio (66%). Con riferimento al dato anagrafico, il 22 % delle donne e l'11 % degli uomini di età compresa tra i 50 e i 64 anni si occupano di persone anziane e/o con disabilità, rispetto al 10 % delle donne e al 6 % degli uomini nella fascia di età tra i 20 e i 49 anni. Come abbiamo avuto modo di approfondire nel precedente capitolo, tali dati risultano temporaneamente – ci si augura – “appesantiti” dalla crisi sanitaria in corso causata dal COVID-19, facendoci ipotizzare un brusco arretramento nel calcolo futuro dell'indice per i prossimi anni.

In relazione alla partecipazione si rileva che le donne sono meno propense degli uomini a partecipare ad attività sportive, culturali e ricreative fuori dalle mura domestiche (con un 24% rispetto al 28% degli uomini), ma decisamente più predisposte ad attività di volontariato o di beneficenza (13 % rispetto all'11 % degli uomini).

Salute: si tratta dell'ambito in cui il punteggio dell'Italia risulta più elevato, posizionandosi al 12° posto nel quadro dei Paesi UE. Dal 2005 al 2017 la percezione relativa ad un miglioramento dello stato di salute è salita dal 54% al 74% nelle donne e dal 62% all'80% negli uomini (tenendo in conto che la soddisfazione aumenta di pari passo con i livelli di istruzione, mentre cala in relazione all'aumentare dell'età). In relazione alle prestazioni mediche, è diminuito il livello di insoddisfazione.

3. *Violenza: un tema a sé stante. I dati Istat 2019*

L'indice EIGE non considera il tema della violenza sulle donne, poiché si tratta di un dominio in cui non è possibile parlare di un divario tra uomo e donna, ma che rappresenta, invece, uno specifico tema – tristemente – praticamente tutto femminile.

Proprio per rimanere nel quadro di una ricognizione generale di analisi dei dati, l'Istituto italiano di Statistica – ISTAT, nel quadro di un Accordo di collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio, ha presentato nel 2019 un documento di visione generale³ in cui si evidenziano quali siano gli stereotipi di genere che alimentano il fenomeno della violenza sulle donne. Parliamo -purtroppo - ancora di stereotipi, di visioni condizionate da un framework culturale che tarda a modificarsi.

Primo elemento da rilevare: in Italia permangono ancora visioni del tipo “per l'uomo, più che per la donna, è molto importante avere successo nel lavoro” (32,5%), “gli uomini sono meno adatti a occuparsi delle faccende domestiche” (31,5%), “è l'uomo a dover provvedere alle necessità economiche della famiglia” (27,9%). Ciò che desta particolare preoccupazione è che non siano visioni radicate solo nel sesso maschile ma che per il 58,8% della popolazione (di età compresa tra i 18 ed i 74 anni), senza particolari differenze tra uomini e donne, ritiene corretti questi stereotipi che risultano essere comunque più diffusi con il crescere dell'età, ma inversamente proporzionali al grado di istruzione. Da un punto di vista geografico, il Mezzogiorno si presenta come quello che ospita quote più alte di persone che sono d'accordo con gli stereotipi di cui sopra, con un picco in Campania dove si raggiunge il 71,6% (mentre il minimo è registrato in Friuli-Venezia Giulia con il 49,2%).

In merito ai rapporti di coppia si evidenzia che viene considerata come “mai accettabile” la violenza nei rapporti tra uomo donna intesa come nel caso in cui “un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha civettato/flirtato con un altro uomo” (91%); nell'eventualità che in una coppia “ci scappi uno schiaffo ogni tanto” (92,3%); quando subentra l'abitudine per cui un uomo controlli abitualmente il cellulare e/o l'attività sui social network della propria moglie/compagna (80, 6%). Diversamente, invece, una forma di controllo è tollerata per il 16,8% dei cittadini in alcune circostanze e per lo 0,9% praticamente sempre: ci allarma che siano

³ Vedi ISTAT (2019), *Gli Stereotipi Sui Ruoli Di Genere E L'immagine Sociale Della Violenza Sessuale*, Roma.

soprattutto i più giovani a non rifiutarlo. soprattutto tra i più giovani (30,3% dei ragazzi di 18-29 anni e 27,1% delle ragazze della stessa fascia d'età).

Ad essere considerate possibili cause di violenza nella coppia vi è innanzitutto la considerazione della donna come un oggetto di proprietà (vale per il 77,7% della popolazione, soprattutto per le donne dove la percentuale sale al 84,9% donne). Tale considerazione sembra valere maggiormente tra le più giovani (92,9% delle donne di 18-29 anni) e quelle con un titolo più alto di studio (90,1% delle laureate). In secondo luogo, lo stato di alterazione mentale causato da alcol e sostanze stupefacenti è considerato anch'esso causa di violenza (75,5%); subentra poi il bisogno degli uomini violenti di sentirsi superiori alla propria compagna (75%). In questo ultimo caso sono le donne a considerarla una motivazione maggiormente diffusa (81,3%), soprattutto nel caso di ragazze giovani e laureate. Vengono poi considerate le difficoltà degli uomini di gestire la rabbia (70,6%), la presenza di esperienze negative di violenza subita o assistita in famiglia da bambini (63,7%), la mal sopportazione di alcuni uomini dell'emancipazione femminile (62,6%).

È interessante evidenziare che a livello territoriale si riscontrano differenze particolarmente evidenti per motivi religiosi, soprattutto al Centro-nord (con il dato più alto in Friuli-Venezia Giulia, 45,7%), e meno marcate al Sud.

La percezione della diffusione della violenza fisica o sessuale nel Paese è decisamente alta per il 39,3% della popolazione tra i 18 e i 74 anni, per il 47,8% è abbastanza diffusa, mentre l'8,5% poco o per niente diffusa. Il dato rimane tendenzialmente più elevato tra le donne.

4. Una visione più ampia: l'Italia nel Global Gender Gap 2020 del World Economic Forum - WEF (ed altre incursioni statistiche)

Nel dicembre 2019 il *World Economic Forum* – WEF ha pubblicato il *Global Gender Gap Report 2020*⁴. La notizia principale, valida per tutto il contesto globale, è che ci vorranno circa cento anni perché finalmente si possa parlare di un livellamento reale del divario di genere. Ci aspetta, dunque, ancora un secolo di battaglie, di riforme, di dibattito politico e di tentativi per innescare finalmente la miccia di quel tanto desiderato

⁴ Vedi WEF, (2019), *Global Gender Gap Report 2020*, Geneva.

cambiamento culturale. In questo quadro temporale scoraggiante, l'Italia occupa quest'anno il settantaseiesimo posto su 153 Paesi. Siamo praticamente tornati alla posizione che occupavamo nel 2006, dopo un "più glorioso" settantesimo posto occupato nel report dello scorso anno.

L'elemento che pesa maggiormente in queste valutazioni è lo scarso coinvolgimento nel quadro generale dell'economia del Paese. Innanzitutto, il tasso di occupazione: in Italia lavora meno di una donna su due. Una quota decisamente troppo bassa.

Eppure, esiste la salda consapevolezza della rilevanza del valore delle donne nel mondo del lavoro. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, ha evidenziato che *"la ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro ha importanti implicazioni per la crescita economica. Vi è consenso nel ritenere che, se la partecipazione femminile raggiungesse i livelli di quella maschile in ogni Paese, ne conseguirebbe una notevole espansione del prodotto globale. [...] Per l'Italia la crescita potenziale prevista per i prossimi anni dipende fortemente dalle ipotesi circa la partecipazione femminile, che ne risulta essere un motore fondamentale"*⁵.

Il Report del WEF evidenzia l'esistenza di una forte differenza salariale tra uomini e donne che ricoprono le stesse mansioni. Tale divario aumenta con il livello di istruzione: in relazione alla differenza salariale per gli uomini – dove un laureato guadagna fino al 32,6% in più di un diplomato – una donna laureata arriva a guadagnare solo il 14,3% in più di una diplomata. Ciò ovviamente si ripercuote anche sulle possibilità di fare carriera, lasciando relativamente bassa la percentuale di donne manager e professioniste.

L'*Italy Board Index 2019*⁶ evidenzia che il 35,8% delle cariche consiliari nei *board* direttivi risulta essere ricoperto da donne, ponendoci apparentemente a metà strada verso l'obiettivo del 40% posto dalla normativa italiana; bisogna considerare, però, che solo l'8% delle donne ricopre in Consiglio un ruolo esecutivo, laddove, invece, l'obiettivo generale dovrebbe essere di garantire una equa partecipazione di donne e uomini alla vita delle aziende, così da poter accedere in maniera più naturale e consequenziale ai ruoli di governo dell'azienda, senza dover ricorrere a vincoli di quote "imposti" per legge. D'altro canto, è passata dal 38% al 43% la percentuale di donne Consigliere con un *background* manageriale, quasi alla pari con il più consueto profilo accademico o da professionista, quali revisori, avvocati, consulenti (44%). Ulteriori specifiche possono essere fatte in relazione ai

⁵ Vedi Visco I. (2019), Intervento del Governatore della Banca d'Italia al Convegno di presentazione del n. 3/2019 della rivista Economia Italiana, Gender gaps in the Italian economy and the role of public policy, Roma.

⁶ Cfr. SPENCER AND STUART (2019), *Board Index*, Italia Board Index.

parametri di età e livello d'istruzione.

Ritornando al *Global Gender Gap Index*, decisamente più incoraggiante risulta essere il fronte dell'educazione, dove l'Italia si assesta al 55esimo posto su 149 Paesi, così come pure dal punto di vista della Politica, dove siamo al 44esimo posto (un po' più giù però dello scorso anno); siamo al 30esimo posto in relazione alla presenza femminile in Parlamento, ma al 117esimo per le opportunità e partecipazione economica ed al 125esimo per la parità contributiva con gli uomini. Insomma, si registrano miglioramenti e passi avanti, ma anche dislivelli profondi. Il contrasto con i Paesi del Nord Europa è tangibile. Eppure, nel ranking delle prime 10 vede all'ottava posizione la Spagna, vicina a noi per cultura e condizioni socioeconomiche: pesa sicuramente il fatto che la penisola iberica conta, ad esempio, la più alta percentuale di parlamentari donne in tutta Europa (pari al 47%).

5. Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'obiettivo di sviluppo sostenibile #5

In Italia il monitoraggio dei progressi fatti in relazione al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile riconnessi all'Agenda 2030 è costantemente seguito dall'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile – ASVIS. Ricordiamo che l'obiettivo n. 5 prevede il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze.

Il Rapporto ASviS 2019⁷ riporta che dal 2010 al 2017 è percepibile un leggero miglioramento in relazione al raggiungimento dei target posti dal *Goal* n.5: dopo una leggera flessione nel 2016, l'indicatore ha ripreso la sua crescita grazie all'aumento della quota di donne negli organi decisionali e nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa. L'analisi territoriale dimostra che la situazione vede un graduale miglioramento in molte Regioni del Paese, con particolare riferimento al Centro Italia; d'altro canto, però, permangono forti differenze tra il Nord e Sud del Paese, con particolare riferimento alla quota di donne elette nei Consigli Regionali ed al rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli. Se la visione appariva sotto una luce tendenzialmente positiva sul finire del 2019, l'analisi dell'ASVIS appare tendenzialmente al ribasso in merito alle misure inserite nella legge di Bilancio 2020 in relazione al raggiungimento dell'obiettivo della parità di genere. Proprio il *Goal* n. 5 viene riconosciuto come tra i quattro in tendenziale peggioramento. Si

⁷ Vedi ASVIS (2019), Rapporto - L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Roma.

evidenza che Legge di Bilancio 2020⁸ affronta il tema degli squilibri di genere con un approccio frammentario, senza una visione complessiva e di insieme, concentrandosi principalmente nell'ambito della famiglia e con fondi quasi sempre insufficienti; è sicuramente positiva l'attenzione verso il contrasto alla violenza di genere, con investimenti maggiori in termini di campagne di sensibilizzazione e informazione. D'altro canto, si ritiene importante il provvedimento destinato agli orfani per femminicidi, nonché l'estensione del periodo di congedo obbligatorio di paternità per i lavoratori dipendenti e il rafforzamento della legge sulla quota di genere nei consigli di amministrazione. Conseguentemente sono stati fatti alcuni progressi introdotti grazie all'intervento normativo dello Stato – e che verranno analizzati con maggiore dettaglio più avanti in questo lavoro. Nel complesso l'ASVIS evidenzia come risulti fondamentale porre maggiore attenzione sui seguenti punti: monitorare l'attuazione delle norme attraverso la definizione di decreti attuativi mancanti; promuovere in Parlamento l'approvazione delle proposte di legge relative – soprattutto -a divario retributivo di genere; rafforzare i Centri Antiviolenza e assicurare la formazione al lavoro orientata alle fruitrici dei servizi dei Centri.

⁸ Vedi ASVIS (2020), La Legge di Bilancio 2020 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile – Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi dell'agenda 2030, Roma.

CAPITOLO II

Organi Nazionali, Misure legislative, Strategie e piani d'azione

SOMMARIO: 1. Il Ministero per le Pari Opportunità e la famiglia – 2. Il Codice per le Pari Opportunità – 3. La legge Golfo-Mosca: Equilibrio di genere nelle società – 4. Cariche politiche ed elettive – 5. Imprenditoria Femminile – 6. Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – 7. Modifiche nelle specifiche del rapporto di lavoro – 8. Telelavoro e *smart-working* – 9. Violenza: *a.* La Convenzione di Istanbul; *b.* Modifiche in ambito di diritto penale e processuale penale; *c.* Ulteriori modifiche del Codice Penale e Procedura Penale; *d.* Il Codice Rosso – Bibliografia essenziale.

1. Il Ministero per le Pari Opportunità e la famiglia

Fino al 1996 in Italia non esisteva nessuna struttura ministeriale e/o governativa dedicata al tema delle Pari Opportunità. È proprio in quell'anno che viene istituito – finalmente – uno specifico Dipartimento per le Pari Opportunità presso la presidenza del Consiglio dei Ministri a supporto del Ministro senza portafogli. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - D.P.C.M. 12 luglio 1996¹ si crea ufficialmente la delega destinata al Ministro per le pari opportunità. Il D.P.C.M. 28 ottobre 1997, n. 405² reca, invece, l'istituzione e l'organizzazione del Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'articolo 2, al comma 1, riporta le competenze attribuite al Dipartimento:

- l'indirizzo, la proposta e il coordinamento delle iniziative normative e amministrative in tutte le materie attinenti alla progettazione e alla attuazione delle politiche di pari opportunità;
- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, di controllo, di formazione e informazione nelle materie della parità e delle pari opportunità;

¹ Vedi DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (D.P.C.M.) 12 luglio 1996 “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per le pari opportunità”.

² Vedi DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 ottobre 1997, n. 405 “Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

- l'adozione e il coordinamento delle iniziative di studio e di elaborazione progettuale;
- la definizione di nuove politiche di intervento, di studio e promozione di progetti ed iniziative, nonché di coordinamento delle iniziative delle amministrazioni e degli altri enti pubblici;
- l'indirizzo e il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali competenti;
- l'adozione delle iniziative necessarie all'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi ed alle disposizioni dell'Unione europea e per la realizzazione dei programmi comunitari nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali, locali, nonché con gli organismi operanti in materia di parità e di pari opportunità in Italia e all'estero, con particolare riguardo all'Unione europea, alle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa e all'OCSE;
- l'adozione delle iniziative necessarie alla rappresentanza del Governo italiano, in materia, nei rapporti internazionali e in organismi nazionali e internazionali, anche mediante la designazione di rappresentanti.

Nell'ambito del Dipartimento opera l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica di cui all'Art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39.

Negli anni la gestione governativa delle Pari Opportunità ha visto il susseguirsi di numerose modifiche e riorganizzazioni, fino alla definizione attuale nel quadro del cosiddetto Governo Conte II. A settembre 2019, infatti, le Pari Opportunità tornano ad essere poste sotto la gestione di un Ministero *ad hoc*, sotto il cui operato rientrano anche le politiche per la famiglia. Obiettivo primario della struttura è quello di operare “*nell'area funzionale inerente alla promozione ed al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione*”³.

2. Il Codice per le Pari Opportunità

Senza ombra di dubbio, uno dei meriti più grandi del Dipartimento per

³ Dipartimento Pari Opportunità (2019), Direttiva Generale Per L'azione Amministrativa E Per La Gestione Dipartimento, Roma.

le Pari Opportunità è stato quello della definizione di un primo “Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna”: con il decreto-legislativo 11 aprile 2006, n.198⁴ si giunge finalmente ad un compendio complessivo che ha ricondotto ad unità tutto l'insieme di norme entrate in vigore precedentemente al 2006 e concernenti la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso.

È importante, ad ogni modo, evidenziare che il fondamento delle Pari Opportunità nell'ordinamento italiano è da ritrovarsi all'interno della Carta Costituzionale: l'articolo 3 conferisce pari dignità sia all'uguaglianza formale che a quella sostanziale, considerate come un *unicum* finalizzato al raggiungimento di una uguaglianza democratica. Specifichiamo, però, che in relazione alla definizione del Codice delle Pari Opportunità, l'obiettivo è quello di definire una uguaglianza di tipo sostanziale.

L'articolo 1 (Divieto di discriminazione e parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, nonché integrazione dell'obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività) rappresenta la sintesi ed il cuore di tutto il codice:

“1. Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

2. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione.

3. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

4. L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.”

Il Codice, dunque, si struttura sulle seguenti componenti:

- promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, all'interno della quale troviamo norme che disciplinano i diversi organismi sulla parità: la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna; il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratrici e lavoratori; le Consigliere

⁴ DECRETO LEGISLATIVO 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.”.

ed i Consiglieri di Parità, che operano a livello Nazionale, regionale e provinciale; il Comitato per l'imprenditoria femminile;

- pari opportunità nei rapporti etico sociali in cui vi sono disposizioni in relazione al rapporto tra coniugi e sul contrasto della violenza nelle relazioni familiari;
- pari opportunità nei rapporti economici, in cui rientra la normativa inerente alle discriminazioni nel lavoro basate sul sesso di appartenenza, la tutela della paternità e della maternità, le molestie sessuali in ambito lavorativo, ma anche l'esercizio d'impresa al femminile, parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, tutela giudiziaria dei diritti in materia di accesso a beni e servizi e loro fornitura;
- pari opportunità nei rapporti politici dove sono state riportate le norme sull'accesso alla carica di componente del Parlamento Europeo, più note con la definizione di quote rosa.

Una prima modifica operata al Codice è avvenuta per mezzo del Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, finalizzato al recepimento della direttiva comunitaria 2006/54/Ce riguardante le pari opportunità e la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego. Sono state, dunque, inserite alcune importanti novità in materia di occupazione, lavoro, e retribuzione. La prima importante modifica attiene all'ambito di operatività del Codice che, con l'ampliamento dell'articolo 1, incorpora una tutela che diventa sempre più vasta.

Inoltre, le modifiche più significative hanno riguardato:

- l'aggiunta di uno specifico riferimento alla considerazione di discriminazione per "ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti" (Art. 25, comma 2-bis), per cui si introduce il principio generale della tutela delle pari opportunità nel lavoro in caso di maternità o paternità – ricomprendendo quindi tutte quelle situazioni di discriminazione che sorgono in relazione allo status di genitore dei lavoratori;
- la modifica relativa al divieto di qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente la retribuzione di "uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale" (Art. 28, comma 1). A tale proposito si fa riferimento al richiamo fatto all'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa con la decisione dello scorso 29 giugno 2020, pervenuta a seguito delle sollecitazioni da parte della Ong *University Women of Europe* proprio in merito alla

parità di genere in diversi Paesi Europei. Nello specifico, la Decisione relativa all'Italia specifica che il nostro Paese ha violato i diritti delle donne per l'assenza di sufficienti progressi misurabili nel promuovere uguali opportunità per quanto concerne una pari retribuzione⁵;

- la modifica relativa alla disciplina delle pensioni, per cui le donne “hanno diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali” (Art. 30, comma 1);
- la modifica relativa all'inottemperanza della pronuncia del giudice in caso di condanna di comportamenti discriminatori, che può essere punita con 50.000 euro di multa o fino a 6 mesi di reclusione (Art. 37, comma 5);
- l'introduzione di una tutela giurisdizionale nei confronti di tutti coloro i quali si siano impegnati per il rispetto del principio della parità di trattamento tra uomo e donna, ma abbiano vissuto, di contro, una condizione di vittimizzazione (Art. 41 bis).

Con la legge di bilancio 2018 sono state apportate ulteriori modifiche al Codice delle Pari Opportunità, innanzitutto intensificando le tutele per maltrattamenti sul luogo di lavoro, per le lavoratrici ed ai lavoratori che denunciano discriminazioni per molestia o molestia sessuale, ampliandone così la portata. La tutela ricopre quindi tutto il rapporto di lavoro in sé, ma anche le condizioni del lavoratore, che possono spesso peggiorare a seguito della denuncia: dunque vige la preminente garanzia di un espresso divieto per il datore di lavoro di applicare qualunque misura che porti ad un declassamento delle condizioni del rapporto del dipendente, ed è inoltre introdotta la nullità del licenziamento o di qualunque altra misura di ritorsione o discriminazione sul lavoratore; si precisa che i datori di lavoro devono assicurare condizioni di lavoro per cui sia garantita l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori prevenendo il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro sulla base di principi di eguaglianza e di reciproca correttezza).

⁵ Vedi la Decisione del 29 giugno 2020 del Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa, in merito al Complaint No. 133/2016 University Women of Europe (UWE) v. Italy.

3. *La legge Golfo-Mosca: Equilibrio di genere nelle società*

In relazione alla promozione di importanti modifiche normative apportate con il contributo del Dipartimento, si fa presto riferimento alla cosiddetta legge 12 luglio 2011, n.120⁶, più comunemente conosciuta come legge Golfo-Mosca. La legge intende apportare modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF (di cui al decreto-legislativo n. 58 del 1998) con lo scopo di raggiungere una più ampia tutela della parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche.

Si tratta di una risposta dovuta nei confronti della presenza di uno squilibrio cronico nella rappresentanza di genere ai vertici di importanti imprese, e per tale motivo intende modificare l'accesso delle donne a ricoprire posizioni apicali.

L'articolo 1 della legge Golfo-Mosca crea l'obbligo di prevedere negli statuti delle società quotate un riparto degli amministratori basato sull'equilibrio tra i generi: le donne, dunque, devono rappresentare almeno un terzo degli amministratori eletti (quota passata oggi a due quinti con le modifiche apportate dalla legge di Bilancio 2020).

In caso di mancato rispetto del criterio di equilibrio la procedura prevede che la Commissione nazionale per le società e la Borsa - Consob diffida la società inottemperante perché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi.

Se anche la diffida non viene presa in considerazione, subentra l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa (che varia da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la successiva fissazione di un termine di tre mesi per adempiere alle modifiche richieste. Solo a seguito dell'inosservanza di questa seconda diffida subentra la decadenza dei membri del consiglio di amministrazione.

Le norme attribuiscono allo statuto societario la definizione delle modalità di formazione delle liste e delle eventuali sostituzioni in corso di mandato, sempre nell'ottica di garantire l'equilibrio di genere.

Le disposizioni di cui sopra si adottano anche al consiglio di gestione, laddove sia composto da almeno 3 membri; inoltre, anche per il collegio sindacale si prevede un riparto dei membri secondo i menzionati

⁶ Vedi LEGGE 12 luglio 2011, n.120, “Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati.”.

criteri (considerando però un importo sanzionatorio minore in caso di inottemperanza).

L'articolo 2 della legge sancisce l'entrata in vigore delle norme summenzionate a partire dal primo rinnovo degli organi societari interessati, a partire dal 12 agosto 2012, ossia ad un anno dall'entrata in vigore della legge Golfo-Mosca.

Le previsioni dello strumento normativo che stiamo descrivendo sono destinate ad avere un'efficacia temporanea: per le società quotate il criterio di riparto degli organi apicali era previsto, in origine, per tre mandati consecutivi, ma l'efficacia delle disposizioni è stata successivamente prorogata.

Innanzitutto, si è operato attraverso l'articolo 58-sexies del decreto-legge n. 124 del 2019 (il cosiddetto milleproroghe), con cui si prorogano da 3 a 6 i mandati per cui è possibile il rinnovo; in un secondo momento – come già anticipato – è intervenuta la legge di bilancio 2020 che ha ribadito la proroga da 3 a 6 i mandati, ed ha modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo disponendo che il genere meno rappresentato dovesse ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti (pari al 40%). Inoltre, viene anche stabilito che il criterio di riparto di almeno due quinti si applichi a decorrere dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate successivo al 1° gennaio 2020 (data in cui è entrata in vigore la legge di bilancio).

In aggiunta si dispone che la Consob comunichi ogni anno il risultato delle verifiche sull'attuazione delle norme in esame al Dipartimento per le Pari Opportunità.

Le disposizioni iniziali della legge Golfo-Mosca, si applicano anche alle società a controllo pubblico non quotate, con il rinvio a un regolamento per la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio di genere.

Il Decreto del Presidente della Repubblica – D.P.R. n. 251 del 2012 ha quindi imposto – così come nel caso di società private – che gli statuti delle società pubbliche non quotate prevedessero modalità di nomina degli organi di amministrazione e di controllo (se collegiali) la garanzia che il genere meno rappresentato ottenesse almeno un terzo dei componenti di ciascun organo.

La vigilanza sul rispetto delle disposizioni fin qui citate è stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità, attraverso la presentazione al Parlamento di una specifica relazione triennale; per tale motivo le società sono obbligate a comunicare

la composizione degli organi sociali entro il limite di quindici giorni dalla data di nomina (o da quella, eventuale, di sostituzione).

Il summenzionato D.P.R., in caso di inottemperanza del rispetto del criterio di un terzo, prevede una diffida alla società al fine di ripristinare l'equilibrio tra i generi entro sessanta giorni. In caso di mancata considerazione della diffida, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità può fissare un nuovo termine di sessanta giorni per adempiere al compito, con l'avvertimento che, se la società non provvede a modifiche, i componenti dell'organo sociale interessato decadono. Come si può notare, non è prevista alcuna sanzione pecuniaria. Anche nel caso del D.P.R. è prevista la possibilità di rinnovo per 3 mandati.

Il D.P.R. n. 251 del 2012 ha esplicitamente previsto che la parità di genere sia tutelata sia negli organi di amministrazione, sia in quelli di controllo delle società pubbliche, ancorché in via temporanea. In un secondo momento il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica ha invece previsto l'equilibrio di genere riguardasse esclusivamente gli organi di amministrazione.

In merito al monitoraggio dell'attuazione della nuova disciplina riportata in questo paragrafo, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro. Inoltre, nel novembre 2018, è stato sancito un Protocollo d'intesa tra Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, Consob e Banca d'Italia, con cui è stato istituito un Osservatorio interistituzionale per promuovere iniziative volte all'attuazione della partecipazione femminile nei board delle società, con l'obiettivo di verificare gli effetti dell'applicazione della legge Golfo-Mosca. L'Osservatorio è operativo dal primo gennaio 2019 e nasce come centro di raccolta dati, analisi e ricerche nel campo della parità di genere.

4. Cariche politiche ed elettive

Quando parliamo di rappresentanza politica teniamo a mente un principio: gli eletti devono rappresentare la popolazione. Dunque, risulta lecito chiedersi: se oltre metà della popolazione italiana è composta da donne, per quale motivo rappresentano solo un terzo delle cariche politiche elette?

Tale constatazione ci riporta a due considerazioni di fondo, ossia: che la parità numerica in senso stretto è ancora un traguardo lontano e che senza dubbio è più difficile riuscire a sollevare e a portare all'attenzione politica i temi caldi relativi alla valorizzazione e tutela dei diritti di genere.

L'azione intrapresa negli ultimi anni per la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali delle donne vede la sua base essenziale nell'attuazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione Italiana che determinano l'uno l'uguaglianza generale tra uomini e donne e l'altro la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo).

Con un riferimento temporale limitato agli ultimi 10 anni, il Parlamento italiano ha elaborato diverse misure normative destinate a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive ad ogni livello: con la legge n. 215 del 23 novembre 2012⁷ è intervenuto per le elezioni comunali; con la legge 7 aprile 2014, n. 56 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; con la legge 15 febbraio 2016, n. 20 per le elezioni dei consigli regionali; con la legge 3 novembre 2017, n. 165 per le elezioni del Parlamento. Inoltre, sono state introdotte anche misure relative alla disciplina dei Partiti politici.

Per le elezioni europee tenutesi nel maggio 2019 sono state applicate per la prima volta le previsioni introdotte dalla legge 22 aprile 2014, n. 65⁸, mirate a rafforzare la rappresentanza di genere. Nello specifico è prevista:

- una composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità. Inoltre, nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- l'applicazione della tripla preferenza di genere, per cui le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso nel caso di tre preferenze, ma anche laddove le preferenze siano due. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza.

Laddove risulti violata la disposizione sulla presenza paritaria di candidati nelle liste, l'ufficio elettorale procede conseguentemente alla cancellazione dei candidati del sesso più rappresentato, partendo dall'ultimo della lista, fino ad assicurare l'equilibrio richiesto. Se dopo la cancellazione nella lista

⁷ Vedi LEGGE 23 novembre 2012, n. 215 "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni."

⁸ Vedi LEGGE 22 aprile 2014, n. 65 "Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014."

rimane un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista non potrà partecipare alle elezioni; nel caso in cui, invece, viene violata la disposizione sull'alternanza di genere tra i primi due candidati, l'ufficio elettorale provvede a modificare la lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di genere diverso.

Sul piano nazionale il sistema elettorale del Parlamento è definito dalla legge n. 165 del 2017⁹ (comunemente chiamata Legge Rosato, o *Rosatellum*): questa prevede che sia nei collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria, sia nei collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema misto), si applichino alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

Innanzitutto, pena l'inammissibilità delle liste, nella successione interna dei nominativi nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere. Contemporaneamente si prevede che le candidature complessive presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali non possano prevedere una prevalenza di nessuno dei due generi in misura superiore al 60%. Guardando alla totalità delle liste nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato, nella posizione di capolista, anche in questo caso in misura superiore al 60%.

Sia per la Camera che per il Senato è previsto il controllo preliminare delle liste perché rispettino le già menzionate prescrizioni.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, le disposizioni sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, ha inserito una serie di requisiti per il loro statuti, tra i quali rientra l'indicazione della promozione della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

In merito alle elezioni regionali interviene la legge 15 febbraio 2016, n. 20¹⁰ che introduce, all'interno dei principi fondamentali che le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare nelle disposizioni per il sistema elettorale regionale, l'adozione di misure *ad hoc* per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Con tale obiettivo è stata modificata la legge 2 luglio 2004, n.165 –

⁹ Vedi LEGGE 3 novembre 2017, n. 165 “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali.”.

¹⁰ Vedi LEGGE 15 febbraio 2016, n. 20 “Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l’equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”.

relativa all'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - stabilendo i principi fondamentali a cui le regioni devono attenersi per disciplinare il proprio sistema elettorale.

La disciplina nazionale indirizzata alle regioni indica le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali e parte da un assunto comune per tutte, ossia la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato".

Tre le ipotesi previste per legge vi sono:

- liste con preferenze: sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40%, per cui in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60% del totale; b) preferenza di genere, per cui deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate;
- liste bloccate: prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso all'interno delle liste, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale;
- collegi uninominali: nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60% del totale.

L'entrata in vigore della legge del 2016 ha fatto sì che le regioni si uniformassero a tali disposizioni. In previsione delle elezioni regionali di settembre 2020, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie ha svolto – durante la 53esima seduta del Consiglio dei Ministri - una informativa sulla ricognizione effettuata sulla legislazione regionale in materia di elezione dei Consigli regionali. Da questa è emerso che non tutte le leggi elettorali regionali sono state adeguate nel tempo alle disposizioni introdotte dalla legge del 2016, con particolare riferimento ai casi di Liguria e Puglia che ad oggi non prevedono ancora l'espressione della seconda preferenza riservata a un candidato di sesso diverso o non prevedono le quote di lista. Si specifica, dunque, che in data 23 luglio 2020 il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha formalmente diffidato la Regione Puglia, intimandola di adeguare la legge elettorale non oltre la data del 28 luglio 2020. Tale data è stata ampiamente superata nell'impossibilità di raggiungere un accordo tra le parti politiche del Consiglio regionale, costringendo il Governo ad

agire direttamente attraverso un atto normativo, da considerare però una soluzione temporanea propedeutica ad una futura modifica operata dalla Regione¹¹.

Infine, in merito alle elezioni a livello locale, il riferimento è la legge 7 aprile 2014, n. 56¹² che ha disciplinato l'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province ed ha eliminato l'elezione diretta dei Consigli provinciali: infatti, i Consigli metropolitani (organi delle nuove Città metropolitane) ed i Consigli provinciali sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispettivi territori. Per promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, pena l'inammissibilità. Non è prevista però la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ci riferiamo ad una modalità di voto ponderato con cui questa risulta incompatibile.

È stata inoltre sostituita la giunta da un altro organo assembleare (Consiglio metropolitano nelle città metropolitane e Assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio di riferimento.

5. Imprenditoria femminile

A partire dal 2013, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha iniziato una rilevante attività connessa all'incentivazione e sostegno dell'imprenditoria femminile, agendo principalmente su uno dei principali nodi gordiani connessi alla questione: l'accesso al credito.

Le soluzioni previste conducono principalmente in direzione di mutui a tasso zero per micro e piccole imprese femminili e di semplificazioni per l'accesso alla Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese – Sezione Pari Opportunità e Piano dei finanziamenti per le PMI “in rosa”. Si tratta di agevolazioni nate come indirizzate specificatamente alle imprese femminili, alle quali possono comunque abbinarsi ulteriori forme d'incentivo generalmente previste per le imprese come quelle per le startup innovative o a sostegno delle imprese nelle aree del Mezzogiorno.

¹¹ Vedi LEGGE 7 agosto 2020, n. 98 “Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario”

¹² Vedi LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.”.

Con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145¹³, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 – di cui si ricorda una recentissima riformulazione con l'articolo 29 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con la legge 28 giugno 2019, n. 58 – vengono definite misure indirizzate a sostenere la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile. Ai beneficiari vengono concessi mutui a tasso zero, con una durata massima di dieci anni (così come modificato dal decreto-legge n. 34/2019) e pari ad un importo che non deve superare il 75 % della spesa ammissibile nei limiti consentiti dalla disciplina sugli aiuti di Stato *de minimis* (definizione contenuta nel Regolamento (UE) n. 1407/2013 per cui l'entità dell'aiuto non può essere superiore a 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari). In base all'intervento di riforma contenuto nel D.L. n. 34/2019, nel caso di imprese relativamente giovani - costituite quindi da almeno trentasei mesi e non oltre sessanta mesi - la percentuale di copertura delle spese ammissibili è innalzata al 90% del totale. Possono essere previsti investimenti fino a 1,5 milioni di euro e, nel caso delle imprese più giovani, fino a 3 milioni di euro, in relazione ai settori dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli, dell'erogazione di servizi in qualsiasi settore (come il commercio e il turismo), ma anche le iniziative relative agli ulteriori settori di particolare rilevanza per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile.

La legge di bilancio 2020 (all'Art.1, comma 90) ha definito che gli interventi agevolativi per imprenditorialità giovanile e femminile possono essere anche integrati con una parte di finanziamenti a fondo perduto per una quota pari al 20% delle spese ammissibili, utilizzando i fondi strutturali e d'investimento europei, tenendo a mente che la misura massima delle agevolazioni che possono essere concesse nel complesso non può superare il 90% del totale delle spese.

In relazione alla specificità dell'imprenditoria femminile, nel 2013 è stata creata la Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità" del "Fondo centrale di garanzia per le PMI" con una Convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e finanze, poi approvata con decreto del 15 aprile 2013. Parliamo di uno strumento mirato alla specifica incentivazione dell'imprenditoria femminile per semplificare l'accesso al

¹³ DECRETO-LEGGE 23 dicembre 2013, n. 145 "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015."

credito delle donne grazie ad una garanzia di natura pubblica. Chi si rivolge alla Sezione speciale, quindi, non ottiene un contributo in liquidità, ma ha la possibilità di ricevere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi legati al Fondo. Si tratta dunque di una dote potenziale destinata alle donne che vogliono fare impresa e potrebbero riscontrare problemi nella concessione del finanziamento, con la previsione di uno Stato che si fa garante. Tale agevolazione è stata estesa con decreto successivo anche alle professioniste iscritte agli ordini professionali e a quelle aderenti alle associazioni professionali.

La Sezione Speciale partiva con una dotazione di partenza pari a 10 milioni di euro, incrementata di ulteriori 20 milioni di euro dal decreto-legge n.145 del 2013. Negli anni successivi si è proceduto con diversi versamenti: 4 milioni di euro nel 2016, ed altri 4 milioni nel 2017. Al momento della scrittura, in piena emergenza sanitaria legata alla diffusione del COVID-19, si apprende che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha ritenuto di incrementare di ulteriori 5 milioni di euro, con risorse del Dipartimento per le Pari Opportunità, la Sezione speciale del Fondo per le PMI dedicato all'imprenditoria femminile.

Il livello di operatività del Fondo a sostegno del sistema imprenditoriale femminile è oggetto di un monitoraggio periodico. A quanto risulta dall'ultima relazione¹⁴ – che risale al marzo 2019:

da quando il Fondo è operativo (gennaio 2000), le imprese a prevalente partecipazione femminile garantite dal Fondo risultano 110.746, per un ammontare di finanziamenti accolti pari a 8,7 miliardi di euro e un importo garantito pari a 5,6 miliardi di euro.

A partire dal 2010 l'operatività delle imprese a prevalente partecipazione femminile ha evidenziato una importante crescita (+117,6% in termini di operazioni rispetto al 2009); ulteriori picchi sono stati registrati anche nel 2017: domanda accolte 13.912 (+ 6,2% rispetto al 2016) per un ammontare di finanziamenti pari a 1,2 miliardi di euro (+17,1% rispetto al 2016) e un importo garantito pari a 800,2 milioni di euro (+19,6% rispetto al 2016); nel 2018: le domande accolte sono pari a 15.080 (+8,4% rispetto al 2017) per un ammontare di finanziamento pari a 1,3 miliardi di euro (+8,9% rispetto al 2017) e un importo garantito pari a 892,5 milioni di euro (+12,0% rispetto al 2017). Alla data del 31 marzo 2019 le domande accolte sono pari a 3.761 (-0,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) per un ammontare di finanziamento pari a 332,1 milioni (+10,1% rispetto allo stesso periodo

¹⁴ Dipartimento Pari Opportunità, (2019), Relazione sulla Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità" del Fondo di garanzia per le PMI.

dell'anno precedente all'anno precedente) e un importo garantito pari a 241,3 milioni (+13,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

A quanto detto sino ad ora, si aggiunge un ulteriore strumento: il Protocollo d'intesa per lo sviluppo e la crescita delle "Piccole e Medie imprese in rosa" e delle lavoratrici autonome¹⁵. Si tratta di un protocollo sottoscritto nel 2014 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, dal Ministero dello sviluppo economico, dall'Associazione bancaria italiana - ABI, da Associazione generale cooperative italiane - AGCI, Confcooperative, Legacoop (riunite in Alleanza delle Cooperative Italiane), da Confapi, dalla Confindustria, da Casartigiani, Confederazione Nazionale dell'Artigianato - CNA, Confartigianato Imprese, Confcommercio – Imprese per l'Italia e Confesercenti (riunite in R.E.TE. Imprese Italia), e con il quale tutti gli attori coinvolti hanno avviato una stretta collaborazione per semplificare l'accesso al credito da parte delle imprese a prevalente partecipazione femminile e delle lavoratrici autonome, con un piano di interventi diversificato sulla base delle diverse fasi del ciclo di attività.

Le tre linee direttrici di operatività previste dal protocollo risultano le seguenti:

- a. "Investiamo nelle donne": finanziamenti finalizzati a realizzare nuovi investimenti, materiali o immateriali, per lo sviluppo dell'attività di impresa ovvero della libera professione.
- b. "Donne in start-up": finanziamenti finalizzati a favorire la costituzione di nuove imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero l'avvio della libera professione.
- c. "Donne in ripresa": finanziamenti finalizzati a favorire la ripresa delle imprese e delle lavoratrici autonome che, per effetto della crisi, attraversano una momentanea situazione di difficoltà.

In aggiunta, il Protocollo prevede la sospensione dei rimborsi dovuti relativi al finanziamento ricevuto per un periodo fino a 12 mesi - la c.d. "Sospensione Donna" - nei seguenti casi:

- maternità dell'imprenditrice o della lavoratrice autonoma;
- grave malattia dell'imprenditrice o della lavoratrice autonoma, ovvero del suo coniuge, o convivente, o dei figli anche adottivi;

¹⁵ Dipartimento Pari Opportunità, (2018), Roma Protocollo d'intesa per lo sviluppo e la crescita delle Piccole e Media Imprese a prevalente partecipazione femminile e delle lavoratrici autonome, Roma.

- malattia invalidante di un genitore o di un parente o affini entro il terzo grado conviventi dell'imprenditrice o della lavoratrice autonoma.

Il Protocollo iniziale, valido fino al 31 dicembre 2015, è stato prorogato la prima volta fino al 31 dicembre 2017, e poi – per altri due anni - fino al 31 dicembre 2019.

6. Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Rimanendo sempre nel quadro della descrizione delle misure normative a tema “lavorativo”, assume senza dubbio un particolare rilievo il panorama relativo al *work-life balance*, ossia a quello che è il *framework* di strumenti giuridici pensati per rendere più semplice la conciliazione della vita lavorativa delle donne con gli aspetti della vita privata, in primis con i tempi familiari. Compito, questo, assolutamente non semplice in un contesto culturale come quello italiano, dove – contrariamente a molte realtà nord-europee – rimane radicata la visione della donna come centro nevralgico della famiglia, soprattutto per quanto riguarda la cura e la gestione della vita quotidiana in casa.

Piena rilevanza in questo ambito è attribuita al quadro normativo legato alla materia del congedo parentale, con riferimento a: decreto-legislativo 15 giugno 2015, n. 80¹⁶; legge 22 maggio 2017, n. 81; legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018)¹⁷; legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019)¹⁸ e legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020)¹⁹. Tra le modifiche effettuate, risultano particolarmente importanti:

- l'ampliamento della dimensione temporale relativa all'applicazione del congedo di maternità nell'eventualità di parto anticipato e di ricovero del neonato;
- la possibilità di riconoscere il congedo di paternità anche nel caso in

¹⁶ Vedi DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 80 “Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.”.

¹⁷ Vedi LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.”.

¹⁸ Vedi LEGGE 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.”.

¹⁹ Vedi LEGGE 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.”.

cui la madre sia una lavoratrice autonoma;

- in caso di adozione internazionale, il congedo previsto per la lavoratrice per il periodo speso all'estero può essere utilizzato dal padre anche se la madre non è una lavoratrice;
- l'ampliamento del congedo parentale dall'ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino, con possibilità di fruizione anche su base oraria. L'indennizzo – nella quota del 30%, e per un periodo massimo complessivo di 6 mesi) viene esteso dal terzo al sesto anno di vita del bambino.

Alle lavoratrici che sono invece iscritte alla Gestione separata dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - INPS viene riconosciuta:

- l'indennità di maternità anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente, anche nel caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia);
- la possibilità di beneficiare del trattamento di maternità a prescindere dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);
- congedo parentale prolungato da 3 a 6 mesi (da utilizzare fino al terzo anno di vita del bambino);
- l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo (anche per le lavoratrici autonome);
- per le donne vittime di violenza di genere, il riconoscimento di un congedo retribuito per un periodo massimo di tre mesi;
- la proroga per il 2020 del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, elevandone la durata a sette giorni e disponendo che anche per il 2020 (così come previsto anche per il 2019) il padre possa astenersi per un ulteriore giorno (in accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima);
- il riconoscimento alle lavoratrici della facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto (e quindi di utilizzare tutto il congedo successivamente alla nascita del bambino), a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino.

Nel quadro delle politiche dirette alla conciliazione degli equilibri tra vita e lavoro si considera anche la misura del c.d. "voucher *babysitting*" (introdotta per il triennio 2013-2015, e più volte prorogata negli anni

successivi) che riconosceva alle madri la possibilità di richiedere in sostituzione del congedo parentale un contributo di natura economica da utilizzare per il servizio di *babysitting* o per servizi per l'infanzia. Si specifica che al momento della scrittura, in piena emergenza COVID-19, le misure di congedo parentale e bonus *babysitting* sono oggetto di continui richiami. Le due misure erano state inserite in una forma “straordinaria” all'interno del decreto-legge Cura Italia prevedendo un prolungamento di 15 giorni del congedo ed il reinserimento del bonus *babysitting*. Le due misure sono state inoltre prolungate dal c.d. decreto-legge Rilancio (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, attualmente in fase di conversione legislativa)²⁰.

7. Modifiche nelle specifiche del rapporto di lavoro

In quella che è la ridefinizione della gestione del lavoro in ottica di riequilibrio con la vita privata, rientrano senza dubbio le disposizioni normative connesse alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, con riferimento al decreto-legislativo 15 giugno 2015, n. 81²¹.

Più specificamente:

- in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice, con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104 del 1992, è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.
- il lavoratore può chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale od entro i limiti del congedo ancora spettante, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché con una riduzione d'orario non superiore al 50%. Il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro quindici giorni dalla richiesta.

Si evidenzia che anche chi usufruisce del congedo per violenza di genere

²⁰ Vedi DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

²¹ Vedi DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81, “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.”.

ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale.

8. *Telelavoro e smart-working*

Abbiamo già avuto modo, nella sezione precedente, di disquisire delle attuali problematiche legate a quello che è stato uno *switch* obbligato verso forme di lavoro agile.

Nel quadro della normativa dedicata alle politiche lavorative, risulta d'obbligo un accenno al Telelavoro – termine considerato oramai desueto – e, appunto, allo *smart-working*. Spesso usati come sinonimi, in realtà essi indicano due condizioni differenti: la prima attiene ad una rigidità per cui l'attività lavorativa “trasla” semplicemente dall'ufficio alla propria abitazione; nel caso dello *smart-working*, l'assunto fondamentale è una flessibilità nell'organizzazione dei tempi e del lavoro, poiché si procede per obiettivi da raggiungere, e non nel mero quadro di una routine lavorativa prefissata. Al di là di qualsiasi commento circa l'interpretazione – falsata – di *smart-working* da parte di molti datori di lavoro nel nostro Paese, sicuramente esiste una considerazione di base per cui questo può rappresentare una soluzione di bilanciamento tra le esigenze di vita ed il tempo dedicato al lavoro.

In Italia è la legge 22 maggio 2017, n. 81²² a regolare lo *smart-working* che contiene una disciplina specifica (applicabile eventualmente anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro. La normativa ha previsto alcune modifiche dopo l'approvazione della Legge di Bilancio 2019, per cui i datori di lavoro sono tenuti a dare priorità alle richieste di *smart-working* provenienti da parte delle neo-mamme e dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità; inoltre si intendono prioritarie anche le richieste di lavoratori con figli disabili che necessitino di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale. Sebbene la chiave di lettura sia quella di maggiore flessibilità nella gestione dei tempi familiari, si sollevano molte opinioni relative al fatto che tali disposizioni portino a pensare alla genitorialità come una prerogativa principalmente femminile, facendo,

²² Vedi LEGGE 22 maggio 2017, n. 81 “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.”.

in un certo senso, un passo indietro per cui si aiuta la donna “a rimanere in casa” in una dimensione in cui potrebbero essere considerate come un handicap per le aziende.

9. *Violenza*

Molto spesso, in Italia, l’idea di parità di genere riconduce immediatamente all’odioso e – purtroppo diffuso – fenomeno della violenza. Abbiamo già avuto modo di discutere dei dati allarmanti che l’ISTAT ha reso noti lo scorso 25 novembre 2019, giornata dedicata proprio alla violenza sulle donne. Sono molteplici le sfumature che vedono la persistenza di un profondo *gap* tra uomo e donna in Italia, eppure, fin troppo spesso le dinamiche relazionali di equilibrio tra uomo e donna sono caratterizzate da una predominanza del tema della violenza. Un’arma a doppio taglio: da un lato si favorisce un elevato livello di sensibilizzazione pubblica al problema, dall’altro però, si fatica ad estirpare via la visione della donna come la controparte “debole” alimentando un profilo in cui ella diventa una vittima facile. Come detto, la prima azione in questo senso dovrebbe essere innanzitutto di natura culturale: si tratta di processi lunghissimi, ma che possono essere sostenuti da un adeguato assetto di norme.

L’ordinamento italiano non prevede misure specificamente volte a contrastare in via esclusiva condotte violente verso le donne, e neppure prevede quelle che siano specifiche aggravanti quando le vittime di delitti siano donne. Nel quadro del diritto penale italiano – fatta eccezione per le mutilazioni genitali femminili – che una vittima sia maschio o femmina non fa alcuna differenza: ciò ha provocato anche una falla irre recuperabile nelle statistiche giudiziarie, che non riportano dunque uno storico solido di lungo periodo per quanto riguarda le vittime femminili, provocando dunque una certa carenza di dati (a cui oggi, però, riparano l’ISTAT ed il Dipartimento per le Pari Opportunità).

In sintesi, possiamo anticipare che a partire dalla XVII legislatura che il Parlamento ha iniziato ad adottare una serie di misure direttamente indirizzate alla tutela delle donne, innanzitutto, con la ratifica della Convenzione di Istanbul. Tre le direttrici principali troviamo: prevenire i reati, punire i colpevoli e proteggere le vittime. Proprio in questo senso si sono evolute tutte le modifiche apportate al codice ed alla procedura penale, inasprendo le pene per alcuni reati, emanando un Piano d’azione straordinario contro

la violenza di genere e prevedendo adeguati stanziamenti per supportare le vittime. Più recentemente il Parlamento ha approvato la legge 19 luglio 2019, n. 69²³ (chiamata comunemente “Codice Rosso”), con l’obiettivo di rafforzare le tutele processuali delle vittime di reati violenti, soprattutto di natura sessuale e domestica. Inoltre – elemento rilevante – in questa legislatura parlamentare è stata istituita presso il Senato della Repubblica la Commissione d’inchiesta monocamerale sul femminicidio.

a. *La ratifica della Convenzione di Istanbul*

Abbiamo già anticipato che è solo negli ultimi anni che in Italia si è sviluppata una più intensa attività normativa legata alla volontà di tutelare maggiormente le donne vittima di violenza. Senza dubbio il punto di svolta è stato rappresentato dalla Ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come Convenzione di Istanbul - adottata dal Consiglio d’Europa l’11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014²⁴. Si tratta di uno strumento normativo di fondamentale importanza poiché è il primo atto internazionale giuridicamente vincolante che intende creare un quadro univoco e globale per consentire la tutela delle donne contro ogni forma di violenza, nell’ottica di cooperazione internazionale.

L’articolo 3 della Convenzione riferisce espressamente che:

“per ‘violenza contro le donne’ si intende una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne e si intendono tutti gli atti di violenza di genere che comportano o possono comportare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche per le donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata”.

Dunque, il primo essenziale punto da evidenziare è che con la Convenzione la violenza contro le donne viene definitivamente riconosciuta come una forma di violazione dei diritti umani; essa stabilisce inoltre un chiaro legame tra l’obiettivo della parità tra i sessi e quello dell’eliminazione della violenza nei confronti delle donne, e la sua applicabilità deve essere

²³ Vedi LEGGE 19 luglio 2019, n.69, “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.”.

²⁴ Vedi LEGGE 27 giugno 2013, n. 77, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011.”.

garantita sia in tempo di pace che in tempo di conflitto armato.

La Convenzione agisce anche nel quadro di quella che si prefigura come violenza domestica, che però non si concretizza come fattispecie unica riferita alle donne ma anche ad altre categorie fragili, come bambine e bambini ed anziani.

Per quanto riguarda gli obiettivi specifici della Convenzione, che gli Stati per primi sono tenuti a rispettare e a perseguire, sono riportati nel dettaglio all'articolo 1 del testo:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

In merito all'applicazione della Convenzione, il processo di controllo è portato avanti dal Gruppo di esperte sulla violenza contro le donne – GREVIO, un organismo indipendente del consiglio d'Europa – al quale i Ministeri competenti per materia inviano le proprie relazioni in merito alla previsione di misure ed all'applicazione delle norme della Convenzione. Il Rapporto GREVIO 2020²⁵ è stato pubblicato lo scorso 13 gennaio 2020, indicando per ogni Stato aderente alla Convenzione quali sono gli step e i margini di miglioramento perché sia implementata una migliore e più efficace tutela delle donne contro la violenza. Per quanto riguarda l'Italia le indicazioni prevedono di:

- garantire l'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia con specifico riferimento alla violenza domestica contro le donne;
- assicurare che le disposizioni della Convenzione di Istanbul siano attua-

²⁵ Vedi GREVIO, (2020), *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report*, Italy, Strasburgo.

te senza discriminazioni, comprendendo tra l'altro l'integrazione della prevenzione della violenza di genere nelle attività degli organismi del sistema nazionale incaricati di combattere la discriminazione;

- garantire che le politiche attuate e le misure implementate affrontino in eguale misura le fasi di prevenzione, protezione, indagine e punizione, in conformità con lo standard definito dalla Convenzione di Istanbul;
- adottare ulteriori misure per assicurare che le politiche affrontino il problema della violenza contro le donne con un approccio completo e integrato e siano implementate e monitorate attraverso un efficace coordinamento tra le autorità nazionali, regionali e locali;
- garantire risorse umane e finanziari adeguate, aumentando contemporaneamente la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici e nello sviluppo di soluzioni di finanziamento a lungo termine per i servizi specialistici dedicati alle donne;
- rafforzare il sostegno e il riconoscimento delle organizzazioni femminili indipendenti e implementare un processo partecipativo più ampio che coinvolga proprio tali organizzazioni nella consulenza e nella cooperazione;
- fornire una solida base istituzionale per gli organismi incaricati di garantire l'attuazione e coordinamento delle misure e delle politiche per combattere la violenza contro le donne e proseguire gli sforzi per consentire un monitoraggio e una valutazione efficace delle politiche;
- migliorare la raccolta dei dati;
- rafforzare le azioni preventive di sensibilizzazione nel settore dell'istruzione, della formazione di professionisti, in ambito occupazionale perseguendo un'azione proattiva e a promozione di cambiamenti nei modelli di comportamento sociale e culturale sessista che si basano sull'idea di inferiorità delle donne;
- aumentare l'accesso delle vittime ai servizi di assistenza generale che devono essere adeguatamente distribuiti su tutto il territorio, con risorse adeguate e forniti da personale qualificato.

Inoltre, il rapporto GREVIO ha individuato una serie di ulteriori aree in cui sono necessari miglioramenti al fine di rispettare pienamente gli obblighi della convenzione. Questi si riferiscono, tra le altre cose, alla necessità di considerare la possibilità di modificare il reato di violenza sessuale, e introducendo legislazione per garantire che le molestie sessuali subite in tutti i settori della vita delle donne siano oggetto di sanzioni previste per legge.

Le autorità dovrebbero inoltre proseguire i loro sforzi volti a consentire una rapida la gestione delle indagini e dei procedimenti penali relativi ai casi di violenza contro le donne, e finanziarli adeguatamente. Altri ambiti che necessitano di miglioramenti riguardano l'accesso delle vittime straniere ad una forma di diritto di soggiorno e una maggiore sensibilità alla questione di genere nelle procedure di accesso alla richiesta di asilo, alle strutture di accoglienza e di alloggio e dei relativi servizi.

b. Modifiche in ambito di diritto penale e processuale penale

La ratifica della Convenzione ha inaugurato una stagione di cambiamenti e modifiche a livello normative: ad essa, infatti, è succeduta dopo pochi mesi la conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93²⁶, chiamato comunemente “legge sul Femminicidio”.

Si tratta di un decreto-legge eterogeneo, il cui nocciolo rimane però proprio la definizione di disposizioni volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere.

Nel preambolo relativo all'emanazione del decreto, si specifica che “il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica”.

Esiste quindi il riconoscimento di un fenomeno gravissimo sul piano sociale e culturale che viene dunque inserito sul piano normativo.

In merito alle modifiche apportate al codice penale:

- si introduce un'aggravante comune per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale e per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza;
- si modificano le aggravanti per i delitti di violenza sessuale per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari;
- si modifica il reato di atti persecutori (lo *stalking*), con particolare riferi-

²⁶ Vedi DECRETO-LEGGE 14 agosto 2013, n. 93, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.”.

mento al regime della querela di parte. La querela è irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate; in tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la rimessione potrà avvenire soltanto in sede processuale. Il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio. La riforma ha inoltre previsto una aggravante quando il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

In relazione al codice di procedura penale, le principali modifiche prevedono in particolare:

- la possibilità di intercettazioni quando si indaga per *stalking*;
- modifiche alle misure relative all'allontanamento dalla casa familiare per tutelare le vittime e l'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. È stata inoltre introdotta la possibilità di operare anche un controllo a distanza del presunto autore di atti di violenza domestica;
- specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- una modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza.

Come tutele aggiuntive la riforma prevede:

- l'introduzione dell'ammonimento (in ottica preventiva) del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- l'estensione alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito (nell'ottica della garanzia del diritto di accesso alla giustizia);
- la previsione per le forze dell'ordine dell'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, se ne fa richiesta, a metterla in contatto con la vittima;

- il riconoscimento anche agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- l’inserimento nella relazione annuale al Parlamento sull’attività delle forze di polizia e sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica di un’analisi criminologica della violenza di genere.

Una ulteriore previsione aggiunta nel decreto-legge n. 93 del 2013 riguarda l’elaborazione da parte del Ministro per le Pari Opportunità dell’elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere (il cui finanziamento iniziale risultava pari a 10 milioni di euro) e che consistesse nella previsione di azioni a sostegno delle donne vittime di violenza. Il Piano d’azione ha l’obiettivo di disegnare un sistema di politiche pubbliche che integri - in relazione alle caratteristiche di intervento - le previsioni di carattere penale contenuti nella legge.

Il Piano evidenzia una presa di coscienza da parte della politica del fatto che esista una specifica “violenza maschile” contro le donne di carattere strumentale, culturale ed antropologico, che nasce da quelle che sono le sovrastrutture culturali in cui si sono sviluppate le dinamiche uomo-donna nel nostro Paese.

Più nel dettaglio, il comma 2 dell’articolo 5 del decreto specifica puntualmente le finalità del Piano:

- a. prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l’informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne;
- b. promuovere l’educazione alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere nell’ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di sensibilizzare, informare, formare gli studenti e prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un’adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;
- c. potenziare le forme di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
- d. garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con la violenza di genere e lo *stalking*;
- e. accrescere la protezione delle vittime attraverso un rafforzamento della

- collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;
- f. prevedere una raccolta strutturata dei dati del fenomeno, anche attraverso il coordinamento delle banche dati già esistenti;
 - g. prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle Amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di *stalking*;
 - h. definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.

Il Piano è stato adottato per la prima volta – per il periodo 2015-2017 - dopo l'intesa della Conferenza Unificata, con D.P.C.M. del 7 luglio 2015.

È interessante come il documento evidenzi la necessità di un approccio “multifattoriale” e con azioni di misura sistemica. Laddove bisogna agire su stereotipi, si intende essenziale il ruolo assegnato alla questione comunicativa e educativa, così come a tutta la sfera occupazionale che rappresenta la via maestra per la costruzione di una democrazia paritaria. Per decostruire il fenomeno della violenza sulle donne si deve partire anche da percorsi culturali e realizzare attente politiche per la prevenzione e la riduzione del numero degli abusi. Il Piano interviene su un doppio livello: da un lato in ottica di soccorso, dall'altro di *empowerment* femminile.

Il Piano è stato nuovamente rinnovato da parte del Governo il 3 novembre 2017 con una durata triennale (2017-2020). Le linee strategiche del nuovo Piano sono state elaborate da un apposito gruppo di lavoro specifico istituito in collaborazione con enti locali, amministrazioni centrali, associazioni femminili, sigle sindacali e referenti di ISTAT e Consiglio Nazionale delle Ricerche, anche sulla base dei primi risultati disponibili derivati dalla prima fase del Piano.

Il nuovo Piano agisce su quelli che sono diversi assi:

Primo Asse: Prevenzione. Intende sradicare le radici della cultura della violenza, le sue cause e le sue conseguenze, mettendo in campo strategie politiche volte all'educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento della violenza e all'ottenimento delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica come privata, per combattere discriminazioni, stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo e la violenza maschile contro le donne.

- Secondo Asse: Protezione e Sostegno. È finalizzato alla tutela della vittima nel percorso di uscita dalla violenza.
- Terzo Asse: Perseguire e Punire. È finalizzato a punire i violenti secondo le norme della legislazione italiana e a individuarli prima possibile

per garantire in via privilegiata i diritti delle vittime donne e minori durante le fasi dei procedimenti giudiziari.

- Quarto Asse: Assistenza e Promozione. È composto da interventi trasversali al Piano nel suo complesso, ed è finalizzato a sostenerne l'attuazione e l'efficacia e a consentirne il monitoraggio e la valutazione dei risultati e degli effetti via via conseguiti.

In questa sede appare di particolare interesse approfondire brevemente il secondo asse, quello della Protezione e Sostegno. Il Piano pertanto prevede diverse misure assicurare la presa in carico e l'uscita dalla violenza, per restituire la piena dignità ed autonomia della donna che ha vissuto la violenza. Il sistema di presa in carico pone al centro della propria attività il superiore interesse e i diritti della donna (ma anche dei minori, ragazze e ragazzi) lavorando attraverso un approccio integrato e mettendo al centro la persona; questo viene articolato, nella sua dimensione di operatività effettiva, secondo cinque priorità:

presa in carico delle donne (ed eventuali minori) vittime di violenza grazie alle connessioni con le Reti territoriali che offrono servizi di protezione, assistenza, sicurezza ed *empowerment*, mediante un approccio interdisciplinare. Ogni rete dovrà assicurare la presenza dei servizi specializzati in grado di rispondere ai bisogni specifici delle donne vittime di violenza, la presa in carico dei figli vittime di violenza assistita o diretta, e dovrà altresì garantire la loro più stretta e sinergica collaborazione con le Forze dell'Ordine e la Magistratura;

- percorsi di *empowerment* economico, finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa;
- attivazione della linea telefonica gratuita nazionale antiviolenza 1522, attiva 24 ore su 24. (Su questo punto sembra opportuno ricordare che - al momento della scrittura in piena emergenza sanitaria da COVID-19 - le reti territoriali dei Centri Antiviolenza sono rimaste operative nonostante le restrizioni poste in essere per il contenimento del contagio, così come è rimasto attivo il numero 1522. In aggiunta, in relazione alle difficoltà che molte donne costrette a casa con il partner maltrattante hanno rinvenuto nel poter denunciare o chiedere aiuto, è stato attivato il protocollo “Mascherina 1522”, prevedendo il supporto delle farmacie dove le donne, chiedendo appunto una “Mascherina 1522” allertano i farmacisti che avviano il procedimento per la tutela delle vittime);
- protezione e supporto dei minori vittime e/o testimoni di violenza all'interno della famiglia, rivolta a minori che hanno assistito in maniera

- diretta o indiretta alle violenze o agli atti di femminicidio;
- operatività della definizione delle linee guida per il percorso di protezione denominato “Percorso di tutela delle vittime di violenza” nelle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Si evidenzia che nel 2017 è stata istituita presso il Senato della Repubblica italiana la “Commissione parlamentare d’inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere”, chiamata comunemente nella sua forma abbreviata “Commissione femminicidio”. Inizialmente prevista con una durata di un anno, la Commissione è stata nuovamente implementata nel corso della XVIII legislatura istituita con la Delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018 e prorogata con deliberazione del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2020. Da ultimo, la Commissione ha approvato la Relazione su “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19”²⁷ con cui evidenzia il bisogno di:

- garantire l’applicazione rigorosa delle misure civili e penali a protezione delle donne;
- interventi in materia di incontri protetti e visite genitoriali;
- favorire l’accesso ai numeri antiviolenza e antitratta;
- garantire l’accesso delle donne ai centri antiviolenza, alle case rifugio e agli sportelli antiviolenza assicurando il rispetto delle misure di sicurezza sanitaria;
- prevedere ulteriori misure di protezione sociale per le donne vittime di violenza;
- prevedere specifiche misure per garantire l’accessibilità, l’accoglienza e la protezione delle donne migranti, richiedenti asilo, rifugiate e vittime di tratta.

c. Ulteriori modifiche del codice penale e procedura penale

Nel corso degli ultimi anni si sono susseguite ulteriori modifiche

²⁷ Vedi Commissione Femminicidio (2020), Doc XXII bis n. 1 - Relazione su “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19”, Senato della Repubblica italiana.

aggiuntive:

- con la legge 17 ottobre 2017, n. 161 anche agli indiziati di *stalking* possono essere applicate misure di prevenzione (la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province, l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale). Inoltre, allo *stalker* potrà essere applicato il c.d. braccialetto elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità. La riforma del Codice consente inoltre l'applicazione agli indiziati di *stalking* anche delle misure di prevenzione patrimoniali;
- con la legge 11 gennaio 2018, n. 4²⁸, il delitto di omicidio aggravato dalle relazioni personali prevede ora la pena dell'ergastolo nei casi in cui la vittima del reato di omicidio è: il coniuge, anche legalmente separato; l'altra parte dell'unione civile; la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. Il provvedimento aumenta la pena per l'uxoricidio e ne estende l'applicazione al rapporto di unione civile e alla convivenza.

d. *Il Codice Rosso*

Particolarmente importante, tra le modifiche normative apportate negli ultimi anni, appare l'introduzione del c.d. Codice Rosso (legge 19 luglio 2019, n. 69), volto a inasprire la repressione penale della violenza domestica e di genere e ad implementare ulteriori e più rigide disposizioni per la tutela delle vittime. La legge interviene sia sul fronte del codice penale che su quello del codice di procedura, ma anche sul c.d. codice antimafia²⁹ e sull'ordinamento penitenziario.

Innanzitutto, la legge introduce nel codice quattro nuove tipologie di delitto:

- deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, per cui si prevede una reclusione da 8 a 14 anni; se a tale crimine consegue l'omicidio, è prevista la pena dell'ergastolo;

²⁸ Vedi LEGGE 11 gennaio 2018, n. 4, “Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici.”.

²⁹ Vedi LEGGE 17 ottobre 2017, n. 161, “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.”.

- diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (quello che nel linguaggio comune viene chiamato *Revenge porn*), che può essere punito con la reclusione da 1 a 6 anni ed una multa da 5.000 a 15.000 euro; la pena si applica anche ai soggetti che, ricevute le immagini o i video da terzi, li diffondono comunque a scopo di danneggiamento dell'interessato. Si prevedono, inoltre, aggravanti nel caso di relazione affettiva;
- costrizione o induzione al matrimonio, che può essere punita con la reclusione da 1 a 5 anni, ed è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori;
- violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, che è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Si prevedono poi modifiche al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi, intese come un inasprimento della pena quando il delitto è commesso in presenza o in danno di minore, oppure nei confronti di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità; ancora se il fatto è commesso con armi. Tale delitto è stato dunque inserito nell'elenco di quelle fattispecie che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di misure di prevenzione, tra le quali il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

Tra le modifiche si riportano anche:

- un inasprimento della pena per i delitti persecutori;
- un inasprimento della pena per i delitti di violenza sessuali (anche a danno di minori), ampliando anche il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela che arriva a 12 mesi;
- l'aggravante per il delitto di atti sessuali con minorenne, soprattutto nel caso in cui essi abbiano una età inferiore ai 14 anni ed in caso di promessa di denaro o di una qualsiasi utilità;
- l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'omicidio aggravato dalle relazioni personali;
- la concessione della sospensione condizionale della pena per i delitti di violenza domestica e di genere in caso questa sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Con riguardo alla procedura penale, si fa riferimento ad una velocizzazione dei tempi per i delitti di violenza domestica e di genere, accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (proprio

in questo caso si parla di “Codice Rosso”). Si prevede quindi:

- che la polizia giudiziaria proceda immediatamente a riferire al pubblico ministero, anche in forma orale, a cui comunque seguirà senza ritardo quella scritta;
- che il pubblico ministero, entro 3 giorni raccolga le informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato il reato; tale termine può essere prorogato solo in caso di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell’interesse della persona offesa;
- che la polizia giudiziaria proceda senza ritardo a compiere gli atti delegati dal pubblico ministero e ponga, sempre senza ritardo, a sua disposizione la documentazione delle attività svolte.

Inoltre, la norma, sempre nell’ottica delle modifiche alla procedura penale, introduce:

- l’obbligo per il giudice di penale di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- la modifica della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (come il braccialetto elettronico);
- la previsione di una serie di obblighi di comunicazione alla persona offesa da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore connessi a provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell’allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell’indagato.

In ultimo le legge sul Codice Rosso prevede ancora ulteriori disposizioni volte:

- ad attivare specifici corsi di formazione per il personale delle forze dell’ordine in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere;
- al trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere;
- a modificare l’ordinamento penitenziario per consentire l’applicazione dei benefici penitenziari per i condannati per il delitto di deformazione

dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo nel caso in cui - sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità protratta per almeno un anno;

- a estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno perché possano beneficiare di un alleggerimento delle condizioni penitenziarie;
- ad individuare l'autorità di assistenza a cui rivolgersi nel caso in cui il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

CAPITOLO III

La posizione italiana vis-à-vis il sistema internazionale nel suo complesso

SOMMARIO: 1. Unione Europea – 2. Organizzazioni Internazionali.

L'Italia partecipa attraverso l'attività del Dipartimento per le Pari Opportunità – considerato il suo ruolo di amministrazione statale competente sul tema - alle relazioni con l'Unione Europea, con il Consiglio d'Europa, con le Nazioni Unite e con tutte le altre organizzazioni internazionali sui temi di pari opportunità e non discriminazione. Con la sua attività, il Dipartimento partecipa in qualità di rappresentanza tecnica del Governo a tutti i comitati, alle commissioni, ai gruppi di lavoro dedicati, - sia a livello comunitario che internazionale - su tutti quelli che sono i temi di propria competenza, perché possa promuovere le strategie di attuazione del quadro normativo europeo ed internazionale in materia di pari opportunità e non discriminazione, nonché scambio di buone pratiche, la partecipazione ai processi di monitoraggio, verifica e coordinamento delle attività degli Stati Membri. In aggiunta il Dipartimento, in relazione ai bandi di finanziamento della Commissione europea, attua specifici progetti nell'ambito delle materie di propria operatività.

1. Unione Europea

Nel contesto europeo l'attività del Dipartimento si concentra sulla condivisione del lavoro con la Commissione Europea, il Consiglio dell'Unione Europea e l'Istituto Europeo per l'uguaglianza di Genere - EIGE.

In relazione alla Commissione Europea, l'Italia prende parte a due gruppi di lavoro.

Il primo è il *Gruppo di alto livello per il gender mainstreaming*, composto da funzionari di alto livello e che sono responsabili all'interno dei propri Ministeri o uffici per il coordinamento con l'Unione europea. Il Gruppo si prefigura come la sede istituzionale che ha come obiettivo il monitoraggio a

livello europeo dell'attuazione della Piattaforma d'azione di Pechino, dove inoltre vi è la possibilità di un efficace scambio di informazioni sulle buone pratiche nazionali e le esperienze realizzate dalla Commissione europea e dagli Stati partecipanti. Il Gruppo ha come obiettivo principe quello di sostenere e apportare miglioramenti al coordinamento tra le politiche nazionali relative all'uguaglianza di genere e le strategie europee e nazionali e integrare nelle stesse il principio di uguaglianza di genere. Inoltre, fornisce supporto alla Presidenza di turno dell'Unione europea nell'identificare le aree politiche e le tematiche di discussione da affrontare durante il Consiglio europeo.

Il secondo è il *Comitato consultivo per le pari opportunità per le donne e gli uomini*, istituito nel 1981 e riformato nel 2008. Il Comitato assiste la Commissione nei processi di formulazione ed attuazione delle attività dell'Unione europea relative alla promozione della parità di genere, anche attraverso lo scambio permanente di esperienze, politiche e buone pratiche tra gli Stati Membri e le Parti coinvolte. Il Comitato opera attraverso l'elaborazione di un parere alla Commissione su questioni di rilevanza per la promozione della parità di genere in Europa. Il Comitato è composto dai rappresentanti dei paesi dell'UE, delle parti sociali e dalle ONG.

Per quanto riguarda l'azione svolta all'interno del Consiglio dell'Unione Europea, il Dipartimento per le Pari Opportunità partecipa alle riunioni del Gruppo Questioni Sociali. Il Gruppo lavora alla fase preparatoria di dossier e di negoziati connessi alle politiche di pari opportunità e non discriminazione, che saranno poi approvati dal Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori - EPSCO. In particolare, hanno particolare rilevanza le attività di negoziato delle Conclusioni Consiliari proposte dalle Presidenze di turno che hanno come oggetto una delle aree della Piattaforma di Azione di Pechino.

Sul piano europeo, infine, il Dipartimento collabora con l'EIGE nella promozione della parità di genere, nella lotta alle discriminazioni basate sul sesso e nella sensibilizzazione sulle questioni relative alle pari opportunità tra donne e uomini. Abbiamo già avuto modo di approfondire l'attività dell'EIGE e del rapporto che redige annualmente all'inizio di questo capitolo.

2. Organizzazioni Internazionali

In relazione al panorama internazionale, l'Italia partecipa attraverso il Dipartimento per le Pari Opportunità all'attività delle Nazioni Unite, del

Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa – OSCE.

L'attività sui temi di parità di genere svolta nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si concentra principalmente sulla partecipazione del Dipartimento per le Pari Opportunità alle sessioni annuali della Commissione sulla condizione della donna - CSW. La Commissione, istituita il 21 giugno del 1946 come commissione funzionale del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU – ECOSOC, svolge il compito principale di elaborare rapporti proprio per l'ECOSOC, fornendo anche raccomandazioni sulla promozione dei diritti delle donne, lo sviluppo di proposte d'azione sulle problematiche di maggior rilievo riguardanti i diritti delle donne, nonché l'apportare attenzione al monitoraggio della condizione femminile nel mondo indirizzando i lavori verso l'eliminazione delle forme particolarmente odiose. Annualmente la Commissione svolge un attento esame su di una particolare tematica inerente la promozione dei diritti delle donne ed elabora delle *agreed conclusions* nel quale gli Stati membri si impegnano in determinate azioni da intraprendere a livello nazionale o regionale. Nel 2020 il tema della 64esima sessione del CSW ha posto il suo *focus* sulla "Revisione e valutazione dell'attuazione della Dichiarazione e la Piattaforma d'azione di Pechino e i risultati della 23esima sessione speciale dell'Assemblea Generale del 2000. Gli Stati parte sono stati chiamati - nella fase preparatoria dei lavori - a presentare una dettagliata *review* a livello nazionale relativa alla valutazione delle sfide riguardanti l'attuazione della Piattaforma d'azione e il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* delle donne, nonché i contributi alla piena realizzazione dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile del 2030 in relazione ad una prospettiva di genere. Il Dipartimento ha dunque predisposto un lungo report¹, secondo le linee guida dettate dal CSW. In relazione ai progressi fatti ed alle sfide affrontate negli ultimi 5 anni (riportati ampiamente anche in questa sezione della presente pubblicazione), si evidenzia innanzitutto che l'Italia ha continuato ad impegnarsi per rafforzare i diritti delle donne e promuovere la parità tra i sessi. Particolare attenzione è stata prestata agli interventi sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, che incidono sul processo elettorale in diversi sistemi (nazionale, regionale, locale e Parlamento Europeo).

La questione della parità di genere sul posto di lavoro è stata oggetto di molte iniziative per il riconoscimento di una equità dei diritti e di una maggiore protezione per le donne che lavorano. In questa direzione sono state introdotte misure per promuovere l'accesso delle donne ai processi

¹ Vedi UN Women (2019), *Guidance note for comprehensive national-level reviews - Italy*, New York.

decisionali nel settore economico, per promuovere l'equilibrio della vita lavorativa (anche attraverso l'introduzione del lavoro agile e del bonus per i servizi di babysitter) e il supporto per la genitorialità, disposizioni per combattere il fenomeno delle c.d. "dimissioni in bianco" e l'introduzione di un congedo speciale per le donne vittime di violenza di genere. Sono riportate anche le misure di aggiornamento nel campo del sostegno all'imprenditoria femminile ed in relazione alla rappresentanza delle donne negli organismi di gestione e controllo delle imprese, pubbliche e private. Inoltre, nella consapevolezza della sottorappresentazione delle donne nel campo della scienza e della ricerca, soprattutto nelle posizioni di vertice e comando - e nel riconoscimento che ciò limita il potenziale per la ricerca e lo sviluppo e pone un freno alla economia dei Paesi - l'Italia ha intrapreso una serie di iniziative per incoraggiare l'accesso delle studentesse alle discipline scientifiche, tecnologiche e matematiche (le c.d. STEM). Specifico riferimento viene fatto anche alle misure di applicazione dei contenuti della Convenzione di Istanbul e dell'implementazione del Piano nazionale strategico contro la violenza 2017-2020.

Per quanto riguarda l'attività interna al Consiglio d'Europa, il Dipartimento collabora con l'organismo in relazione alla promozione dei diritti umani attraverso convenzioni internazionali, alla lotta contro la tratta degli esseri umani, alla violenza di genere, alla pedofilia e pornografia minorile. Ognuna di queste aree tematiche è trattata nello specifico da un diverso Comitato:

- il Comitato degli Stati Parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), sul quale ci siamo già soffermati in relazione alla ratifica della Convenzione da parte dell'Italia;
- il Comitato degli Stati Parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali (Convenzione di Lanzarote);
- il Comitato degli Stati Parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione di Varsavia);
- la Commissione sulla parità di genere.
- Particolare rilievo assume l'attività del Dipartimento come attore di connessione con il *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – GRETA, organismo istituito ai sensi dell'Art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione di Varsavia) e incaricato di vigilare sull'attuazione della stessa da parte degli Stati membri. Nel 2019

il GRETA ha reso pubblico il suo secondo rapporto sul contrasto al fenomeno della tratta in Italia². Il gruppo riconosce le estreme difficoltà che l'Italia ha vissuto a causa di un periodico massiccio arrivo di migranti e rifugiati, ma evidenzia positivamente i molti sforzi fatti dalle autorità e dalla società civile.

Uno dei grandi problemi rilevati dal gruppo GRETA è l'esistenza di un divario significativo tra le cifre dei soggetti che beneficiano di assistenza e la reale portata del fenomeno della tratta, a causa di una difficoltà nell'individuazione e nell'identificazione delle vittime della tratta, relativi a problemi di raccolta dati e l'insufficiente attenzione dedicata in generale al fenomeno, se non con lo specifico *focus* dello sfruttamento sessuale.

Dal 2014 - anno del primo rapporto del gruppo GRETA - al 2019 il quadro giuridico nazionale italiano relativo alla tratta di esseri umani si è evoluto. In ordine cronologico è intervenuto il Decreto Legislativo n. 24 del 4 marzo 2014³ – pubblicato antecedentemente il primo rapporto, ma reso operativo da misure attuative in un secondo momento - di attuazione della Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani che ha modificato il Codice penale italiano; il Decreto ha inoltre previsto l'adozione di un piano d'azione nazionale anti-tratta, ha aggiunto disposizioni relative ad una forma di risarcimento delle vittime della tratta ed ha previsto l'istituzione di un programma unico per la loro l'assistenza.

Inoltre, la legge 29 ottobre 2016, n.199 sulle “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo” ha modificato il Codice civile in merito alle misure di contrasto al caporalato e dello sfruttamento lavorativo criminalizzato indipendentemente dall'esistenza di un intermediario, rendendolo punibile con la reclusione da uno a sei anni (o fino a otto anni di reclusione se il lavoratore subisce violenze o minacce) e con una multa da 500 a 1000 euro per ogni lavoratore interessato. (Su questo punto, si fa esplicito riferimento alla innovazione apportata – al momento della scrittura – dal già citato decreto Rilancio, il quale ha inserito un espresso riferimento normativo ad una prima forma di regolarizzazione e di emersione dal lavoro nero dei lavoratori stranieri presenti nel nostro Paese).

² Vedi GRETA, (2019) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second Evaluation Round*, Strasburgo.

³ Vedi DECRETO-LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 24 “Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI.”.

Di rilievo in questo contesto è anche la legge 7 aprile 2017, n. 47, recante “Disposizioni relative alle misure di protezione dei minori non accompagnati provenienti da Paesi terzi” (nota come “Legge Zampa”), in vigore dal 19 maggio 2017. La legge dedica uno specifico articolo ai minori vittima della tratta, prevedendo l’istituzione di un programma specifico di assistenza a loro dedicato, riducendo il periodo massimo di detenzione dei minori nei centri di accoglienza da 60 a 30 giorni e specificando che i minori non accompagnati devono essere tenuti in strutture separate dagli adulti. La legge contiene anche disposizioni relative alla nomina dei tutori volontari.

Il report di GRETA si sofferma anche su altre misure secondarie implementate nel periodo 2014-2019. Senza dubbio però si ritiene in questa sede riportare sinteticamente il commento relativo all’applicazione del c.d. “decreto Sicurezza” o “decreto Salvini” (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132). Senza dubbio la modifica di maggiore impatto – anche etico – apportata dal decreto risulta essere l’abolizione dello status di protezione umanitaria riconosciuto ai sensi del testo Unico sull’Immigrazione. Al posto della protezione umanitaria la norma ha introdotto un permesso di soggiorno speciale per le vittime di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo, per le persone che hanno urgente bisogno di cure mediche, per le persone provenienti da un Paese che si trova in una situazione temporanea di calamità naturale e per coloro i quali hanno compiuto atti di alto valore civico. Inoltre, ha introdotto la possibilità di trattenere i richiedenti asilo nei cosiddetti hotspots per un massimo di 30 giorni per accertare la loro identità e cittadinanza. Le organizzazioni internazionali e della società civile hanno sempre osteggiato il decreto in questione, con la preoccupazione che le disposizioni in esso contenute potessero avvantaggiare i trafficanti e altri gruppi criminali e aggravare ulteriormente le tensioni sociali. Secondo l’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite - UNHCR, le misure in questione non offrono nessuna garanzia alle persone vulnerabili, come le vittime di abusi e torture, sottolineando, inoltre, una forte preoccupazione per la situazione negli hotspots, sovraffollati e situati in luoghi remoti.

Il lungo excursus fatto, dettagliato dal punto di vista normativo, ci pone senza dubbio di fronte a quelli che sono stati numerosi passi fatti dal nostro Paese in tema di tutela, valorizzazione ed *empowerment* delle donne. Se da un lato, dunque, la politica e le istituzioni provano a modificare ed eliminare le disfunzioni esistenti che accentuano gli squilibri, moltissimo lavoro deve essere fatto ancora sul piano culturale e sociale. Come detto, molte delle convinzioni, degli stereotipi, dei luoghi comuni esistenti e persistenti, sono

connaturati ad una certa visione della società, a dinamiche considerate come dei dogmi e dunque accettate a prescindere. Obiettivo primario deve dunque essere quello di innescare una dinamica positiva che permetta lo sgretolarsi delle sovrastrutture antiquate a cui siamo abituati, e permetta una rivoluzione, un rinnovamento di visione della donna. Ecco, non del “ruolo della donna”, ma della donna in sé. Parlare di uno specifico ruolo ci fa presupporre che esista già una divisione di compiti, un certo campo di azione definito. È allora che la politica sia più coraggiosa, che continui sulla strada dei cambiamenti – magari in ottica meno frammentata e più organica – perché spesso è proprio dalle norme, dalle strategie lungimiranti e dalle istituzioni più progressiste che si può pensare ad un vero cambiamento culturale.

Conclusioni

Il tema della parità di genere, nella sua molteplice natura definitoria, codificatoria, programmatica ed attuativa ha sollecitato da sempre, sul piano domestico, regionale ed internazionale, un ampio ed articolato dibattito, coinvolgendo gli attori decisionali (Stati ed Organizzazioni internazionali a vocazione universale e regionale), i tecnici e gli esperti della materia – non soltanto nell’ambito giuridico, la società civile e la comunità sociale generalmente intesa composta da uomini e donne.

In realtà tale dibattito è scaturito dal tentativo promosso dai soggetti ora menzionati di identificare i valori fondanti della collettività nel suo complesso, quali risultanti di un lungo processo attitudinale e culturale che ha interessato individui e ambienti sociali di appartenenza, soprattutto a partire dal dialogo sovranazionale sul tema nel corso del XX secolo.

La dinamica della dissertazione non è risultata affatto scevra dalla ciclicità delle dispute che hanno visto i decisori politici confrontarsi sul piano domestico ed internazionale per la elaborazione di principi comuni, atti a regolare la materia da un punto di vista giuridico, comprensivo della compilazione delle Carte costituzionali e della codicistica di base nonché della negoziazione di strumenti internazionali ad impatto declaratorio, raccomandatorio o vincolante.

Si possono citare a titolo esemplificativo due concetti la cui portata materiale ancora oggi non è univoca quando essi vengono contestualizzati in apparati sistemici internazionali e regionali, e dunque sono introdotti in modo diversificato (ma non per questo non corretto) nei sistemi domestici.

L’empowerment – riportato nel titolo di questo Volume - è definito in via generale come la rimozione di tutti gli ostacoli alla piena partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale, economica e politica di un paese: nel linguaggio tecnico internazionale esso si riferisce al “gaining power and control over their own lives” di donne e ragazze, ripreso anche sul piano regionale europeo, e “involves awareness-raising, building self-confidence, expansion of choices, increased access to and control over resources and actions to transform the structures and institutions which reinforce and perpetuate gender discrimination and inequality”. Più in particolare il concetto necessita di una ulteriore specifica, presupponendo che le donne e le ragazze “must not only have equal capabilities (such as education and health) and equal access to resources and opportunities (such as land and employment), but they must also have the agency to use these rights, capabilities, resources and

opportunities to make strategic choices and decisions (such as is provided through leadership opportunities and participation in political institutions)". Se il concetto vuole essere interpretato in una prospettiva concreta, il sistema onusiano aggiunge, a beneficio dell'interesse statale, che "Inputs to promote the empowerment of women should facilitate women's articulation of their needs and priorities and a more active role in promoting these interests and needs. Empowerment of women cannot be achieved in a vacuum; men must be brought along in the process of change. Empowerment should not be seen as a zero-sum game where gains for women automatically imply losses for men. Increasing women's power in empowerment strategies does not refer to power over, or controlling forms of power, but rather to alternative forms of power: power to; power with and power from within which focus on utilizing individual and collective strengths to work towards common goals without coercion or domination".

Un simile approccio teso a definire in modo apprezzabile i principi di genere riguarda il *gender mainstreaming*, che tuttavia non può assumere una connotazione astratta e statica: pertanto esso viene inteso come l'adozione di un approccio che tenga conto delle diverse conseguenze che i processi decisionali hanno sugli uomini e le donne nel quadro della comunità di appartenenza. In questa accezione è stato introdotto ed utilizzato nel sistema onusiano in quanto "chosen approach of the United Nations system and international community toward realizing progress on women's and girl's rights, as a sub-set of human rights to which the United Nations dedicates itself. It is not a goal or objective on its own. It is a strategy for implementing greater equality for women and girls in relation to men and boys". In modo più approfondito l'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'Unione europea hanno indicato in via complementare il *gender mainstreaming* rispettivamente come: "a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and at all levels. It is a way to make women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality" e una "systematic consideration of the differences between the conditions, situations and needs of women and men in all policies and actions".

Da quanto ora osservato è possibile affermare come la elaborazione dei principi di genere abbia implicato un ragionamento ed una influenza

reciproca, in senso verticale, tra il sostrato culturale proprio della dimensione domestica e la conduzione dei processi mirati alla redazione e adozione di Dichiarazioni, Raccomandazioni e Convenzioni dedicate alla materia di genere per una sua trattazione omnicomprensiva o per la regolamentazione di aspetti tecnici o settoriali al livello sovranazionale. E' comunque evidente che l'individuazione di valori e di principi comuni nella Comunità internazionale, ancorché in un ambito regionale predeterminato come quello europeo, non abbia potuto rappresentare una soluzione soddisfacente bensì di compromesso, stante il diverso e pur valido impianto storico, politico, culturale e giuridico proprio di ciascuna entità statale.

In questo senso le scelte progressivamente effettuate hanno risposto ad una duplice necessità: agevolare l'esercizio di codificazione normativa attraverso un linguaggio volutamente generico per evitare possibili interpretazioni riduttive del portato della misura normativa *soft* o *hard* e per promuovere un processo di revisione costante, direttamente conseguente il mutamento dei valori fondanti della comunità; e incentivare l'impegno statale per la traslazione del principio assunto a fondamento dello strumento normativo in azioni strategiche ancorché pragmatiche, contribuendo al contempo per il pieno funzionamento degli apparati sovranazionali creati per affrontare il tema in esame in modo circostanziato ed efficace.

Quanto descritto ha avuto luogo primariamente nel sistema delle Nazioni Unite, ambito intergovernativo nel quale, nel post-secondo conflitto mondiale, si è assistito dapprima alla compilazione della Dichiarazione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, preliminare esercizio sovranazionale di produzione normativa sul tema, seguito dal negoziato condotto in modo approfondito ed aggiornato, finalizzato all'adozione della Convenzione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, dotata di un apposito organismo di monitoraggio e di controllo del rispetto esecutivo della Convenzione negli Stati Parti. Soltanto in un passaggio temporale successivo, alla fine del XX secolo, in linea con i risultati conseguiti nel dibattito promosso a livello politico e tecnico dalla Commissione sullo Status delle Donne, dall'agenzia delle Nazioni Unite demandata specificamente per la trattazione dei temi di genere - UN Women - e dagli istituti e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il consolidamento dei principi alla base del diritto internazionale dei diritti di genere è stato tradotto in un documento di natura programmatica, la Piattaforma d'Azione di Pechino: il contributo degli Stati membri delle Nazioni Unite si è rivelato essenziale non soltanto per ribadire il recepimento dei principi giuridici internazionali sul piano domestico ma anche per

formulare impegni concreti da tradurre in interventi ed azioni specifiche e settoriali pur sempre nella cornice statale.

I risultati, pur sempre atualizzabili, offerti dal sistema onusiano hanno costituito un quadro di riferimento imprescindibile per processi promossi e condotti in via parallela nel quadro dei sistemi intergovernativi di portata regionale, esaminati in questo Volume focalizzando l'attenzione sul continente europeo. Muovendo da tale matrice giuridica comune, il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa hanno introdotto il sopra richiamato *gender mainstreaming approach*, con risultati divergenti in ordine alla compilazione di strumenti giuridici di portata vincolante su aspetti incentivanti o critici inerenti la condizione femminile, come la vittimizzazione delle donne e delle ragazze per comportamenti ed atti violenti nei loro riguardi o lo sfruttamento e alla tratta in contesti di criminalità organizzata nazionale e transnazionale. La divergenza riscontrata risiede soprattutto sull'interpretazione dei principi e delle metodologie adottate per la trattazione dei temi di genere, in funzione della creazione di incisivi meccanismi ed efficaci modalità di controllo circa il rispetto dei diritti delle donne e delle ragazze, talora disponendo apposite procedure di sanzionamento a carico degli offensori. Se, infatti, il sistema onusiano non è contraddistinto da dette caratteristiche – se non in merito alla competenza para-giurisdizionale degli organismi che operano in materia, il Consiglio d'Europa ha risposto in modo significativo all'esigenza di rafforzamento delle misure preventive e repressive dei fenomeni di violazione dei diritti di genere, diversamente dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa che presenta un impianto programmatico basato sulla stretta cooperazione della *membership* per il conseguimento di simili finalità. Una connotazione prettamente programmatica, fondata su un importante apparato normativo rappresentato dai Trattati e dal diritto derivato, ha invece consentito all'Unione europea di predisporre ed attuare nel corso dei decenni misure settoriali nel quadro delle politiche dell'Unione allo scopo di promuovere la parità e le pari opportunità di donne e ragazze da parte dell'apparato istituzionale ed organico nonché degli Stati membri.

Accanto alla lettura orizzontale di natura geografica, ora descritta in sintesi, maggior interesse per la ricerca è rappresentato da una ulteriore metodologia d'indagine in ragione del parametro settoriale: essa richiama un aspetto che sta assumendo una peculiare rilevanza nell'odierna Comunità internazionale, ovvero la prospettiva economica dei temi di genere. Anche questo approfondimento rinvia ai principi a fondamento della produzione normativa onusiana e alla costante attualizzazione dei temi di genere

delineata nel quadro delle Nazioni Unite: tuttavia l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, i forum informali del G7-G20 e del WEF e l'Organizzazione Internazionale per il Diritto allo Sviluppo hanno potuto e dovuto contare sulla partecipazione attiva della *membership* non certo per impostare meccanismi e modalità di controllo e di sanzionamento a fronte della violazione dei diritti delle donne e delle bambine, bensì per valorizzare ed incentivare il plus-valore della componente di genere nella dimensione economica, affrontando le problematiche professionali, di carriera, salariali tra uomo e donna e la limitata presenza delle donne nelle posizioni apicali degli apparati pubblici e privati per promuovere la democrazia e lo stato di diritto, escludendole di fatto dai processi decisionali che le riguardano direttamente.

A seguito del confronto in merito ai risultati conseguiti sul piano internazionale in materia di genere, nella duplice prospettiva orizzontale, geografica e settoriale, è possibile ritenere che tutti i sistemi intergovernativi analizzati condividano importanti progressi, con contestuali difficoltà soprattutto sotto nella dimensione ricostruttiva della condizione delle donne e delle bambine e in funzione della prevenzione della possibile compressione o violazione dei diritti e delle libertà di cui sono titolari. Allo stesso tempo è importante sottolineare come ogni sistema abbia affrontato i temi di genere in modo tipico: in realtà si tratta di una tipicità apparente giacché le Organizzazioni internazionali muovono sempre da una matrice comune e sperimentano soluzioni di natura analitica, strategica ed esecutiva divergenti e complementari, ma alla fine riconducono la rispettiva azione sui sub-temi di maggior rilevanza ed attualità, come dimostrato nel Volume in riferimento alla verifica dell'impatto del Covid-19 sulla condizione di genere in senso ampio.

E' alla luce di tale ultima considerazione che Stati e sistemi intergovernativi regionali hanno partecipato e contribuito al dibattito promosso in sede onusiana che ha portato, nel 1995, all'adozione della già citata Piattaforma d'Azione nei lavori della Conferenza Mondiale di Pechino.

La Piattaforma d'Azione, articolata in dodici aree critiche di rilevanza tematica, è stata concepita con il contributo della *membership* statale in osservanza del *gender mainstreaming approach*: "the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors involved in policy-making". Il sistema onusiano, a livello centrale e decentrato, ha cercato di utilizzare tale metodologia in modo corretto ed efficace, riscontrando numerose difficoltà di natura

quantitativa per la ricostruzione dei fenomeni ascrivibili ai temi di genere nel loro complesso. La difficile comparazione per Paesi omogenei in termini demografici, economici e sociali, non ha permesso di valutare in modo complessivo i risultati effettivamente raggiunti. Ciò è dipeso soprattutto dalle condizioni nazionali e dalle circostanze domestiche in cui le donne e le ragazze si trovano, tali da determinare la configurazione di scelte mirate e soluzioni *ad hoc* per la promozione e la protezione dei diritti di genere al livello domestico. Soluzioni *à la carte* hanno quindi implicato notevoli criticità nella conduzione di attività di monitoraggio e di valutazione della condizione delle donne e delle bambine a livello globale, con particolare attenzione alle situazioni-paese che hanno registrato in modo ciclico la compressione dei diritti e delle libertà di genere e il loro effettivo godimento da parte delle titolari, in una dimensione sia individuale sia collettiva.

Ed è per questa duplice osservazione che nella parte ultima del Volume si è voluta riservare una particolare attenzione alla prospettiva nazionale: se è vero che i sistemi intergovernativi internazionali hanno prodotto un importante impatto sull'apparato governativo, legislativo e programmatico-strategico proprio dei contesti-paese delle rispettive *membership*, quanto recepito sul piano interno si è tradotto in evidenti progressi in determinati periodi storici in considerazione della rilevanza dei temi di genere, ma anche talora in palesi criticità di affrontare in modo rapido e circostanziato le nuove esigenze manifestate dalle istanze femminili nel contesto sociale di appartenenza.

Le caratteristiche legislative, organiche, programmatiche ed operative proprie del sistema-paese italiano sono una interessante esemplificazione del rapporto verticale diretto tra Stato ed Organizzazioni internazionali, sul contributo per la definizione di principi comuni in considerazione dei valori costituzionali e legislativi, sul recepimento degli impulsi contenuti nella normativa internazionale ad impatto declaratorio, raccomandatorio e vincolante, sulla partecipazione ai meccanismi di monitoraggio e alle procedure di controllo del rispetto dei diritti e delle libertà delle donne e delle bambine. Tra il XX ed il XXI secolo i fattori storici, politici, sociali e culturali hanno inciso profondamente sul percorso di costruzione delle idee individuali e collettive e sulla traslazione delle stesse in dispositivi legislativi mirati al rafforzamento della tutela nella prospettiva di genere. Ovviamente, come accade in molte altre realtà statali, questo processo non può mai dirsi completato in modo soddisfacente: tuttavia l'impegno di tutti gli attori presenti nel contesto nazionale italiano, quali i decisori politici, gli esperti, le associazioni, la collettività sociale, è indiscusso ed in questo Volume si è

voluto menzionare l'importante lavoro da essi svolto, con luci ed ombre, pur sempre in linea con i fondamenti del *gender mainstreaming approach* di matrice internazionale.

Bibliografia

SEZIONE I

Riferimenti dottrinali

- ADAM MUÑOZ, M.D. (2001). *La protección de los derechos de las mujeres en una sociedad multicultural*. Cordoba: Instituto Andaluz de la Mujer.
- AHLISKOG, T. (1999). *The Meaning of "Equal Work" in Article 119 of the Treaty of Rome*. In HANNIKAINEN, L. (ed.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 121-163.
- ALCOFF, L.M. (2014). *Discourses of Sexual Violence in a Global Context*. In JAGGAR, A.M. (ed.), *Gender and Global Justice*. Cambridge: Polity, pp. 119-146.
- ANDERSON, K. (2014). *Violence against Women: State Responsibilities in International Human Rights Law to Address Harmful Masculinities*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.), *Gender and International Law*. London: Routledge, 213-237.
- ANDERSON, M. (1993). *Focusing on Women: UNIFEM's Experience in Mainstreaming*. New York: UNIFEM.
- APODACA, C. (2006). *Measuring Women's Economic and Social Rights Achievement*. In LOCKWOOD, B.B. (ed.). *Women's Rights: a "Human Rights Quarterly" Reader*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 485-519.
- ARNARDÓTTIR, O.M. (2007). *Non-discrimination in International and European Law: towards Substantive Models*. *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, 25(2), 140-157.
- BANDA, F. (2013). *The United Nations Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and Practice*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 62-94.
- BARKER, G., RICARDO, C. AND NASCIMENTO, M. (2007). *Engaging Men and Boys in Changing Gender-based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.

- BELL, E., BRAMBILLA, P. (2002). *Gender and economic globalisation. An annotated bibliography*. Brighton: BRIDGE.
- BHATTACHARYA, D. (2009). *Can International Law Secure Women's Health? : an Examination of CEDAW and Its Optional Protocol*. In *Proceedings of the Annual Meeting*, 103, 471-473.
- BINDER, C., (2007). *International Election Observation by the OSCE and the Political Participation of Women. Helsinki Monitor - Security and Human Rights*, 18(3), 224-236.
- BLAU, F.D. AND KAHN, L.M. (2003). *Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. Journal of Labor Economics*, 21(1), 106-144.
- BRISKIN, L. AND MULLER, A. (2011). *Promoting Gender Equality through Social Dialogue: global trends and persistent obstacles*. International Labour Office. Geneva: ILO.
- BRUGEILLES, C. AND CROMER, S. (2009). *Promoting Gender Equality through Textbooks: A Methodological Guide*. Paris: UNESCO.
- BYRNES, A. (1997). *Human Rights Instruments relating specially to Women with Particular Emphasis on the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In BYRNES, A., CONNORS, J. AND BIK, L. (eds.). *Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation*. London: Commonwealth Secretariat, 39-57.
- BYRNES, A. (2002). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In BENEDEK, W., KISAAYE, E.M. AND OBERLEITNER, G. *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experiences*. London: Zed Books, 119-172.
- BYRNES, A. (2013). *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. In HELLM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 27-61.
- CAMPBELL, M. (2016). *Women's Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: Unlocking the Potential of the Optional Protocol*. *Nordic Journal of Human Rights*, 34(4), 247-271
- CASSEL, D., AND GUZMAN, J. (2009). *The Law and Reality of Discrimination against Women*. In ASKIN, K.D., AND KOENIG, D.M. (eds.). *Women and International Human Rights*, 1, 287-319.

- CAVAGNOLI, S., MORI, L. (2019). *Gender in legislative languages. From EU to national law in English, French, German, Italian and Spanish*. Berlin: Ed. Frank & Timme.
- CHARLESWORTH, H. (2005). *Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations*. *Harvard Human Rights Journal*, 18(1), 1-18.
- CHARLESWORTH, H. (2014). *Women as Sherpas: are Global Summits Useful for Women?*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.). *Gender and International Law, Vol. I: Adding, Stirring and Inventing: Making Women Matter in International Law*. London: Routledge, 217-224.
- CHESLER, E. (2012). *The Shoulders We Stand On : Eleanor Roosevelt and Roots of the Women's Rights Revolution*. In WORDEN, M. (ed.), *The Unfinished Revolution: Voices from the Global Fight for Women's Rights*. New York, NY: Seven Stories Press, 17-28.
- CHINKIN, C. (2010). *Thoughts on the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. In SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*, London, Commonwealth Secretariat, 5-7.
- CHISAMYA, G., DEJAEGERE, J., KENDALL, N. AND KHAN, M.A. (2012). *Gender and education for all: progress and problems in achieving gender equity*. *International Journal of Educational Development*, 32(6), 743-755.
- CHRYSTALA, E. (2003). *Promoting Women's Rights: Politics of Gender in the European Union*. London: Routledge.
- COOK, R.J. (1995). *International Human Rights and Women's Reproductive Health*. In PETERS, J. AND WOLPER, A., *Women's Rights, Human rights: International Feminist Perspectives*. New York, NY: Routledge, 256-275.
- CORTI, I. (2007). *Relationships with UN Conferences, Specialized Agencies, Programs and Funds*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 36-50.
- CORTI, I. (2012). *La CEDAW: uno strumento di straordinaria importanza per le donne di tutto il mondo*. In CORTI, I. *Universo femminile: la CEDAW tra diritto e politiche*, Macerata: EUM, Edizioni Università di Macerata.

- COSTELLO, C. (2003). *Gender Equalities and the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. In HERVEY, T.K. AND KENNER, J. *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a Legal Perspective*. Oxford: Hart, 111-138.
- COTULA, L. (2007). *Gender and Law : Women's Rights in Agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- CUSACK, S. (2013). *The CEDAW as a Legal Framework for Transnational Discourses on Gender Stereotyping*. In HELLMUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 124-157.
- CUSACK, S., AND COOK, R. (2009). *Combating Discrimination based on Sex and Gender*. In KRAUSE, C., AND SCHEININ, M., *International Protection of Human Rights: a Textbook*. Turku/Åbo: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 205-226.
- DAUPHIN, S., SÈNAC-SLAWINSKI, R. (2008). *Gender mainstreaming: de l'égalité des sexes à la diversité?*. Paris : L'Harmattan.
- DAVIES, S.E., AND TRUE, J. (2017). *Connecting the Dots: Pre-existing Patterns of Gender Inequality and the Likelihood of Widespread and Systematic Sexual Violence*. *Global Responsibility to Protect*, 9(1), 65-85.
- DAYTON-JOHNSON, J., JÜTTING, J.P. AND DRECHSLER, D. (2008). *Measuring Gender (In)Equality: The OECD Gender, Institutions and Development Data Base*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 9(1), 65-86.
- DE VIDO, S. (2014). *States' Due Diligence Obligations to Protect Women from Violence: A European Perspective in Light of the 2010 CoE Istanbul Convention*. In BENEDEK, W. et al (eds.). *European Yearbook on Human Rights*. Antwerp, Vienna, Graz: Intersentia, 365-382.
- DE VIDO, S. (2016). *Donne, Violenza e Diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*. Milano: Mimesis.
- DE VIDO, S. (2017). *The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: a step forward in the protection of women from violence in the European legal system*. *European journal of legal studies*, 9(2), 69-102.
- DEGANI, P. (2010). *Condizione femminile e Nazione Unite: recenti sviluppi della politica internazionale per i diritti umani delle donne*. Padova: CLEUP.

- DI STEFANO, A. (2012). *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova convenzione del Consiglio d'Europa. Diritti umani e diritto internazionale*, 6(1), 169-176.
- DILLI, S., CARMICHAEL, S.G. AND RIJPMAN, A. (2018). *Introducing the Historical Gender Equality Index. Feminist Economics*, 25(1), 31-57
- DOMINGO, P., HOLMES, R., O'NEIL, T., JONES, N., BIRD, K., LARSON, A., PRESLER-MARSHALL, E. AND VALTERS, C. (2015). *Women's Voice and Leadership in Decision-Making: Assessing the Evidence*. London: Overseas Development Institute.
- EDWARDS, A. (2011). *Violence against Women under International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELAM, A., AND TERJESEN, S. (2010). *Gendered institutions and cross-national patterns of business creation for men and women. European Journal of Development Research*, 22(3), 331-348.
- ENGLE MERRY, S. (2006). *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: University of Chicago Press.
- ENGLEHART, N.A., MILLER, M.K. (2014). *The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights. Journal of Human Rights*, 13(1), 22-47.
- ESPLEN, E., BRODY, A. (2007). *Putting gender back in the picture. Rethinking women's economic empowerment*. Brighton: Bridge.
- EVATT, E. (2002). *Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW. George Washington International Law Journal*, 34, 515-553.
- FERRANT, G., PESANDO, L.M. AND NOWACKA, K. (2014). *Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- FLINTERMAN, C. (2011). *Eight Years in CEDAW. Netherlands Quarterly of Human Rights*, 29(1), 8-12.
- FLINTERMAN, C. (2012). *CEDAW: a Full Human Rights Treaty Body*. In WESTENDORP, I. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 395-403.
- FLINTERMAN, C., AND LIU, G. (2009). *CEDAW and the Optional Protocol: First Experiences*. In ALFREDSSON, G. (et al.). *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*. Leiden: Nijhoff, 91-97.

- FLORO, M.S., MEURS, M. (2009). *Global trends in women's access to "decent work"*. International Labour Organization. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Franck, A. (2008). *Key feminist concerns regarding core labour standards*. Brussel: WIDE.
- FREDMAN, S. (2013). *Engendering Socio-Economic Rights*. In HELM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 217-241.
- FREEMAN, M.A. (1995). *The Human Rights of Women in the Family: Issues and Recommendations for Implementation of the Women's Convention*. In PETERS, J. AND WOLPER, A. (eds.). *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*. New York, NY: Routledge, 149-165.
- FREEMAN, M.A., AND CHINKIN C. (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- FREEMAN, M.A., CHINKIN, C. AND RUDOLF, B. (2012). *Violence Against Women*. In FREEMAN, M.A., CHINKIN, C. AND RUDOLF, B. (eds.). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*. Oxford: Oxford Scholarly Authorities on International Law.
- FREEMAN, M.F. (1997). *The Human Rights of Women under the CEDAW Convention: complexities and opportunities of compliance*. Proceedings of the annual meeting, 91, 378-383.
- FREEMAN, M.F. (2008). *Domestic violence*. Aldershot, England; Burlington, Vt.: Asghate.
- FROSTELL, K. (1999). *Gender Difference and the Non-Discrimination Principle in the CCPR and the CEDAW*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.), *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 29-57.
- GALLAGHER, A. (1997). *Ending the Marginalization: Strategies for Incorporating Women into the Mainstream of the United Nations Human Rights System*. *Human Rights Quarterly*, 19(2), 283-333.
- GASPARD, F. (2006). *L'ONU et les droits des femmes*. *L'Observateur des Nations Unies*, No. 20-21, 285-297.

- GIERYCZ, D. (2002). *Human Rights of Women at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. In BENEDEK, W., E.M. KISAAYE AND OBERLEITNER, G. *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experiences*. London; New York: Zed Books, 30-49.
- GÓMEZ ISA, F. (2003). *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo*. In PUREZA, J.M. (et al.) (eds.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universitat de Deusto: Bilbao, 279-308.
- GÓMEZ ISA, F. AND DE FEYTER, K. (eds.) (2006). *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol*, In *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*. Bilbao: University of Deusto, 217-248.
- GOONESEKERE, S. (2007). *Universalizing Women's Human Rights through CEDAW*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment : Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 52-67.
- HAMILTON, E. (2013). *Entrepreneurship across generations: narrative, gender and learning in family business*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- HELLUM, A. (2013). *Women's human rights: CEDAW in international, regional, and national law*. Cambridge: PPL Cambridge ebooks collection.
- HELLUM, A. AND AASEN, H. (2013). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional, and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERVEY, T. (2005). *Thirty Years of EU Sex Equality Law: Leading Backwards, Looking Forwards*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12(4), 307-325.
- HILL, C., CORBETT, C. AND ROSE, A. (2010). *Why so few? Women in science, technology, engineering, and mathematics*. Washington: American Association of University Women.
- HODSON, L. (2014). *Women's Rights and the Periphery: CEDAW's Optional Protocol*. *European Journal of International Law*, 25(2), 561-578.
- HOLTMAAT, R. (2013). *The CEDAW: a Holistic Approach to Women's Equality and Freedom*. In HELLUM, A. AND SINDING AASEN, H. (eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 95-123.

- HOLTMAAT, R. AND TOBLER, C. (2005). *CEDAW and the European Union's Policy in the Field of combating Gender Discrimination*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12(4), 399-425.
- HOLTMAAT, R., NABER, J. (2011). *Women's Human Rights and Culture: from Deadlock to Dialogue*. Cambridge: Intersentia.
- HOQ, L.A. (2001). *The Women's Convention and its Optional Protocol : Empowering Women to Claim Their Internationally Protected Rights*. *Columbia Human Rights Law Review*, 32(3), 677-726.
- HOSKYN, C. (1996). *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London: Verso.
- HUGHES, K., JENNINGS, J., BRUSH, C., CARTER, S. AND WELTER, F. (2012). *Extending women's entrepreneurship research in new directions*. *Entrepreneurship, Theory and Practice*, 36(3), 429-440.
- ISA, F.G. (2009). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol*. In ISA, F.G., FEYTER, K. de (ed.). *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao: University of Deusto, 373-412.
- JAISING, I. (2010). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and Realisation of Rights: Reflections on Standard Settings and Culture*. In SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*. London: Commonwealth Secretariat, 9-13.
- JENI, K. (2015). *A Profile of Gender Disparities in the G20 What is Needed to Close Gaps in the Labour Market*. Research Paper. International Economics Department. UK: Chatham House.
- KATO-WALLACE, J., BARKER, G., SHARAFI, L., MORA, L. AND LAURO, G. (2016). *Adolescent Boys and Young Men: Engaging Them As Supporters of Gender Equality and Health and Understanding Their Vulnerabilities*. Washington, DC/New York: Promundo-US/UN Population Fund.
- KLYVER, K. AND GRANT, S. (2010). *Gender differences in entrepreneurial networking and participation*. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 2(3), 213-227.
- KOUVO, S. (2014). *The United Nations and Gender Mainstreaming : Limits and Possibilities*. In KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.), *Gender and*

- International Law, Vol. I: Adding, Stirring and Inventing: Making women Matter in International Law*. London: Routledge, 324-340.
- KOUVO, S. AND PEARSON, Z. (eds.) (2014). *Gender and International Law*. London: Routledge.
- KULIK, J. (2013). *The G8 and Women's Security*, G8 Research Group.
- KULIK, J. (2016). *Achieving Gender Equality through G7 and G20 Governance. Paper prepared for the 2016 pre-G7 summit conference on "The G7-United Nations Partnership to Meet Global Challenges"*, co-organized by the United Nations University Tokyo and the G7 Research Group, Tokyo, Japan, May 19, 2016
- LEEUWEN, F. van (2012). *The United Nations and the Promotion and Protection of Women's Human Rights: a Work in Progress*. In WESTENDORP, I., *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 13-29.
- MARPHATIA, A.A. AND MOUSSIE, R. (2013). *A question of gender justice: Exploring the linkages between women's unpaid care work, education, and gender equality*. *International Journal of Educational Development*, 33(6), 585-94.
- MATSA, D.A. AND MILLER, A.R. (2011). *Chipping away at the glass ceiling: gender spillovers in corporate leadership*. *American economic review*, 101(3), 635-639.
- MAYORDOMO RODRIGO, V. (2007). *La lucha contra la discriminación de la mujer*. In FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (coordinador), *Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Dilex, 371-397.
- MCCRUDDEN, C. (2017). *CEDAW in National Courts: A Case Study in Operationalizing Comparative International Law Analysis in a Human Rights Context*. In ROBERTS, A., STEPHAN, P., VERDIER, P.-H., VERSTEEG, M. (eds.). *Comparative International Law*. University of Michigan Public Law Research Paper No. 539.
- MCQUIGG, R.J.A. (2012). *What Potential does the Council of Europe Convention on Violence against Women hold as regards Domestic Violence?*. *International Journal of Human Rights*, 16(7), 947-962.
- MERON, T. (1990). *Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination Against Women*. *American Journal of International Law*, 84, 213-217.

- MERRY, S. (2011). *Gender Justice and CEDAW: the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Hawwa, 9 (1-2), 49-75.
- MOGHADAM, V.M. AND SENFTOVA, L. (2005). *Measuring Women's Empowerment: Participation And Rights In Civil, Political, Social, Economic, And Cultural Domains*. *International Social Science Journal*, 57(2), 389-412.
- MOJSA, K. (ed.) (2013). *The United Nations and the Protection of the Rights of Women: Women's Regional Rights*. Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- MOOKI, M., OZOEMANA, R. AND HANSUNGULE, M. (2010). *Women's Rights in International Law*. In CHOWDHURY, A., BHUIYAN, J., *An Introduction to International Human Rights Law*. Leiden: Brill, 73-99.
- MOORE, C. (2003). *Women and Domestic Violence: the Public/private Dichotomy in International Law*. *The International Journal of Human Rights*, 7(4), 93-128.
- NASKOU-PERRAKI, P. (2010). *The Protection of Women's Rights in the European Union*. Athens: Sakkoulas.
- NGUYEN, A. (2014). *Through the eyes of women? The jurisprudence of the CEDAW committee. Outskirts: feminisms along the edge*, vol. 30.
- O'NEILL, T. AND DOMINGO, P. (2016). *Women and power: Overcoming barriers to leadership and influence*. London: Overseas Development Institute.
- OOSTERVELD, V.L. (1998). *Women and Employment*. In ASKIN, K.D., AND KOENIG, D.M. (eds.). *Women and International Human Rights*. Ardsley, New York: Transnational Pub Inc., 367-402.
- OXAAL, Z. AND BADEN, S. (1997) *Gender and Empowerment: Definitions, Approaches and Implications for Policy*. BRIDGE Report No. 40.
- PENTIKÄINEN, M. (1999). *The Prohibition of Discrimination and the 1979 UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 59-83.
- PEZZINI, B., LORENZETTI, A. (2011). *Il principio di parità tra uomo e donna nell'integrazione europea: costruzione del genere e costruzione dell'uguaglianza*.

- IN GARGIULO P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- PIETILÄ, H. (2002). *Engendering the global agenda: the story of women and the United Nations*. Geneva : UN Non-Governmental Liaison Service.
- PIETILÄ, H. (2007). *The unfinished story of women and the United Nations*. New York; Geneva: UN, Non-Governmental Liaison Service, 2007.
- PUSEY, L. AND CUSACK, S. (2013). *CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality*. *Melbourne Journal of International Law*, 14(1), 54-92.
- RAI, S. (2004). *Gender mainstreaming: Conceptual and Comparative Issues*. Paper presented to ESRC Gender Mainstreaming Seminar, Leeds.
- RAI, S. (ed.). (2002). *National Machineries for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratising the State?* Manchester: Manchester University Press.
- RAI, S., (ed.) (2003). *Mainstreaming Gender, Democratising the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press.
- REES, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge.
- REHOF, L.A. (1993). *Guide to the Travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women*. Dordrecht: Nijhoff.
- ROSENBLUM, D. (2007). *Internalizing Gender: Why International Law Theory Should Adopt Comparative Methods*. *Columbia Journal of Transnational Law* , 45 (3), 759-828.
- ROTH, B.R. (2002). *The CEDAW as a Collective Approach to Women's Rights*. *Michigan Journal of International Law*, 24(1), 187-225.
- RUDOLF, B., AND ERIKSSON, A. (2007). *Women's Rights Under International Human Rights Treaties: Issues of Rape, Domestic Slavery, Abortion, and Domestic Violence*. *International Journal of Constitutional Law*, 5 (3), 507-525.
- SARIDAKIS, G., MARLOW, S. AND STOREY, D. (2014). *Do different factors explain male and female self-employment rates?*. *Journal of Business Venturing*, 29(3), 345-362.

- SCHEININ, M. (1999). *Women's Economic and Social Rights as Human Rights*. In HANNIKAINEN, L. AND NYKÄNEN, E. (eds.). *New Trends in Discrimination Law: International Perspectives*. Turku: Turku Law School, 1-28.
- SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (1998). *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. In KLEIN, E. (ed.). *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations: Colloquium Potsdam, 22./23. November 1996*. Berlin: Berlin Verl. Spitz, 71-88.
- SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (2007). *The Nature and Mandate of the Committee*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 248-261.
- SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (2007). *The Nature and Scope of the Convention*. In SCHÖPP-SCHILLING, H.B. (ed.). *The Circle of Empowerment : Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press, 10-29.
- SCHÖPP-SCHILLING, H.B. AND FLINTERMAN, C. (eds.) (2007). *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York, NY: Feminist Press.
- SHIVDAS, M., AND COLEMAN, S. (eds.) (2010). *Without Prejudice: CEDAW and the Determination of Women's Rights in a Legal and Cultural Context*. London: Commonwealth Secretariat.
- ŠIMONOVIĆ, D. AND CONNORS, J. (2009). *The Role of UN Human Rights Mechanisms and OHCHR in the Promotion and Protection of Women's Human Rights*. In BENEDEK, W. (et al.). *Global Standards - Local Action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights: Conference Proceedings of the Internal Expert Conference held in Vienna on 28 and 29 August 2008*. Wien: Intersentia, 423-426.
- STEWART, A. (2011). *Gender, Law and Justice in a Global Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SULLIVAN, D. AND ABYESEKERA, S. (1993). *Integration of Women's Human Rights into the Work of the Special Rapporteurs*. New York: UNIFEM.
- SÜMER, S. (2009). *European Gender Regimes and Policies*. Aldershot, England; Burlington, Vt.: Ashgate.
- SWIEBEL, J. (2003). *What Could the European Union Learn from the CEDAW Convention?*. In BOEREFIJN, I. (et al.) (eds.). *Temporary Special*

- Measures: Accelerating de facto Equality of Women Under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Antwerpen: Intersentia, 51-61.
- TADROS, M. (2014). *Women in Politics: Gender, Power and Development*. London: Zed Books.
- TEMBON, M. (ed.) (2008). *Girls' education in the 21st century: gender equality, empowerment, and economic growth*. Washington: World Bank Publ..
- TOMASEVSKI, K. (2003). *Rights-Bases Education as Pathway to Gender Equality*. In BOEREFIJN, I. (et al.) (eds.). *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women Under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Antwerpen: Intersentia, 151-171.
- TRUE, J. (2003). *Mainstreaming Gender in Global Public Policy*. In *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368-396
- TRUE, J. (2012). *The Political Economy of Violence against Women*. Oxford: Oxford University Press.
- ULRICH, A. (2007). *Can the World's Poorest Women be Saved? : a Critical Third World Feminist Analysis of the CEDAW's Rural Women's Economic Rights and Alternative Approaches to Women's Economic Empowerment*. *Alberta Law Review*, 45(2), 477-500.
- VAN DER VLEUTEN, A. (2007). *The price of gender equality: members states and governance in the European Union*. Aldershot, England; Burlington, Vt.: Ashgate.
- VIJAYARASA, R. (2020). *CEDAW's General Recommendation No. 35: A quarter of a century of evolutionary approaches to violence against women*. *Journal of Human Rights*, 19(2), 153-167.
- WALBY, S. (2005). *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*. In *Social Politics*, 12(3), 321-343.
- WARTH, L. (2009). *Gender Equality and the Corporate Sector*. UNECE Discussion Paper Series, No. 4.
- WESTENDORP, I., AND WALTERMANN, A. (2012). *The Essence of Discrimination against Women: an Interpretation by CEDAW and the European Union*. In WESTENDORP, I. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*. Cambridge: Intersentia, 33-63.
- WIESBROCK, A. (2012). *Equal Employment Opportunities and Equal Pay*:

Measuring EU Law against the Standards of the Women's Convention.
In WESTENDORP, I.. *The Women's Convention turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects.* Cambridge: Intersentia, 227-245.

ZIRNGAST, N. (2013). *Demanding to be Human: the Moral Authority of Human Rights and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).* Melbourne: Centre for Strategic Economic Studies, College of Business, Victoria University.

ZWINGEL, S. (2005). *From intergovernmental negotiations to (sub)national change: A transnational perspective on the impact of CEDAW.* *International Feminist Journal of Politics*, 7(3), 400–424.

ZWINGEL, S. (2016). *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context.* London: Palgrave Macmillan.

Riferimenti documentari

Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945)

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (New York, 9 dicembre 1948)

Patto Internazionale sui diritti civili e politici (New York, 16 dicembre 1966)

Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 16 dicembre 1966)

Dichiarazione sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women - DEDAW) (UNGA Res 2263 (XXII), 7 novembre 1967)

Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne (Convention on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) (UNGA Res 34/180, 18 dicembre 1979)

Protocollo Facoltativo alla CEDAW (UNGA Res A/54/4, 6 ottobre 1999)

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 12

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 19

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 25

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 28

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 34

Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 35

AS v. Hungary (Communication No 4/2004, UN Doc CEDAW/C/36/D/4/2004)

AT v. Hungary (Communication No 2/2003, UN Doc CEDAW/C/36/D/2/2003)

GD and SF v. France (Communication No 12/2007, UN Doc CEDAW/C/44/D/12/2007)

Goekce v. Austria (Communication No 5/2005, UN Doc CEDAW/C/39/D/5/2005)

Kayhan v. Turkey (Communication No 8/2003, UN Doc CEDAW/C/34/D/8/2005)

LC v Peru (Communication No 22/2009, UN Doc CEDAW/C/50/D/22/2009)

Nguyen v. The Netherlands (Communication No 3/2004, UN Doc CEDAW/C/36/D/3/2004)

Vertido v. The Philippines (Communication No 18/2003, UN Doc CEDAW/C/46/D/18/2008)

Yildirim v. Hungary (Communication No 6/2005, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005)

Zheng v. The Netherlands (Communication No 15/2003, UN Doc CEDAW/C/42/D/15/2007)

Segretario Generale, Rapporto (A/74/220, 23 luglio 2019)

Segretario Generale, Rapporto, Comprehensive proposal for the composite entity for gender equality and the empowerment of women: Report of the Secretary-General (A/64/588, 6 gennaio 2010)

Assemblea generale, UN Women (A/RES/64/289, 2 luglio 2010)

Piano Strategico 2018-2021 (UNW/2017/6/Rev.1, 30 agosto 2017)

Relatore Speciale sulla violenza nei riguardi delle donne, le sue cause e le sue conseguenze

Risoluzione 1994/95 (E/CN.4/RES/1994/95), 4 marzo 1994

Risoluzione 2003/45 (E/CN.4/RES/2003/45), 23 aprile 2003

Risoluzione 41/17 (A/HRC/RES/41/17), 12 luglio 2019

Rapporto annuale (A/HRC/41/42), 20 giugno 2019

Gruppo di Lavoro sul tema della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi

Risoluzione 15/23 (A/HRC/15/23), 1 ottobre 2019

Rapporto annuale (A/HRC/41/33), 15 maggio 2019

ILO/OIL

Dichiarazione sulla Giustizia Sociale, 1998

Risoluzione sul Progresso della Giustizia Sociale attraverso un lavoro adeguato, 2016

Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione

Convenzione n. 111 sulla discriminazione (impiego e professione)

Convenzione n. 156 sui lavoratori con responsabilità familiari

Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità

Convenzione n. 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici

Convenzione n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro

Piano d'Azione per la Parità di Genere 2018-2021

UNESCO

Piano d'Azione sulla parità di genere 2008-2013

Piano d'Azione 2014-2021

WHO/OMS

'Integrating equity, gender, human rights and social determinants into the work of the World Health Organisation'

Strategia globale per la salute delle donne, dei minori e degli adolescenti
2016-2030

FAO

FAO (2010). *Gender and Rural Employment Policy: Differentiated pathways out of poverty*. Rome: FAO

Piano d'Azione per l'Inclusione delle Donne nello Sviluppo 1989

Piano d'Azione 1996

Gender Empowerment Policy 2012

Piano d'Azione 2013

UNODC

Strategia per la Parità di Genere e l'Empowerment delle Donne 2018-2021

IFAD

Piano d'Azione per il Mainstreaming della prospettiva di genere 2003-2006

Corporate-level Evaluation of IFAD's Performance with regard to Gender Equality and Women's Empowerment 2010

Gender equality and women's empowerment Policy 2012-2015

Policy - IFAD Strategic Framework 2016-2025

ITU/UIT

ITU *Gender Equality & Mainstreaming (GEM) Policy* 2013

WIPO/OMPI

WIPO *Policy on Gender Equality* 2014

BANCA MONDIALE

World Bank Group Gender Action Plan (GAP) 2007

Strategia sulla Parità di Genere 2016-2023

NATO

Lisbon Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, 20 November 2010

Comprehensive report on the NATO/EAPC *Policy on the implementation of UNSCR 1325 on women, peace and security and related resolutions*, 20 November 2010

NATO/EAPC *Policy for implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security, and related Resolutions*, 27 June 2011

NATO Secretary General's report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, and related resolutions, 17 November 2011

Chicago Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012

NATO Secretary General's second report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, and related resolutions, 15 January 2013

NATO/EAPC *Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions*, 1 April 2014

Progress report on the implementation of the NATO/EAPC Policy and Action Plan on Women, Peace and Security - Report to the Heads of State and Government, 5 September 2014

Brussels Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 11-12 July 2018

NATO/EAPC *Women, Peace and Security Policy and Action Plan* 2018, 11 July 2018

NATO *Policy on Preventing and Responding to Sexual Exploitation and Abuse*, 27 January 2020

CONSIGLIO D'EUROPA

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Parigi, 20 marzo 1952)

Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 2000)

Carta Sociale Europea (Strasburgo, 6 maggio 1996)

Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza di genere e della violenza domestica (Istanbul, 11 maggio 2011)

Convenzione sull'azione di contrasto alla tratta di esseri umani (Varsavia, 16 maggio 2005)

Raccomandazione R (85)2 del Comitato dei Ministri sulla protezione giuridica contro la discriminazione determinata dal fattore sesso, 5 febbraio 1985

Raccomandazione (No. R (98) 14) del Comitato dei Ministri sul *gender mainstreaming*, 7 ottobre 1998

Raccomandazione (2007)13 del Comitato dei Ministri su *gender mainstreaming in education*, 10 ottobre 2007

Raccomandazione (2007)17 del Comitato dei Ministri su *gender equality standards and mechanisms*, 21 novembre 2007

Raccomandazione (2008)1 del Comitato dei Ministri su *inclusion of gender differences in health policy*, 30 gennaio 2008

Raccomandazione (2013)1 del Comitato dei Ministri su *gender equality and media*, 10 luglio 2013

Raccomandazione (2015)2 del Comitato dei Ministri su *gender mainstreaming in sport*, 21 gennaio 2015

Raccomandazione (2017)9 del Comitato dei Ministri su *gender equality in the audiovisual sector*, 27 settembre 2017

Raccomandazione (2019)1 del Comitato dei Ministri su *prevent and combat sexism*, 27 marzo 2019

ECtHR, Ünal Tekeli v. Turkey, No. 29865/96, 16 November 2004

- ECtHR, *Opuz v. Turkey*, No. 33401/02, 9 June 2009
- ECtHR, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, ECHR 2006-VI
- ECtHR, *Andrle v. the Czech Republic*, No. 6268/08, 17 February 2011
- ECtHR, *Konstantin Markin v. Russia* [GC], No. 30078/06, 22 March 2012
- ECtHR, *Eremia v. the Republic of Moldova*, no. 3564/11, 28 May 2013
- ECtHR, *Mudric v. the Republic of Moldova*, no. 74839/10, 16 July 2013
- ECHR, *Cusan and Fazzo v. Italy*, No. 77/07, 7 January 2014
- ECtHR, *Emel Boyraz v. Turkey*, No. 61960/08, 2 December 2014
- ECtHR, *M.G. v. Turkey*, No. 646/10, 22 March 2016
- ECtHR, *Halime Kılıç v. Turkey*, No. 63034/11, 28 June 2016
- ECtHR, *Volodina v. Russia*, no. 41261/17, 9 July 2019
- ECtHR, *J.D. and A. v. the United Kingdom*, nos. 32949/17 and 34614/17, 24 October 2019

Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2014-2017

Strategia sulla Parità di Genere per il periodo 2018-2023

UNIONE EUROPEA

Trattati di Roma (CEE e EURATOM), 25 marzo 1957

Trattato di Amsterdam, 1 maggio 1999

Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 13 dicembre 2007

CJEU, C-43/75, *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, 8 April 1976

CJEU, C-177/88, *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting*

Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus, 8 November 1990

CJEU, C-179/88, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening, 8 November 1990

CJEU, C-421/92, Gabriele Habermann-Beltermann v. Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Ndb./Opf. e.V., 5 May 1994

CJEU, C-32/93, Carole Louise Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd., 14 July 1994

CJEU, C-243/95, Kathleen Hill and Ann Stapleton v. The Revenue Commissioners and Department of Finance, 17 June 1998

CJEU, C-438/99, Maria Luisa Jiménez Melgar v. Ayuntamiento de Los Barrios, 4 October 2001

CJEU, C-320/01, Wiebke Busch v. Klinikum Neustadt GmbH & Co. Betriebs-KG, 27 February 2003

CJEU, C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres [GC], 1 March 2011

CJEU, C-427/11, Margaret Kenny and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Finance and Commissioner of An Garda Síochána, 28 February 2013

CJEU, C-222/14, Konstantinos Maïstrellis v. Ypourgos Dikaïosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaïomaton, 16 July 2015

Strategia per l'occupazione Europa 2020

Patto Europeo per la Parità di Genere 2006

Roadmap per la Parità uomo-donna 2006-2020

Agenda Digitale per l'Europa 2010

Strategia europea 'Investing and Empowering' le giovani generazioni 2010-2018

Patto Europeo 2011-2020

Strategia per la Parità 2010-2015

Entrepreneurship 2020 Action Plan

Strategia Europea per la Parità di Genere 2020-2025

ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

Decisione del Consiglio Ministeriale, 6 dicembre 2005

Decisione n. 7/09, Partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, Diciassettesima Riunione del Consiglio dei ministri, 4 dicembre 2009

Decisione n. 10/11 Promozione Delle Pari Opportunità Per Le Donne Nella Sfera Economica, 18a riunione del Consiglio dei ministri, Vilnius, 6 – 7 dicembre 2011, 9 dicembre 2011

Piano d'Azione per la Promozione della Parità di Genere 2004

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella formazione, nell'occupazione e nell'imprenditorialità, 29 maggio 2013

Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella vita pubblica, maggio 2015

Policy Framework on Sound Public Governance 2019

Rapporto “Designing and Implementing Gender Budgeting: A Path to Action”, 2019

IDLO

Accessing Justice: Models. Strategies, and best practices on women's empowerment, 2013

Fact Sheet Women and Girls, October 2017

Women, food, land: Exploring rule of law linkages, March 2017

How to Do a Gender Analysis. Internal Guidance Note, November 2017

Quick Reference Guide: Mainstreaming gender in program development,

implementation, monitoring, and evaluation. Internal Guidance Note, November 2017

Women Delivering Justice: Contributions, Barriers, Pathways, November 2018

IDLO's *Gender Strategy: Achieving Gender Equality and Justice for Women through the Rule of Law* 2019-2020

UN Women, IDLO, World Bank and the Taskforce on Justice, Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, Justice for Women, High-level Group Report (2019)

SEZIONE II

Riferimenti dottrinali e miscellanea

ASVIS (2019), Rapporto - L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Roma.

ASVIS (2020), La Legge di Bilancio 2020 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile – Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi dell'agenda 2030, Roma.

CGIL-Fondazione Di Vittorio (2020), Quando lavorare da casa è... SMART? – Prima Indagine sullo Smart working.

DE BEAUVOIR, S. (1982), *Quando tutte le donne del mondo...*, Einaudi.

HARRISON, D., (2001), *The Changing Role of Women in Finance, Women: A Cultural Review*, vol.12:2, pp. 158-163.

HENDRIKS, S. (2019), *The role of financial inclusion in driving women's economic empowerment, Development in Practice*, vol. 29:8, pp. 1029-1038.

IPSOS-WeWorld (2020), "Donne e Cura al tempo del Covid-19", Prima Indagine.

ISTAT (2019), Gli Stereotipi Sui Ruoli Di Genere E L'immagine Sociale Della Violenza Sessuale, Roma.

MAZZUCCO, M., *Madri e figli al confino – La fase 2 della disuguaglianza*,

articolo apparso su “La Repubblica”, 21 maggio 2020.

Oliver Wyman Management Consulting, (2019) Women In Financial Services 2020 A Panoramic Approach.

Spencer and Stuart (2019), Board Index, Italia Board Index.

Task Force Donne Per Un Nuovo Rinascimento (2020), Documento di Analisi e Proposta, Dipartimento Pari Opportunità, Roma.

Visco, I. (2019), Intervento del Governatore della Banca d'Italia al Convegno di presentazione del n. 3/2019 della rivista Economia Italiana, Gender gaps in the Italian economy and the role of public policy, Roma.

CAVAGNOLI, S. (2013). *Linguaggio giuridico e lingua di genere: una simbiosi possibile*. Alessandria: Edizioni dell'Orso.

GIANFORMAGGIO, L. (2005). *Eguaglianza, donne e diritto*. Bologna: Il Mulino.

MAGARAGGIA, S., LEONE, M. (2010). *Gender and Women's Studies in Italy: Looking back to look forward*. *European Journal of Women's Studies*, 17(4), 1-5.

MAGARAGGIA, S. (2011). *Tempi sociali, condizione precaria e genere: verso alleanze inedite?*. In FANTONE, L. (a cura di), *Precart, precarietà e genere*. Napoli: Scriptweb.

MAGARAGGIA, S., VINGELLI, G. (a cura di) (2015). *Genere e partecipazione politica*. Milano: Franco Angeli.

LORENZETTI, A., PEZZINI, B. (a cura di) (2019). *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*. Collana Università degli Studi di Bergamo. Collana del Dipartimento di Giurisprudenza.

PEZZINI, B. (a cura di) (2012). *La costruzione del genere. Norme e regole, Corso di analisi di genere e diritto antidiscriminatorio*, vol. I, Studi. Bergamo University Press – Sestante edizioni.

PEZZINI, B. (a cura di) (2012). *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Corso di analisi di genere e diritto antidiscriminatorio, vol. II, Lezioni, casi, materiali. Bergamo University Press – Sestante edizioni.

PEZZINI, B. (2004). *Riflessioni su genere e diritto pubblico, in Genere e pari opportunità: teorie e pratiche*. Quaderno del Dipartimento giuridico n. 18.

- PEZZINI, B. (2007). *Novità nelle politiche comunitarie di genere*. Quaderni costituzionali, p. 179 ss.
- PEZZINI, B. (2011). *Gli strumenti per progettare l'uguaglianza e per misurare la responsabilità sociale: bilancio sociale e bilancio di genere*, Prefazione a: GENOVA, A., VINCENTI, A. *Bilancio sociale e bilancio di genere. Strumenti di promozione e di partecipazione*. Roma: Carocci.
- PEZZINI, B. (2015). *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in MORRA, L., PASA, B. (a cura di). *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittoterapi*. Torino: Giappichelli, 2015, p. 202-234.
- PODDIGHE, E. (2018). *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, Roma: RomaTrE-Press.
- SAPEGNO, M.S. (2011). *Identità e differenze. Introduzione agli studi di genere*. Roma: Mondadori Sapienza.

Riferimenti documentari

Riferimenti legislativi

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge 24 aprile 2020, n. 27, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi."
- Legge 17 febbraio 2017, n. 15, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio."

Riferimenti internazionali

- 23^a sessione speciale UNGA (Donne 2000: Parità di genere, sviluppo e pace per il ventunesimo secolo) – Dichiarazione at its forty-ninth session (E/CN.6/2005/L.1), 3 March 2005
- EIGE (2019), *Indice sull'Uguaglianza di Genere 2019: Italia*, Vilnius

- EIGE, (2018), Uguaglianza di genere e digitalizzazione nell'Unione europea, Vilnius
- European Commission, COM (2020) 152 final, A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025, Bruxelles
- Fourth World Conference on Women (E/CN.6/2010/L.1), 24 February 2010
- Fourth World Conference on Women, Beijing (4 – 15 September 1995): Beijing Declaration and Platform for Action
- G20 (2016), High-Level Principles for Digital Financial Inclusion
- GREVIO, (2020), GREVIO's (Baseline) Evaluation Report, Italy, Strasburgo
- OECD (2018), Bridging the Digital Gender Divide, Paris
- Report of the World Conference of the International Women's Year, Mexico City (19 June – 2 July 1975), E/CONF/66/34: Declaration on Equality of Women and Men and their Contribution to Development and Peace; World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year
- Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Copenhagen (14 – 30 July 1980), A/CONF/94/35: Programme of Action for the Second Half of the United Nations Decade for Women
- Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievement of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi (15 – 26 July 1985), A/CONF.116/28/Rev.1: The Nairobi Forward-looking for the Advancement of Women
- UN CSW, Beijing Declaration and Platform for Action, adopted at the 16th plenary meeting, on 15 September 1995
- UN General Assembly, Declaration issued by the Commission on the Status of Women
- UN General Assembly, Declaration on the occasion of the fifteenth anniversary of the UN General Assembly, Political Declaration (A/RES/S-32/2); Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action (A/RES/S-23/3), 16 November 2000
- UN General Assembly, Political Declaration on the occasion of the twentieth anniversary of the Fourth World Conference on Women

- UN General Assembly, Political declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women (E/CN.6/2020/L.1), 2 March 2020
- UN Women (2017), Making Innovation and Technology work for Women, New York
- UN Women (2019), Guidance note for comprehensive national-level reviews - Italy, New York
- UN Women (2019), Working Paper Leveraging Digital Finance For Gender Equality And Women's Empowerment, New York
- UN Women (2020), Gender Equality – Women's right in review 25 years after Beijing, New York
- United Nations (2020), The Impact of COVID-19 on Women, New York
- WEF, (2019), Global Gender Gap Report 2020, Geneva
- World Bank et al. (2015), Digital Financial Solutions to Advancing Women's Economic Participation, preparato in occasione della presidenza turca del G20

SEZIONE III

Riferimenti documentari

Riferimenti legislativi

- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (D.P.C.M.) 12 luglio 1996 “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per le pari opportunità”
- Commissione Femminicidio (2020), Doc XXII bis n. 1 - Relazione su “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19”, Senato della Repubblica italiana
- Dipartimento Pari Opportunità (2019), Direttiva Generale Per L'azione Amministrativa E Per La Gestione Dipartimento, Roma

- Dipartimento Pari Opportunità, (2019), Relazione sulla Sezione speciale “Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità” del Fondo di garanzia per le PMI
- Dipartimento Pari Opportunità, (2018), “Protocollo d’intesa per lo sviluppo e la crescita delle Piccole e Media Imprese a prevalente partecipazione femminile e delle lavoratrici autonome”, Roma
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (D.P.C.M.) 12 luglio 1996 “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per le pari opportunità”
- Dipartimento Pari Opportunità (2019), “Direttiva Generale Per L’azione Amministrativa E Per La Gestione Dipartimento”, Roma
- LEGGE 22 aprile 2014, n. 65 “Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell’anno 2014.”
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 ottobre 1997, n. 405 “Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri”
- DECRETO LEGISLATIVO 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246. “
- LEGGE 12 luglio 2011, n.120, “Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati.”
- LEGGE 23 novembre 2012, n. 215 “Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.”
- LEGGE 27 giugno 2013, n. 77, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11

maggio 2011.”

DECRETO-LEGGE 14 agosto 2013, n. 93, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.”

DECRETO-LEGGE 23 dicembre 2013, n. 145 “Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015.”

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 24 “Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI.”

LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.”

DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 80 “Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.”

DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81, “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.”

LEGGE 15 febbraio 2016, n. 20 “Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali.”

LEGGE 7 aprile 2017, n. 47, recante “Disposizioni relative alle misure di protezione dei minori non accompagnati provenienti da Paesi terzi”

LEGGE 22 maggio 2017, n. 81 “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.”

LEGGE 17 ottobre 2017, n. 161, “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.”

- LEGGE 3 novembre 2017, n. 165 “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali.”
- LEGGE 27 dicembre 2017, n.205, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.”
- LEGGE 11 gennaio 2018, n. 4, “Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici.”
- LEGGE 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.”
- LEGGE 19 luglio 2019, n. 69, “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.”
- DECRETO LEGGE 26 ottobre 2019, n.124, recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.”
- LEGGE 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.”
- DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”
- LEGGE 7 agosto 2020, n. 98 “Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario”

Riferimenti europei ed internazionali

- Comitato europeo dei diritti sociale del Consiglio d’Europa, Decisione del 29 giugno 2020 in merito al Complaint No. 133/2016 University Women of Europe (UWE) v. Italy
- GRETA, (2019) Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second Evaluation Round, Strasburgo
- GREVIO, (2020), GREVIO’s (Baseline) Evaluation Report, Italy, Strasburgo

UN Women (2019), Guidance note for comprehensive national-level reviews - Italy, New York

Appendice alla Sezione Terza

Si riporta di seguito una selezione di atti di indirizzo elaborati dal Parlamento nel corso della XVIII Legislatura (tutti reperibili tramite la Banca Dati degli atti Parlamentari, consultabili online)

ATTO SENATO
MOZIONE I-00161
PRESENTATA DA
FEDELI VALERIA

LUNEDÌ 5 AGOSTO 2019, SEDUTA N.142

Il Senato,

premesso che:

il 10 dicembre 2018 si è celebrato il settantasettesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani approvata e proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite da cui sono poi scaturiti numerosi documenti che riguardano ambiti e sfere della vita delle persone e dei Paesi;

nel 2019 ricorre il venticinquesimo anniversario della conferenza del Cairo su popolazione e sviluppo il cui piano di azione, approvato da 179 Stati, tra cui l'Italia, ha segnato il percorso per l'attuazione dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne ispirando numerose risoluzioni e mozioni a livello internazionale, europeo (Parlamento europeo, Consiglio d'Europa) e italiano, che hanno previsto anche misure, regolamenti e indirizzi per il sostegno alle politiche e alle azioni riguardanti la salute e i diritti riproduttivi e sessuali nei Paesi in via di sviluppo;

con la sottoscrizione di numerosi documenti e piani di azione internazionali ed europei, tra cui la Convenzione dell'ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), la piattaforma di azione di Pechino del 1995 che per prima parla di empowerment delle donne e delle ragazze, la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica anche conosciuta come Convenzione di Istanbul (2013), l'Italia ha dimostrato sempre una grande attenzione al rispetto dei diritti umani e di quelli delle donne e delle ragazze riconosciuti come tali dalla dichiarazione di Vienna (1993);

l'Agenda globale 2030, quadro di riferimento internazionale in cui operare per il

raggiungimento dello sviluppo sostenibile economico, sociale e ambientale, pone l'attuazione dei diritti umani al centro della sua azione attraverso i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e per promuovere l'uguaglianza di genere definisce l'obiettivo specifico, il n. 5, e promuove il gender mainstreaming negli altri obiettivi;

oggi le problematiche collegate all'attuazione e al rispetto dei diritti umani necessitano di azioni globali e integrate. Si pensi alle migrazioni, alla condizione dei difensori e delle difensore dei diritti umani, agli apolidi, al restringimento degli spazi della società civile;

il Governo italiano opera in un quadro di riferimento internazionale riguardante i diritti delle donne, dello sviluppo sostenibile e delle migrazioni: l'Agenda globale 2030 adottata dalle Nazioni Unite nel 2015 che sottolinea il "contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva", rilevandone il carattere "multidimensionale" e invocando "una migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche mediante l'attuazione di politiche migratorie pianificate e opportunamente gestite" (target 10.7); si ricordano a tale proposito la strategia globale per la salute delle donne, dei bambini e degli adolescenti (2016-2030), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, il protocollo contro la tratta di persone, specie donne e bambini, la risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1325 su "Donne, pace e sicurezza" e gli altri documenti pertinenti in materia, e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici adottato in occasione della Cop21 nel 2015

quale impulso decisivo e senza precedenti all'azione nell'ambito delle migrazioni e del clima e che esorta al rispetto e alla promozione dei diritti dei e delle migranti;

la violenza di genere, incluse le pratiche dannose, rappresenta una delle più estese e gravi violazioni dei diritti umani delle donne e delle ragazze che i governi si sono impegnati a contrastare con diverse politiche e meccanismi nazionali, europei e internazionali in ogni contesto, incluso quello umanitario;

viste la costituzione presso il Senato della Commissione straordinaria diritti umani, l'esistenza del Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) e la costituzione del Comitato permanente sui diritti umani nel mondo e del Comitato permanente sull'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile presso la Camera dei deputati,

impegna il Governo:

- 1) ad onorare pienamente gli obblighi assunti in ambito internazionale in materia di diritti umani;
- 2) a realizzare ampie campagne di informazione per diffondere, in modo capillare soprattutto tra le nuove generazioni, la conoscenza dei contenuti delle convenzioni, trattati, piattaforme, protocolli internazionali per contrastare ogni forma di

violenza sessista, razzista, omofoba, di intolleranza, di discriminazione e violazione dei diritti umani;

3) a monitorare l'attuazione delle leggi e delle politiche in materia di violenza di genere e uguaglianza di genere e di quelle relative ai documenti di revisione della conferenza su popolazione e sviluppo del Cairo, alla quarta conferenza mondiale sulle donne di Pechino e la Convenzione di Istanbul;

4) a garantire il gendermainstreaming nelle sue politiche attraverso strumenti adeguati e un attento monitoraggio incluso il gender budgeting a livello di previsione di spesa e di consuntivo;

5) a destinare risorse finanziarie per realizzare progetti e programmi di cooperazione internazionale, in particolare in ambito multilaterale, sull'attuazione dei diritti delle donne e delle ragazze, nello specifico per favorire l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva, il contrasto delle pratiche dannose e la violenza di genere, l'empowerment e tutti gli altri settori di rilevanza per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere.

(1-00161) Fedeli, Valente, Alfieri, Bonino, De Petris, Unterberger, Bellanova, Boldrini, Cucca, D'arienzo, Garavini, Ginetti, Iori, Laus, Malpezzi, Margiotta, Marino, Messina Assuntela, Nannicini, Parente, Pittella, Rampi, Rojc, Rossomando, Sbrollini, Stefano, Sudano, Vattuone

ATTO CAMERA

MOZIONE I-00249

PRESENTATO DA
ANNIBALI LUCIA

TESTO PRESENTATO

MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 2019

MODIFICATO

MERCOLEDÌ 13 NOVEMBRE 2019, SEDUTA N. 257

La Camera,

premesso che:

il 25 novembre è la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite partendo dall'assunto che la violenza contro le donne sia una violazione dei diritti umani. Tale violazione è una conseguenza della discriminazione contro le donne, dal punto di vista legale e pratico, e delle persistenti disuguaglianze tra uomo e donna;

in tale occasione i Governi, le organizzazioni internazionali e le Ong sono invitate ad organizzare attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema;

il primo atto della scorsa legislatura è stato la ratifica, con legge 27 giugno 2013, n. 77, della cosiddetta Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica), il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante, volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza;

la Convenzione precisa che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani ed è una forma di discriminazione comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella sfera pubblica che nella sfera privata;

la Convenzione interviene, inoltre, specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela;

a tale primo importantissimo atto hanno fatto seguito misure, sostanziali e processuali, volte a garantire alla vittima di reati di violenza domestica e di genere, una tutela più incisiva ed efficace e ad imprimere tempestività alla risposta giudiziaria;

sono state introdotte modifiche al codice penale e di procedura penale per inasprire le pene di alcuni reati, più spesso commessi nei confronti di donne, è stato emanato il Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime e tra le altre cose, è stato modificato il codice penale per aumentare la pena ed estendere il campo d'applicazione per il reato di omicidio aggravato da relazioni personali; si ricorda inoltre l'introduzione della norma che rende impossibile estinguere il delitto di *stalking* a seguito delle condotte riparatorie previste dall'articolo 162-ter del codice penale (l'articolo 1 della legge n. 172 del 2017, di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017), la possibilità di applicare nuove misure di prevenzione agli indiziati di *stalking* a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice antimafia e la legge n. 4 del 2018, volta a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico;

con il decreto n. 93 del 2018, la cosiddetta legge sul femminicidio, si è esteso alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito, tuttavia manca, ad oggi, la medesima previsione per i processi civili direttamente riferibili ai reati per i quali è già ammesso in sede penale. Si rilevano quindi casi in cui, ad esempio, viene ammesso il gratuito patrocinio in deroga per la vittima nei processi penali per *stalking* e maltrattamenti e non per il collegato processo civile di divorzio;

la vera innovazione introdotta dal complessivo quadro normativo approvato nella scorsa legislatura consiste nel tentativo di coordinare i diversi fronti della educazione, della prevenzione, del supporto e della punizione all'interno di una cornice unitaria e organica, per fronteggiare il punto debole di una legislazione essenzialmente reattiva, che interviene solo a crimine avvenuto, con poca incisività invece sul fronte della prevenzione a tutti i livelli;

nella presente legislatura, in data 14 novembre 2018, sono state approvate, ad amplissima maggioranza, le mozioni parlamentari Annibali, Boldrini, Gebhard ed altri n. 1-00070, D'Arrando, Panizzut ed altri n. 1-00074 e Carfagna ed altri n. 1-00075, in forza delle quali il Governo *pro tempore* ha assunto impegni precisi di contrasto alla violenza e alla discriminazione nei confronti delle donne;

si è intervenuti, da ultimo, con l'approvazione della legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, cosiddetto codice rosso. Un provvedimento che ha colmato alcuni vuoti normativi ed è intervenuto sulla necessità condivisa di velocizzare l'instaurazione del procedimento penale e, conseguentemente, accelerare l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime. Una legge che può essere integrata seguendo le indicazioni contenute nel parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura e le proposte di coordinamento e buone prassi tra gli uffici della Scuola superiore della magistratura, nonché attuata più efficacemente attraverso l'implementazione delle risorse necessarie;

si ricorda che la violenza di genere affonda le sue radici in una profonda, e persistente, disparità di potere tra uomini e donne e in un'organizzazione patriarcale della società che ancora oggi permea le pratiche e la vita quotidiana di milioni di uomini e donne in Italia;

tutti i dati e le ricerche pubblicate negli ultimi anni, dicono che la violenza contro le donne nel nostro Paese è un fenomeno ampio, diffuso e strutturale. Nella gran parte dei casi gli autori della violenza sono il partner, i parenti o gli amici. Nei casi più estremi la violenza contro le donne può portare al femminicidio;

il 28 giugno 2019 Eures ha pubblicato un rapporto sugli «Omicidi in famiglia» da cui emerge che nel 2018 il 49,5 per cento delle vittime degli omicidi volontari commessi in Italia è stato ucciso all'interno della sfera familiare o affettiva (163 su 329 vittime di omicidio totali): la percentuale più alta mai registrata in Italia. Di queste, il 67 per cento è costituito da donne (109 vittime) a fronte di 54 vittime di sesso maschile (33 per cento). L'ambito familiare arriva ormai a costituire il contesto omicidiario quasi esclusivo per le vittime femminili, visto che ben l'83,4 per cento delle 130 donne uccise in Italia nel 2018 ha trovato la morte per mano di un familiare o di un *partner/ex partner*; i costi sociali ed economici della violenza dimostrano che le risorse stanziare per la prevenzione comportano netti risparmi rispetto a quanto il sistema pubblico è costretto a spendere una volta che la violenza viene realizzata. Anche le conseguenze sulla salute delle donne sono pesantissime;

questa fotografia così nitida è resa possibile anche grazie al lavoro, spesso volontario, di tante donne dei centri antiviolenza non istituzionali, che da sempre affiancano le donne maltrattate ascoltandole e accompagnandole nella costruzione di percorsi personali di fuoriuscita dall'esperienza di violenza;

una misura di sostegno economico potrebbe consentire a una donna, anche con figli a carico, di affrontare il primo periodo di separazione con una relativa tranquillità per impegnarsi e dedicarsi a tutte le pratiche legali e amministrative che uscire dalla violenza comporta, ma anche di avere un tempo per sé per elaborare il suo vissuto e riprogettare il futuro, per esempio per investire nella formazione professionale. Inoltre, nel caso in cui siano presenti bambini potrebbe dedicare tempo e attenzione nell'accompagnarli nel percorso di elaborazione del trauma e nelle varie visite mediche e psicologiche;

il ruolo delle associazioni di donne va riconosciuto, valorizzato e potenziato quale strumento fondamentale per la lotta contro la violenza maschile sulle donne. In tal senso, va garantita su tutto il territorio la presenza di case rifugio e delle cose delle donne in linea con i parametri internazionali, privilegiando quelle che possono garantire la qualità dei servizi e la competenza di genere e professionale; una forma di violenza molto diffusa e difficile da riconoscere, esplicitamente citata dalla convenzione di Istanbul, è la violenza economica;

una delle ragioni per cui le donne faticano a denunciare violenze subite nello stesso ambito familiare, sono le difficoltà economiche legate a percorsi di fuoriuscita dalla relazione, soprattutto quando il partner detiene il potere economico e sociale e il controllo completo sulle finanze e sulle risorse familiari, cosicché molte donne, se denunciano il partner violento e lasciano la relazione, rischiano di ritrovarsi senza una casa, senza risorse economiche, impossibilitate alla riorganizzazione materiale della propria vita, con la paura che le difficoltà economiche possano incidere anche nel rapporto con i figli;

come si legge nella guida sulla violenza economica curata dalla casa di accoglienza delle donne mal trattate di Milano (Cadmi), con il contributo della *Global Thinking Foundation*, «la definizione condivisa, anche a livello internazionale, di violenza economica può essere così espressa: la violenza economica si riferisce ad atti di controllo e monitoraggio del comportamento di una donna in termini di uso e distribuzione del denaro, con la costante minaccia di negare risorse economiche, ovvero attraverso un'esposizione debitoria, o ancora impedendole di avere un lavoro e un'entrata finanziaria personale e di utilizzare le proprie risorse secondo la sua volontà». Essa spesso si cela dietro a comportamenti ancora culturalmente giustificati e accettati. È diffusa trasversalmente ed indipendentemente dalle fasce di reddito delle donne;

la questione delle pari opportunità fra i sessi passa, infatti, inevitabilmente anche dal lavoro. È stato il lavoro, nel secolo scorso, un importante mezzo di emancipazione

delle donne; tuttavia ancora esistono discriminazioni e disuguaglianze che impediscono la libera scelta di coniugare lavoro e famiglia, così come la possibilità di raggiungere l'indipendenza economica e la realizzazione personale;

le difficoltà che le donne incontrano nella fuoriuscita dalla violenza sono spesso legate alla mancanza di un lavoro o a livelli retributivi troppo bassi per garantirne l'autonomia. Permangono inoltre scarsi strumenti di *welfare* a sostegno dei loro percorsi di libertà e autonomia e ciò fa sì che sovente tornino dal partner violento per le difficoltà economiche che si trovano ad affrontare; gli strumenti di *welfare* a sostegno dei percorsi di libertà e autonomia delle donne, per quanto positivi, richiedono un rafforzamento, eventualmente mutuando anche l'esperienza spagnola; in tale senso, nella XVII legislatura, sono state molte le misure adottate per contrastare la mancanza di pari opportunità sul luogo di lavoro, a partire, a titolo esemplificativo, dal divieto delle cosiddette «dimissioni in bianco», all'indennità di maternità resa certa anche per le lavoratrici i cui contributi non sono stati versati dai datori di lavoro e resa flessibile per le lavoratrici autonome, agli incentivi per le assunzioni delle donne vittime di violenza e all'estensione alle lavoratrici autonome del pagamento dell'indennità per l'assenza dal lavoro nei casi di violenza di genere; occorre, inoltre, valutare positivamente le buone pratiche e gli strumenti adottati a livello regionale, come il cosiddetto «reddito di libertà» o il «contributo di libertà». Misure di sostegno economico, specifiche per le donne vittime di violenza domestica, al fine di sostenerne l'autonomia e lo sviluppo di un progetto di vita indipendente. Strumenti che aiutano le donne a scardinare il ricatto della dipendenza economica agito dall'uomo violento;

è fondamentale un supporto anche economico al progetto personale di fuoriuscita dalla violenza deciso dalla donna stessa. Il punto chiave è infatti la sua autodeterminazione, ovvero quel principio per cui un soggetto, per quanto possibile, deve poter decidere su tutto ciò che riguarda la sua vita. Incrementare questo tipo di strumenti contribuirebbe fortemente a rafforzare la donna e a scardinare il ricatto della dipendenza economica dall'uomo violento;

questo tipo di misure sono ancora distribuite a macchia di leopardo. Occorrerebbe invece introdurre una misura universale e omogenea su tutto il territorio nazionale; per supportare la donna che ha scelto con coraggio di denunciare sono nate in questi ultimi anni in alcune caserme dei carabinieri e in alcuni commissariati, degli spazi in cui le vittime che decidono di denunciare riescono a sentirsi più a loro agio. Sarebbe opportuno promuovere una crescente adesione a questa iniziativa per evitare che questa opportunità venga destinata solo ad alcune zone d'Italia;

per aiutare l'inserimento nel mondo del lavoro delle donne vittime di violenza, occorre prorogare ed estendere gli sgravi contributivi per l'assunzione di donne vittime di violenza di genere a tutte le categorie di datori di lavoro. Sarebbe altresì importante estendere alle donne vittime di violenza una quota di riserva sul numero di dipendenti dei datori di lavoro pubblici e privati, prevedendo per loro l'estensione dell'articolo 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68;

come pubblicato dal quotidiano *La Stampa* in data 4 giugno 2019, «da una ricerca Episteme sulle donne e la gestione economica delle famiglie, emerge che oltre tre donne su 10 non hanno un conto corrente personale». Tale ricerca fotografa una diffusa dipendenza economica delle donne che spesso è uno dei motivi che porta ad accettare abusi e violenze fisiche. In tal senso, si rende necessario promuovere iniziative al fine di informare le donne sui loro diritti in ambito economico e su come riconoscere la violenza economica ed eliminarla dalla propria vita. Molto si potrebbe fare anche sul fronte bancario;

al fine di contrastare forme di violenza volte a rendere la donna economicamente dipendente, anche attraverso l'occultamento doloso delle risorse patrimoniali al fine di non corrispondere quanto dovuto a titolo di mantenimento al coniuge o ai figli, occorre introdurre specifici e dedicati interventi anche di carattere normativo;

un numero enorme di donne ha poi subito una qualche forma di molestia sessuale: l'Istat dice che nel 2018, 8 milioni 816 mila donne (il 43,6 per cento) fra i 14 e i 65 anni, ha subito molestie sessuali nel corso della vita. Per quel che riguarda le molestie sul lavoro, dove esiste un sommerso importante, del 7,5 per cento di donne che ha subito ricatti sessuali sul lavoro, solo il 20 per cento ne ha parlato e quasi nessuna ha denunciato;

un fenomeno ampio a cui occorre dare una risposta anche attraverso un intervento normativo che dia applicazione all'articolo 40 della Convenzione di Istanbul;

occorre poi ricordare che il 21 giugno 2019, la Conferenza internazionale del lavoro ha approvato a Ginevra la *Convention concerning the elimination of violence and harassment in the world of work* con 439 voti a favore, sette contrari e 30 astensioni dai delegati della Conferenza che riunisce i delegati dei Governi, sindacali e rappresentanti degli imprenditori dei 186 Paesi membri dell'Ilo (Organizzazione internazionale del lavoro). La Convenzione, accompagnata da una relativa «Raccomandazione», afferma che la violenza e le molestie nel mondo del lavoro «sono inaccettabili e incompatibili con un lavoro dignitoso». Gli Stati che

ratificano la Convenzione si impegnano ad adottare disposizioni contro violenze e molestie e a fornire un facile accesso a mezzi di ricorso e a rimedi;

nella mozione n. 1-00243, a prima firma dell'On. Lisa Noja, si evidenzia come «le donne con disabilità abbiano una probabilità di essere vittime di violenza da due a cinque volte superiore rispetto alle donne non disabili, frequentemente nell'ambito delle relazioni domestiche, a causa della posizione di maggiore fragilità e vulnerabilità sofferta»;

il «Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne» per il triennio 2017-2020, approvato nel novembre 2017 in Consiglio dei ministri dal Governo *pro tempore*, è uno strumento importante volto a dare piena attuazione alla Convenzione di Istanbul. Esso ripropone i tre assi strategici della Convenzione di Istanbul: prevenire, proteggere e sostenere, perseguire e punire, oltre ad un asse trasversale di supporto all'attuazione relativo alle politiche integrate. Il piano, dovrà essere rinnovato nel 2020;

la sezione del «Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne» dedicata agli impegni dell'Italia in ambito internazionale vede interventi a favore dell'*empowerment* delle donne, della loro piena partecipazione ai processi di sviluppo e a favore della lotta a ogni forma di violenza contro le donne e le bambine; programmi di cooperazione contro la violenza sulle donne nei Paesi indicati dal Piano strategico ed interventi per promuovere l'attivazione dei sistemi di comunicazione e informazione/sensibilizzazione tra i Paesi di provenienza delle vittime e quello di accoglienza, affinché siano rese palesi le modalità di adescamento/ricatto delle vittime e le reali condizioni di lavoro che si riservano poi all'arrivo, anche con l'aiuto delle reti diplomatiche; in attuazione dell'articolo 1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e per il compimento degli obiettivi posti al paragrafo 5.4 «Soccorso» del piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2017, sono state adottate le linee guida nazionali per l'assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza e che si rivolgono al pronto soccorso, pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* il 30 gennaio 2018;

le regioni, in virtù della loro competenza di tipo concorrente in materia di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi socio-sanitari ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, devono adoperarsi affinché le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere diano puntuale attuazione alle linee guida nazionali. Ad oggi non si sa quante regioni lo stiano facendo; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (Nazioni Unite,

20 dicembre 1993) include esplicitamente la tratta e la prostituzione forzata tra le forme di violenza di genere. Il 26 febbraio 2016 il Consiglio dei ministri ha adottato il primo piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani per gli anni 2016-2018 finalizzato a definire strategie di lungo periodo per la prevenzione e il contrasto del fenomeno mediante azioni di sensibilizzazione, promozione sociale emersione ed integrazione delle vittime della tratta; la Cabina di regia per l'attuazione del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani costituita con decreto il 2 agosto 2016 a palazzo Chigi, a riunitasi l'ultima volta il 7 maggio 2019, deve comunque rinnovare il Piano stesso scaduto il 1° febbraio 2019 al fine di evitare che le vittime rischino di non essere efficacemente tutelate;

in merito alla sicurezza delle donne, i dati dicono che la diffusione di armi comporta un pericolo maggiore di omicidi e di vittime nei settori più indifesi, in particolare le donne. Nel merito, Giorgio Beretta, analista dell'Opal (Osservatorio permanente sulle armi leggere) in una intervista a Linkiesta del 15 gennaio 2019, dichiarava che «dei 92 tra omicidi di donne e femminicidi che sono stati commessi nel 2018» ben 28, cioè quasi uno su tre, sono stati compiuti da persone con regolare licenza per armi. In sintesi, oggi l'ambito di maggior pericolosità per gli italiani, soprattutto per le donne, è quello familiare e relazionale e se c'è un'arma in casa è più probabile che venga utilizzata per ammazzare un familiare, spesso una donna, che per respingere eventuali ladri»; il Rapporto ombra delle associazioni di donne per il Grevio, il gruppo di esperte sulla violenza contro le donne del Consiglio d'Europa (ottobre 2018), incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia, raccomanda come «urgentissimo e fondamentale menzionare espressamente nel codice civile la violenza intra-familiare come causa di esclusione di affidamento condiviso e la violenza assistita come causa di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale»;

al fine di garantire una tutela preventiva della persona offesa, la legge 19 luglio 2019, n. 69, ha rafforzato l'interlocuzione tra la magistratura penale e quella civile, in caso di contemporanea pendenza di procedimenti relativi alle stesse parti, al fine di ridurre il rischio di decisioni confliggenti in tema di tutela delle vittime o, al contrario, di strumentalizzazione, nel giudizio civile della vicenda penale;

occorre tuttavia segnalare come ancora in troppi casi accade che un procedimento penale scaturito da una denuncia per violenza domestica proceda completamente staccato dal procedimento civile di separazione e si disponga l'affido condiviso dei figli e/o si impongano diritti di visita che mettono a repentaglio i diritti e la sicurezza della vittima o dei minori; accade altresì che si colpevolizzino le madri che denunciano la violenza, di cui

viene messa in discussione la competenza genitoriale con meccanismi quali la Pas (sindrome dell'alienazione parentale, che non ha basi scientifiche come ribadito anche dalla Corte di cassazione) e la vittimizzazione secondaria a tutti i livelli, che determinano una prosecuzione dell'esercizio di potere e di controllo nei confronti della donna. La Pas passa sovente attraverso le consulenze tecniche d'ufficio (Ctu), redatte da psicologi, psicoterapeuti o psichiatri nominati dal giudice; questa problematica sarà indagata e approfondita dal lavoro della nuova Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, come dichiarato, secondo quanto consta ai firmatari del presente atto, dalla sua Presidente, senatrice Valeria Valente;

occorre ricordare poi che l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul impone di prendere in dovuta considerazione gli episodi di violenza vissuti dai figli minori «al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli»;

in tal senso, va salutata positivamente la presa di posizione della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, che in merito al disegno di legge cosiddetto Pillon, che proponeva una riforma in materia di affido condiviso, il cui contenuto ad avviso dei firmatari del presente atto viola la Costituzione e le convenzioni internazionali, ha annunciato la volontà di non sostenere il provvedimento;

la prevenzione resta centrale nella lotta alla violenza di genere. Essa passa inevitabilmente da una profonda opera di promozione di una cultura ispirata alla parità di genere, al superamento degli stereotipi, del sessismo e della misoginia. Un cambiamento che deve investire in maniera decisa e forte tutti gli istituti e i soggetti della formazione e della cultura;

le politiche annunciate dall'attuale Governo in tema di conciliazione, parità di genere e *welfare*, vanno nella giusta direzione e segnano un'importante inversione di tendenza; centrale è il ruolo della scuola di ogni ordine e grado al fine di educare al rispetto di genere, contrastare ogni forma di violenza e discriminazione e favorire il superamento di pregiudizi e disuguaglianze;

purtroppo, ancora oggi, nei mondi che vengono a contatto con la violenza sulle donne, sono presenti molti pregiudizi. Per questo la specializzazione e la formazione di tutti i soggetti che vengono a contatto con la violenza sulle donne, sono cruciali. Anche su questo si è intervenuti con la legge 19 luglio 2019, n. 69, ma occorre investire di più in termini di risorse umane ed economiche;

sul piano della comunicazione viene ancora riservata poca attenzione al ruolo che i media possono avere per consolidare una coscienza sociale diffusa di condanna del fenomeno. Troppe volte, soprattutto nei casi di femminicidio, i media tendono a far passare un messaggio fuorviante e diseducativo, sia sul piano del linguaggio, che su quello della rappresentazione della notizia. Espressioni come «Amore malato», «eccesso di amore», «raptus», «gigante buono», richiamano ad una sorta di giustificazionismo dell'azione violenta. Anche su questo punto la Convenzione di Istanbul interviene in maniera puntuale con l'articolo 17, prevedendo la sensibilizzazione degli operatori dei settori dei *media* per la realizzazione di una comunicazione e di un'informazione, anche commerciale, rispettosa della rappresentazione di genere;

in tal senso, il Manifesto di Venezia, promosso dalla Commissione pari opportunità della Federazione nazionale della stampa italiana con altri sindacati e l'associazione Giulia giornaliste, ha messo l'informazione al centro della rivoluzione culturale che può contrastare la violenza sulle donne;

nell'era del *web*, la violenza, come è noto, corre anche in rete e le donne sono le principali vittime del discorso d'odio *on line*, il cosiddetto *hate speech*. L'odio in rete si sta diffondendo come un fiume in piena ed è in costante crescita nel nostro Paese. È ormai evidente che si tratta di un problema da affrontare con urgenza, tanto a livello nazionale che mondiale;

sul fronte della tutela delle donne vittime di violenza e in funzione preventiva, è fondamentale il trattamento degli uomini violenti anche nella fase di esecuzione della pena. I dati dicono che, espiata la pena, gli uomini violenti tendono a commettere altri reati della stessa natura. Su questo punto così rilevante è intervenuta la legge 19 luglio 2019, n. 69, ma occorre tuttavia continuare a lavorare al fine di rimuovere le condizioni all'origine dei fatti violenti e causa di una probabile recidiva. Tale impegno va supportato dalle necessarie risorse umane ed economiche; la lotta alla violenza contro le donne necessita di ulteriori risorse umane ed economiche. Esse devono essere destinate con criteri trasparenti ed attenti ai principi sanciti dalla Convenzione di Istanbul;

un obiettivo importante e condivisibile della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio è quello di arrivare ad una legge quadro sulla violenza contro le donne al fine di sistematizzare e dare omogeneità alla normativa esistente;

per quanto l'attività di repressione sia fondamentale per combattere il fenomeno

della violenza di genere, si è altrettanto certi che una concreta e puntuale attività di prevenzione sia altrettanto necessaria;

infatti, gli interventi punitivi possono essere utilizzati come deterrente e le misure cautelari possono essere applicate per fermare sul nascere casi di violenza. Tuttavia, la casistica degli atti di violenza nel nostro paese ci dimostra che queste misure non sono sufficienti; la prevenzione è infatti la chiave maestra per risolvere questo fenomeno. Infatti, è necessario un cambio radicale culturale e sociale, che l'impianto normativo dovrebbe accompagnare e favorire;

fulcro di questo impianto non può che essere la scuola, luogo in cui gli adulti di domani crescono e vengono formati. L'insegnamento del rispetto del proprio *partner* nelle aule scolastiche, libri di testo che non forniscano idee maciste e stereotipate, attività di informazione, dialogo sono solo alcune delle politiche che potrebbero favorire la prevenzione di questo fenomeno;

desta preoccupazione il fatto che da tempo è in circolazione sul mercato nei negozi ludici e *store online* un gioco da tavolo «*Squillo*» prodotto dalla *Raven Distribution* nel quale ogni giocatore deve gestire l'attività di sfruttamento di prostituzione delle ragazze che possono essere uccise e i loro organi umani venduti, così come ad oggi risultano in commercio altri giochi simili distribuiti sempre dalla *Raven Distribution* come «*Squillo – Bordello d'Oriente*», «*Megere e Meretrici*», «*Squillo Time Travels – Deep Space 69*» «*Squillo city*». Si ravvisa la necessità di intervenire, a fronte dell'evidente carattere diseducativo e sessista del gioco in questione che, peraltro, banalizza e deride la mercificazione del corpo di donne sfruttate e obbligate a vendere il proprio corpo da soggetti della criminalità organizzata,

impegna il Governo

- 1) a mettere in campo tutte le iniziative necessarie a raggiungere la piena applicazione della Convenzione di Istanbul;
- 2) ad adottare iniziative volte alla prevenzione e al contrasto della violenza economica;
- 3) ad adottare iniziative per introdurre strumenti di welfare volti a sostenere economicamente le donne nel loro percorso di fuoriuscita dalla violenza e a favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro e l'autonomia abitativa;

- 4) a valutare l'opportunità di prevedere sul sito del Dipartimento per le pari opportunità una sezione accessibile (*Open data*) dove venga resa disponibile la documentazione di interesse pubblico, creando anche uno strumento efficace e incisivo di segnalazione di materiale;
- 5) a mettere in campo strategie efficaci per prevenire e perseguire ogni forma di violenza fisica, psicologica e sessuale, che può affliggere le donne nel contesto di un rapporto di lavoro e ad adottare le iniziative di competenza per ratificare quanto prima la *Convention concerning the elimination of violence and harassment in the world of work*;
- 6) ad assumere le iniziative necessarie ad approvare un nuovo piano nazionale antiviolenza per il triennio 2020-2023;
- 7) a monitorare, per quanto di competenza, l'attuazione a livello regionale delle linee guida nazionali per l'assistenza sociosanitaria alle donne che subiscono violenza e che si rivolgono al pronto soccorso;
- 8) a definire urgentemente il nuovo piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani e ad adottare iniziative per stanziare fondi adeguati per l'implementazione dei progetti di protezione delle vittime;
- 9) a promuovere le iniziative necessarie a garantire, su tutto il territorio nazionale, che le vittime di reati, come lo sfruttamento della prostituzione, possano essere inserite in percorsi sociali al fine di rompere definitivamente il legame con gli sfruttatori;
- 10) a proseguire nell'attività di costante monitoraggio e controllo della diffusione delle armi per uso di difesa personale, nonché a continuare od assicurare che alla detenzione legittima di un'arma corrisponda una tempestiva ed efficace comunicazione ai familiari, ai conviventi maggiorenni, anche diversi dai familiari, compreso il convivente *more uxorio*;
- 11) a valutare l'opportunità di adottare iniziative per introdurre modifiche al codice civile al fine di prevedere la violenza intra-familiare come causa di esclusione di affidamento condiviso e la violenza assistita come causa di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale;
- 12) a valutare l'opportunità di adottare iniziative per estendere l'ammissione al gratuito patrocinio in deroga ai limiti di reddito alle cause civili direttamente riferibili ai reati che vedono le donne i bambini vittime di violenza per i quali il gratuito patrocinio in deroga è già ammesso in sede penale;
- 13) a promuovere la parità tra i sessi e la prevenzione della violenza di genere attraverso l'educazione scolastica, assumendo iniziative per destinare a tale scopo nuove risorse finanziarie;

14) a verificare, per quanto di competenza, che per la formazione specifica e per l'aggiornamento del personale chiamato ad interagire con la vittima, polizia e carabinieri, magistrati, personale della giustizia, polizia municipale e personale sanitario, siano previste risorse adeguate;

15) ad adottare politiche volte a garantire la parità di genere e retributiva, anche mediante eventuali meccanismi incentivanti quali la possibilità di ottenere un'apposita «certificazione di pari opportunità di lavoro» e ad incrementare l'occupazione femminile, elemento quest'ultimo fondamentale per la liberazione delle donne dalla violenza;

16) ad assumere iniziative per dare attuazione all'articolo 17 della Convenzione di Istanbul, anche attraverso l'adozione di misure per la promozione da parte dei *media* della soggettività femminile e l'introduzione di efficaci meccanismi di monitoraggio e di intervento sanzionatorio su comportamenti mediatici e comunicativi di ogni tipo che esprimano sessismo e visione stereotipata dei ruoli tra uomo e donna;

17) ad adottare iniziative volte a prevenire e contrastare il fenomeno dell'*'hate speech*;

18) ad assumere le iniziative necessarie al fine di destinare le risorse umane ed economiche necessarie per i programmi di trattamento per gli uomini autori di violenza contro le donne;

19) a valutare l'opportunità di adottare iniziative volte ad incrementare le risorse destinate al Fondo per le pari opportunità, al Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti, al Fondo antitratta e, in generale, a tutte le politiche per la promozione della parità di genere e per la prevenzione ed il contrasto di ogni forma di violenza contro le donne;

20) a valutare il rafforzamento di una misura di aiuto economico mensile specifico per le donne che subiscono violenza di genere per sostenere lo sviluppo di un progetto di vita indipendente;

21) ad adottare urgentemente le opportune iniziative al fine di rendere pienamente operativa la legge n. 4 del 2018, con particolare riguardo alla possibilità di accesso ai fondi in favore degli orfani per crimini domestici;

22) ad adottare ogni iniziativa di competenza per tutelare l'autonomia delle associazioni impegnate contro la violenza nel rispetto degli *standard* e dei criteri previsti dal Piano nazionale antiviolenza;

23) ad adottare iniziative per pervenire a una legge quadro sulla violenza contro le donne al fine di sistematizzare e dare omogeneità alla normativa esistente;

24) a prevedere l'aggiornamento costante della mappatura dei centri anti violenza del Dipartimento delle opportunità, tenendo conto delle indicazioni fornite dalle regioni e province autonome;

25) ad adottare iniziative volte ad evitare la diffusione e la vendita sul libero mercato di giochi e giochi da tavola che palesemente contrastino con i principi della libertà e della dignità delle donne in special modo delle donne ridotte in schiavitù dalla criminalità organizzata. (1-00249)

(Nuova formulazione – Testo modificato nel corso della seduta)

Annibali, Scutellà, Rotta, Rostan, Boschi, Piera Aiello, Anzaldi, Ascari, Barbuto, Bazoli, Berlinghieri, Boldrini, Bologna, Bonomo, Bordo, Braga, Bruno Bossio, Businarolo, Campana, Cantini, Cantone, Carè, Carnevali, Cataldi, Cenni, Ciampi, Colaninno, D'Alessandro, D'Arrando, D'Orso, De Filippo, Del Barba, Di Giorgi, Marco Di Maio, Di Sarno, Di Stasio, Dieni, Dori, Ferri, Fregolent, Gadda, Giachetti, Giuliano, Gribaudo, Ianaro, Incerti, La Marca, Librandi, Lorefice, Lorenzin, Macina, Madia, Mammì, Miceli, Migliore, Mor, Moretto, Mura, Muroni, Nardi, Nobili, Noja, Paita, Palmisano, Perantoni, Pezzopane, Piccoli Nardelli, Pini, Pollastrini, Portas, Prestipino, Quartapelle Procopio, Rosato, Saitta, Salafia, Sarli, Sarti, Schirò, Serracchiani, Sportiello, Toccafondi, Tripodi, Ungaro, Vazio, Verini, Zan»

ATTO CAMERA

MOZIONE I-00334

PRESENTATO DA

BOLDRINI LAURA

TESTO PRESENTATO

MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 2020

MODIFICATO

MERCOLEDÌ 4 MARZO 2020, SEDUTA N. 315

La Camera,

premesso che:

secondo il *Global gender gap report 2020* del *World economic forum*, la parità tra uomini e donne a livello globale, in assenza di radicali cambiamenti, non sarà raggiunta prima di un centinaio di anni;

il mondo in cui si vive continua, pertanto, a proporre persistenti divari tra uomini e donne, sia dal punto di vista sociale sia dal punto di vista economico;

negli ultimi anni, nel nostro Paese, la questione di genere è stata affrontata con numerosi provvedimenti legislativi intervenuti sia sugli aspetti culturali, come l'inserimento dell'educazione alla parità tra i sessi nelle scuole o il congedo obbligatorio per i padri, sia sugli aspetti civili come il divorzio breve. Importanti misure sono state adottate per il sostegno alla maternità (*bonus bebé*, *voucher* per *baby sitter* o asili nido, dimissioni in bianco), così pure per la parità di genere nella rappresentanza e per il contrasto al femminicidio e il sostegno delle vittime di violenza;

purtuttavia, si riconosce che la strada è ancora lunga, restano nodi da sciogliere e ostacoli da superare, ma la si sta percorrendo nell'assoluta convinzione che solo quando la parità sarà pienamente raggiunta si potrà definire l'Italia un Paese civile e maturo a tutti gli effetti;

il nostro Paese, sulla base dell'ultimo *report* sul *gender gap* del *World economic forum*, si colloca ancora al 76° posto su 153 Paesi della classifica mondiale;

tale posizione è dovuta a molteplici fattori. Uno di questi si rinviene nella scarsa rappresentanza femminile nei ruoli emergenti, in quanto, anche laddove le donne siano professionalmente adeguate per dei ruoli, non sono sufficientemente rappresentate. Le donne *manager* in Italia sono, infatti, solo il 27 per cento dei dirigenti: un valore molto al di sotto di quello medio europeo (33,9 per cento). Non solo le donne sono sottorappresentate nelle posizioni apicali, ma quando lavorano spesso svolgono mansioni per cui sarebbe sufficiente un titolo di studio più basso di quello che possiedono. Del resto, il 48,2 per cento degli italiani è

convinto che le donne, per raggiungere gli stessi traguardi degli uomini, debbano studiare più di loro (Censis, 21 novembre 2019);

tornando al *Global gender gap report*, sull'Italia pesa anche la differenza salariale fra uomini e donne a parità di livello e di mansioni. E più le donne studiano, più aumenta il divario: se un laureato guadagna il 32,6 per cento in più di un diplomato, una laureata guadagna solo il 14,3 per cento in più;

la situazione dell'Italia, alla luce dei dati forniti dal *World economic forum*, riflette ancora una ripartizione di ruoli tradizionale. Il Paese, infatti, risale posti in classifica sul fronte dell'istruzione, dove si colloca al 55esimo posto in tema di partecipazione delle donne, ma crolla al 117esimo quando si parla di inclusione economica e addirittura al 125esimo se ci si confronta in equiparazione salariale;

la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati ha avviato, sul tema della parità salariale, dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile, l'esame di alcune proposte di legge che intervengono sulla materia e delle quali si auspica una rapida approvazione;

sempre secondo il Censis, in Italia le donne che lavorano sono il 42,1 per cento degli occupati complessivi. Con un tasso di attività femminile del 56,2 per cento (rispetto al 75,1 per cento di quella maschile) si è all'ultimo posto tra i Paesi europei. Per le giovani donne la situazione è drammatica. Nell'ultimo anno il tasso di disoccupazione in Italia è pari all'11,8 per cento per le donne e al 9,7 per cento per gli uomini. Ma tra le giovani di 15-24 anni si arriva al 34,8 per cento, mentre per i maschi della stessa età si ferma al 30,4 per cento. In questo caso è abissale la distanza con l'Europa, dove il tasso medio di disoccupazione giovanile per le donne è del 14,5 per cento;

la situazione peggiora quando arrivano i figli, stanti le difficoltà a conciliare i tempi di lavoro e quelli della famiglia. Per molte donne lavorare e formare una famiglia rimangono ancora oggi due percorsi paralleli e spesso incompatibili. In Italia l'11,1 per cento delle madri con almeno un figlio non ha mai lavorato. Un dato che è quasi tre volte la media dell'Unione europea, pari al 3,7 per cento. Il tasso di occupazione delle madri tra 25 e 54 anni che si occupano di figli piccoli o parenti non autosufficienti è del 57 per cento, a fronte dell'89,3 per cento dei padri. Ma a guardare bene lo spaccato per livello di educazione, il divario è davvero notevole fra l'80 per cento del tasso di occupazione delle laureate e il 34 per cento di coloro che hanno la terza media o meno ancora, secondo i dati diffusi dall'Istat dal titolo «Conciliazione tra lavoro e famiglia/Anno 2018», pubblicato a metà novembre 2019;

la difficoltà di conciliare famiglia e lavoro emerge dalla preponderanza femminile nei lavori *part time*: una donna occupata su tre (il 32,4 per cento, cioè più di 3 milioni di lavoratrici) lavora *part time*, a fronte dell'8,5 per cento degli uomini.

Lungi dal rappresentare una forma di emancipazione e una libera scelta, il lavoro a tempo parziale è subito per mancanza di alternative da circa 2 milioni di lavoratrici (è involontario per il 60,2 per cento delle donne che hanno un impiego *part time*). Del resto, il 63,5 per cento degli italiani riconosce che a volte può essere necessario o opportuno che una donna sacrifichi parte del suo tempo libero o della sua carriera per dedicarsi alla famiglia (Censis, 21 novembre 2019);

il riconoscimento della parità di genere non è solo una questione di diritti, ma anche un investimento per il sistema Paese. Ad affermarlo è anche il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, che ha evidenziato come «negli ultimi 20 anni numerosi studi, inclusi quelli prodotti in Banca d'Italia, hanno messo in luce i molteplici benefici che derivano da una maggiore presenza e una più piena valorizzazione del contributo delle donne nell'economia e nella società», aggiungendo che «il raggiungimento della parità di genere nel mercato del lavoro è ancora lontano»;

la cosiddetta «legge Golfo-Mosca», da ultimo modificata con la legge di bilancio per il 2020 che ha portato, per le società quotate in borsa, la quota da riservare al genere meno rappresentato da un terzo (33 per cento) a due quinti (40 per cento), ha fatto sì che la percentuale di donne nei *board* delle società quotate italiane salisse al 36,4 per cento. Tuttavia, non ha avuto un impatto significativo, neanche indiretto, sull'aumento della percentuale femminile nel *management*;

la questione della parità salariale ed economica tra uomo e donna diventa ancor più prioritaria nei casi di violenza domestica. Nel processo di fuoriuscita dalla violenza, le donne che denunciano dispongono di scarsi strumenti – in termini di *welfare* – a sostegno del loro percorso di libertà e autonomia. Fatto che, sovente, le obbliga a tornare dal *partner* violento per l'impossibilità di far fronte alle difficoltà economiche;

una forma di violenza molto diffusa e difficile da riconoscere, esplicitamente citata nella Convenzione di Istanbul, è la violenza economica. Una delle ragioni per cui le donne faticano a denunciare violenze subite nello stesso ambito familiare sono le difficoltà economiche legate a percorsi di fuoriuscita dalla relazione, soprattutto quando il *partner* detiene il potere economico e sociale e il controllo completo sulle finanze e sulle risorse familiari, cosicché molte donne, se denunciano il *partner* violento e lasciano la relazione, rischiano di ritrovarsi senza una casa, senza risorse economiche, impossibilitate alla riorganizzazione materiale della propria vita, con la paura che le difficoltà economiche possano incidere anche nel rapporto con i figli;

ancora troppe sono le donne vittime di violenza e anche il luogo di lavoro spesso diventa il luogo di molestie e discriminazioni. Si stima che siano il 43,6 per cento le donne fra i 14 e i 65 anni che nel corso della vita hanno subito qualche forma di molestia sessuale. E la percezione della gravità delle molestie fisiche subite è molto

diversa tra i generi: il 76,4 per cento delle donne le considera molto o abbastanza gravi contro il 47,2 per cento degli uomini (Istat, *Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro*, 13 febbraio 2018);

per questo è importante che si proceda alla ratifica della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro contro la violenza e le molestie nei luoghi di lavoro;

nell'ultimo rapporto sull'Italia redatto da Grevio, organo del Consiglio d'Europa che valuta come gli Stati applicano la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne, si dà conto delle permanenti resistenze nei confronti di una piena attuazione della parità di genere;

il rapporto esprime tutta la sua preoccupazione per «l'emergere di una tendenza a reinterpretare le politiche d'uguaglianza tra i sessi come politiche della famiglia e della maternità», trascurando tutta un'altra sfera della parità nel lavoro o nella vita sociale;

nell'analisi del Consiglio d'Europa, secondo Grevio, la scuola italiana non fa abbastanza per colmare il *gender gap*: «Molte scuole subiscono crescenti pressioni perché rinuncino a condurre attività educative sul tema, ma anche a livello di ricerca universitaria esiste una delegittimazione degli studi sulle questioni di genere, mentre a livello locale alcune città hanno "censurato" eventi che si dovevano tenere in biblioteche pubbliche e miravano ad accrescere la consapevolezza sulle questioni di genere». L'organismo del Consiglio d'Europa interviene, inoltre, sul cosiddetto disegno di legge Pillon in materia di affidamento condiviso e mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità, sostenendo che «Se fosse stato approvato questo disegno di legge avrebbe comportato gravi regressioni nella lotta contro le disuguaglianze tra i sessi»;

molti passi avanti sono però stati fatti: il rapporto mette anche in evidenza provvedimenti e misure che considera esempi a cui altri Paesi potrebbero addirittura ispirarsi: la legge n. 80 del 2015 che dà alle donne vittime di violenza speciali congedi dal lavoro; la legge n. 4 del 2018 per gli orfani delle vittime di femminicidio, così pure l'istituzione della Commissione d'inchiesta sul femminicidio al Senato viene considerata «lodevole»;

purtroppo, la violenza sulle donne rimane una drammatica realtà. In vista della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, il 12 novembre 2019 è stata approvata dalla Camera dei deputati una mozione in cui, pur riconoscendo i numerosi passi avanti sul tema, grazie all'adozione di un complessivo quadro giuridico che interviene in tema di violenza sia dal punto di vista dell'educazione sia della prevenzione, del supporto e della punizione, si è impegnato il Governo ad adottare tutte le ulteriori e necessarie iniziative per proseguire lungo la strada intrapresa;

il problema, come rileva l'Istat, è anche di tipo culturale. Nell'ultimo rapporto si dà conto dei più diffusi stereotipi di genere in cui si riconosce il 58,8 per cento della popolazione (di 18-74 anni), senza particolari differenze tra uomini e donne, e diventano più diffusi al crescere dell'età (65,7 per cento dei 60-74enni e 45,3 per cento dei giovani) e tra i meno istruiti. Per il 10,3 per cento della popolazione spesso le accuse di violenza sessuale sono false (più uomini, 12,7 per cento, che donne, 7,9 per cento); per il 7,2 per cento «di fronte a una proposta sessuale le donne spesso dicono no ma in realtà intendono sì», per il 6,2 per cento donne serie non vengono violentate;

per aiutare a superare tali stereotipi, appare con ogni evidenza un punto di snodo imprescindibile quello di valorizzare le presenze femminili a ogni livello: strategico è, dunque, lo scenario pubblico, in tutte le sue varie declinazioni, iniziando dal mondo dei *mass media*, specie per quanto riguarda l'aspetto della rappresentazione dell'immagine della donna;

fondamentale risulta, inoltre, un'educazione scolastica che non trasmetta l'immagine stereotipata della donna, a partire dai testi scolastici adottati,

impegna il Governo:

- 1) a rafforzare le iniziative per la parità tra i sessi e per i diritti delle donne, anche a prescindere dalle politiche per la famiglia e la maternità;
- 2) ad adottare ogni iniziativa utile per favorire l'accesso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro, elemento fondamentale per la crescita del Paese;
- 3) a sostenere, in ogni sede, le iniziative volte a garantire la parità di genere nelle retribuzioni e nelle carriere;
- 4) a rafforzare strategie volte a prevenire e perseguire ogni forma di violenza fisica, psicologica e sessuale, che può affliggere le donne nel contesto di un rapporto di lavoro;
- 5) ad adottare ulteriori iniziative volte alla prevenzione e al contrasto della violenza economica;
- 6) ad adottare ulteriori iniziative per introdurre strumenti di *welfare* volti a sostenere economicamente le donne nel loro percorso di fuoriuscita dalla violenza e a favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro e l'autonomia abitativa;
- 7) a promuovere la formazione sulla prevenzione della violenza di genere per le professionalità che, in ragione delle attività lavorative svolte, possono entrare a contatto con tali casi, quali medici, infermieri, psicologi, avvocati, assistenti sociali, polizia municipale, nonché a promuovere la formazione sulla prevenzione della discriminazione di genere nei luoghi di lavoro, anche pubblici;

8) a promuovere, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle scuole, la parità e la prevenzione della violenza di genere attraverso l'educazione scolastica, anche mediante l'aggiornamento dei materiali didattici, volto a garantire che i nuovi libri di testo e i suddetti materiali didattici siano realizzati in modo da rimuovere gli stereotipi presenti in tali strumenti di formazione e assumendo conseguenti iniziative per destinare a tale scopo nuove risorse finanziarie, nonché assicurando che, nei metodi di insegnamento e all'interno delle materie di studio, in particolar modo l'educazione civica, siano compresi il rispetto di genere e l'educazione al riconoscimento della violenza di genere, anche domestica;

9) ad assumere iniziative per dare attuazione all'articolo 17 della Convenzione di Istanbul, anche attraverso l'adozione di misure per la promozione da parte dei *media* della soggettività femminile e l'introduzione di efficaci meccanismi di monitoraggio e di intervento sanzionatorio su comportamenti mediatici e comunicativi di ogni tipo, che esprimano sessismo e visione stereotipata dei ruoli tra uomo e donna;

10) a promuovere l'equilibrio di genere nelle candidature, così come nell'ambito delle cariche istituzionali e del *management* delle società pubbliche.

(1-00334)

(Testo modificato nel corso della seduta)

Boldrini, Ascari, Boschi, Muroi, Giannone, Bruno Bossio, Benedetti, Frate, Pezzopane, Annibali, De Giorgi, Cenni, Cancellieri, Schirò, Sarli, Occhionero, Serracchiani, Quartapelle Procopio, Carinelli, Elisa Tripodi, Casa, Deiana, Giordano, Ehm, Bonomo, Barbuto, Villani, Rotta, Palmisano, Madia, Berlinghieri, Incerti, Ciampi, Gribaudo, Martinciglio, Papiro, Carnevali, Baldini, Sportiello, Prestipino, Siragusa, Ciprini, Noja, D'Arrando, Spadoni, Bologna, La Marca, Fornaro, Delrio, Brescia, Nobili, Sensi, Zan, Bonomo, Gebhard, Emanuela Rossini, Ungaro

ATTO SENATO

MOZIONE I-00229

PRESENTATA DA

VALENTE VALERIA

MARTEDÌ 5 MAGGIO 2020, SEDUTA N.213

Il Senato,

premesso che:

l'Italia sta affrontando la più grave crisi sanitaria ed economica dalla fine della Seconda guerra mondiale e, a fronte dell'avanzare della crisi epidemiologica dovuta alla diffusione del COVID-19, il Governo si è dotato di diversi gruppi di esperti con autorevoli competenze nei diversi settori più coinvolti dalle ricadute della crisi, al fine di elaborare strategie e soluzioni, sia per il contenimento e la gestione dell'emergenza, sia per la nuova fase di avvio che il nostro Paese si troverà ad affrontare;

pertanto, sono state costituite numerose task force e gruppi di lavoro istituzionali. Ad oggi, infatti, se ne contano 18 a livello nazionale, una trentina a livello regionale. Queste strutture, che dovrebbero avere caratteristiche più operative, stanno lavorando per gestire la crisi connessa all'emergenza sanitaria e per gettare le basi per far ripartire il Paese dal punto di vista economico. In questo contesto, le task force più importanti sono quattro: il Comitato tecnico-scientifico che si occupa di fornire le evidenze scientifiche in modo da frenare il contagio, la task force per la fase 2 guidata da Vittorio Colao, che ha consegnato al Governo un piano la riapertura delle attività economiche e sociali, lo Staff di supporto al commissario straordinario per l'emergenza che coadiuva il lavoro del commissario straordinario Domenico Arcuri nel garantire l'approvvigionamento di mascherine, medicinali e macchinari e il Comitato operativo della Protezione civile che ha il compito di gestire e coordinare le varie fasi dell'emergenza;

all'operato dei predetti gruppi di lavoro vanno aggiunte le squadre di esperti, di cui i diversi Ministeri

si sono dotati, nonché una quarantina circa di ulteriori strutture di emergenza a livello regionale e locale. Un totale di circa 450 esperti che però vede una scarsissima presenza femminile;

in particolare, occorre rilevare come il citato Comitato tecnico-scientifico sia composto da soli uomini, mentre la task force per la fase 2 su 17 membri conta la presenza di sole quattro donne;

la scarsissima partecipazione femminile in tutte le sedi decisionali citate ha sollevato numerose critiche da parte di larghi settori della società civile, dal mondo della ricerca, a quello del giornalismo, dell'associazionismo femminile, nonché,

trasversalmente, da diversi esponenti politici e numerosi sono stati gli appelli al Governo perché ripensasse la composizione di questi organi;

a titolo esemplificativo si pensi alla Società italiana degli economisti (SIE), che in una nota del suo presidente, Alberto Zazzaro, ha sottolineato come: “(...) la scelta di nominare solo uomini, di fatto non riconosce le elevate competenze che le economiste hanno raggiunto in tutti i campi della ricerca economica e rischia di porre in secondo piano le tante importanti tematiche di genere che la crisi sanitaria ed economica stanno drammaticamente evidenziando”;

rilevato che:

le donne italiane hanno con grande fatica guadagnato negli ultimi cinquanta anni uno spazio pubblico nella polis, in un Paese, l'Italia, che sconta un'incredibile difficoltà a misurarsi con la libertà femminile. A riprova di quanto detto basti pensare alla difficoltà che il diritto italiano, che non è mai mera codificazione di leggi ma anche di linguaggi e prassi, ha avuto nel riconoscere uno spazio di cittadinanza paritario e non neutro delle donne: la riforma del diritto di famiglia approvata nel 1975, il delitto d'onore abrogato nel 1981 e la violenza sessuale riconosciuta come delitto contro la persona e non contro la moralità e il buon costume solo nel 1996;

tuttavia, la presenza femminile nello spazio pubblico è cresciuta costantemente nelle università, nella scuola, nel mondo della ricerca scientifica, nella magistratura, nelle professioni o ancora nel mondo imprenditoriale, anche grazie all'effetto della spinta dei movimenti delle donne che dentro e fuori le istituzioni si sono moltiplicati nel corso degli anni. Grazie ad importanti disposizioni di legge, votate con il lavoro trasversale di donne appartenenti a diversi schieramenti politici, si è assistito anche ad un riequilibrio della partecipazione femminile nelle assemblee elettive e negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate. Si pensi alla legge 12 luglio 2011, n. 120 che ha disposto come il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, in maniera da garantire al genere meno rappresentato almeno un terzo degli amministratori eletti. O ancora alla legge 23 novembre 2012, n. 215, recante disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali;

leggi che hanno fatto da apripista ad una più larga partecipazione delle donne nelle assemblee parlamentari della XVII Legislatura, anche grazie ai numerosi movimenti di donne che hanno acquisito una crescente forza. La maggiore presenza femminile nel Parlamento italiano ha certamente contribuito alla grande stagione di riforme approntate nella XVII Legislatura. Diverse le misure approvate volte a contrastare la violenza contro le donne e a favorire la parità di genere nel mondo del lavoro, riconoscendo loro maggiori tutele. O ancora si pensi agli interventi in materia di parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi

elettorali presenti nei diversi livelli nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo;

rilevato, inoltre che:

- sono state tre ricercatrici dello Spallanzani, Maria Rosaria Capobianchi, Concetta Castillett e Francesca Colavita, ad aver isolato per la prima volta in Europa e per la terza al mondo il nuovo Coronavirus. Un passo fondamentale per sviluppare terapie e possibile vaccino;

- secondo i dati forniti da Linda Laura Sabbadini, direttrice centrale dell'Istat, i due terzi delle donne occupate, 6 milioni 440 mila su 9 milioni 872 mila, stanno continuando a prestare la propria opera, perché impegnate in settori strategici, come il Sistema sanitario nazionale, dove i due terzi sono donne, e la cura domiciliare di anziani non autosufficienti, la scuola, la vendita di alimenti, i servizi bancari e assicurativi, i servizi nella pubblica amministrazione. Sono rimasti fermi, invece, proprio i comparti a più alta densità di presenza maschile, come l'industria e le costruzioni;

- a quanto detto, si aggiunga che le donne a seguito delle misure di contenimento si sono trovate un ulteriore aggravio nei lavori di cura e in quelli domestici, con potenziali conseguenze negative di lungo periodo sull'occupazione femminile e sui già consistenti divari salariali di genere. Dato che per le occupate in smart working si traduce in un pesante sovraccarico di lavoro; appare, pertanto, di tutta evidenza come nella fase di ripartenza del Paese non possano e non debbano mancare lo sguardo, il pensiero e i saperi delle donne. E dunque task force composte in maniera schiacciante, laddove non anche esclusiva, da soli uomini, seppur autorevoli, non possono essere in grado di elaborare strategie e piani di rilancio del Paese senza che queste siano pensate e condivise anche dal restante cinquanta per cento della popolazione;

- perché la ripartenza sia anche un'occasione di rinascita e di innovazione, un'opportunità per correggere alcuni di quei limiti dell'economia e dell'organizzazione sociale che questa crisi straordinaria sta mettendo in evidenza, è assolutamente prioritario che le donne entrino nei luoghi delle decisioni e che questi siano contaminati in modo virtuoso dal loro punto di vista e da uno sguardo differente che ha già elaborato una prospettiva su modelli di produzione e consumo;

- l'elaborazione delle donne ha ribadito la necessità di nuovi comportamenti culturali e sociali e prodotto paradigmi che prevedono l'investimento nella cura e nello sviluppo delle persone, un nuovo equilibrio tra tempi cura e di lavoro, un nuovo concetto di cura delle persone, dei beni e dei luoghi in cui viviamo, un nuovo modello di sviluppo sostenibile. Un patrimonio di cui l'Italia non può e non deve fare a meno proprio nel momento in cui si riscrivono le regole fondanti della società che verrà

consegnata alle future generazioni,

impegna il Governo:

1) a integrare a tutti i livelli, a partire dal Comitato tecnico-scientifico e dalla task force per la fase 2, la composizione dei diversi organi citati in premessa in modo da assicurare una presenza adeguata di uomini e donne;

2) a garantire una rappresentanza femminile adeguata all'interno di qualunque ulteriore altra sede operativa si ritenga opportuno individuare.

(1-00229)

Valente, Fedeli, Bonino, Maiorino, Conzatti, Unterberger, Fattori, Rossomando, Bini, Cirinnà, Biti, Boldrini, Iori, Messina Assuntela, Pinotti, Rojc



Il Volume intende proporre una disamina del complesso apparato sistemico internazionale, inclusi gli organismi intergovernativi a vocazione regionale e il sistema Italia, e del processo di codificazione dei principi e delle fattispecie giuridiche per la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze e della compilazione di politiche e documenti strategici di portata generale e settoriale, finalizzati al rafforzamento della condizione di genere, adottando un approccio di gender mainstreaming e in funzione del potenziamento dell'empowerment di genere.

CRISTIANA CARLETTI

è professoressa associata di Diritto Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna 'Organizzazione internazionale e tutela dei diritti umani' e 'International Law and Development'. È autrice di libri e saggi in materia di diritto delle Organizzazioni internazionali, Diritto internazionale dei diritti umani, Diritto internazionale della cooperazione allo sviluppo e ha curato opere collettanee nelle stesse materie. È esperta legale presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e ha svolto e svolge numerosi incarichi di consulenza e di rappresentanza tecnico-legale del sistema-Italia nel quadro di molteplici Organismi internazionali, europei nonché nazionali (in particolare presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

MARIELLA PAGLIUCA

è cultrice di materia sulle cattedre di 'Organizzazione Internazionale e Tutela dei Diritti Umani' e di 'International Law and Development'. Nel suo ruolo di collaboratrice parlamentare per un membro della Commissione Cultura della Camera dei Deputati, lavora sull'approfondimento e l'aggiornamento normativo di tematiche legate alla cultura, all'educazione, alle pari opportunità e all'antimafia sociale. Scrive di parità di genere su una testata online, con un occhio privilegiato sulle evoluzioni politiche nazionali sul tema.

