

**UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

**CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE
RELAZIONI INTERNAZIONALI**

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

TESI DI LAUREA

**L'Europa e le donne: l'azione dell'Unione europea nel contrasto
alla disuguaglianza tra generi**

DOCENTE Relatore: Prof. ALESSANDRO ROSANÒ

STUDENTESSA: STEFANIA FURNO N. Matr. 19 F02 459

Indice

Introduzione: i diritti umani delle donne	1
1. Evoluzione del principio di parità di genere nel diritto dell'Unione europea	
1.1 Uguaglianza tra donne e uomini alle origini del processo di integrazione europea	4
1.2 Novità introdotte dal Trattato di Lisbona	8
1.3 Diritto derivato: direttive a tutela delle donne	11
1.4 <i>Gender mainstreaming</i> e Programmi d'azione	19
1.5 Organi della UE per la parità di genere	23
2. Violenza di genere: una delle più gravi e diffuse forme di discriminazione	
2.1 Violenza sulle donne e trasformazioni della famiglia	30
2.2 I numeri della violenza contro le donne: un'emergenza mondiale	36
2.3 Iniziative assunte a livello internazionale	41
2.4 L'approccio della UE	57
3. Sviluppi recenti in materia di uguaglianza di genere UE	
3.1 Livello di equità nell'Unione europea	64
3.2 Parità di genere al centro dell'azione UE	69
3.3 Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025 ..	73
3.4 Impatti del Covid-19 sul divario donne-uomini	82
Conclusioni: una parità ancora incompleta	87
Bibliografia	90
Sitografia	103

Introduzione: i diritti umani delle donne

All'articolo 1, la *Dichiarazione universale dei diritti umani* afferma: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti»¹ I diritti umani concernono naturalmente l'essenza umana, a prescindere dalle caratteristiche personali e dalle specificità di ognuno². In particolare, nel corso degli ultimi decenni, si è assistito a un denso sviluppo e approfondimento del catalogo dei diritti umani. La donna è sicuramente un soggetto al centro di un numero consistente di recenti atti e documenti in ambito internazionalistico. Nel secondo dopoguerra il discorso sui diritti delle donne ha ricevuto un impulso decisamente rilevante grazie all'impegno profuso dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Il perfezionamento di strumenti internazionali giuridicamente vincolanti e la mobilitazione dei movimenti femministi e di numerose organizzazioni non governative hanno diffuso maggiore sensibilità verso le problematiche inerenti la condizione femminile.

Oltre a fornire degli spazi normativi idonei a garantire sul piano sostanziale i diritti fondamentali, l'ordinamento internazionale promuove ampiamente i diritti stessi. Vengono creati degli organismi preposti al monitoraggio dell'implementazione degli standard in materia di diritti delle donne. Infatti, attraverso l'attivazione di procedure a sostegno dei diritti, è stato possibile potenziare e consolidare una conoscenza adeguata di determinate condizioni riguardanti le donne - prima ignorate o sottovalutate - che la comunità internazionale ha identificato come meritevoli di tutele (soprattutto in certi contesti economici e culturali e nelle situazioni in cui ricorrono talune circostanze, es. crisi umanitarie, recessioni economiche, conflitti armati, emergenze collegate a eventi catastrofici, controllo del potere politico da parte di integralisti religiosi). Specificamente, si è previsto il ricorso a misure positive al fine di rimuovere tutte le condizioni che concorrono a perpetuare le discriminazioni a carico delle donne e di agevolarne il processo di concreta parificazione rispetto all'uomo.

L'uguaglianza di genere si riferisce alla situazione in cui donne e uomini sono titolari di medesimi diritti, responsabilità, opportunità in tutti i settori della società e i loro diversi interessi, bisogni, priorità sono egualmente valutati³. La parità tra i

¹ La "Dichiarazione universale dei diritti umani" è stata approvata il 10 dicembre 1948 a Parigi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

² I diritti umani sono delle situazioni giuridiche soggettive di vantaggio che appartengono all'individuo in quanto tale, cioè in quanto essere degno, che si distingue dagli altri viventi per il possesso della dignità umana (B. Conforti, "Diritto internazionale", Editoriale Scientifica, Napoli, 2018).

³ V. Bonini, V. Calderai, E. Catelani, "Diritto e genere nella prospettiva europea", Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

sessi è un valore fondamentale di ogni sistema giuridico democratico, comunemente contemplato nelle costituzioni statali e in numerosi trattati internazionali, rientra nella normativa consuetudinaria e fra i principi generali di diritto⁴. La *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* rappresenta il testo di riferimento in materia di diritti delle donne⁵. Peculiari riferimenti al divieto di discriminazione di genere sono altresì contenuti nelle disposizioni della *Carta delle Nazioni Unite*⁶, della *Dichiarazione universale dei diritti umani*, del *Patto sui diritti civili e politici*⁷, del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*⁸. Inoltre, il principio di eguaglianza è inserito nella *Convenzione sui diritti del fanciullo*⁹, nella *Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco*¹⁰ e, a livello regionale, nella *Convenzione americana sui diritti umani*¹¹, nella *Carta africana sui diritti*

⁴ G. Vedovato, "La parità uomo-donna nel quadro internazionale" in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Vol. 58, no. 4 (232), 1991, pp. 557-582. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/42738823>.

⁵ Adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea Generale dell'ONU. Il 3 settembre 1981 la Convenzione è entrata in vigore, in tempi record rispetto a ogni altro precedente trattato sui diritti umani.

⁶ Si tratta dell'accordo istitutivo dell'ONU, firmato il 26 giugno 1945, con validità dal 24 ottobre dello stesso anno. La "Carta delle Nazioni Unite" include tra i propri obiettivi l'impegno nella cooperazione internazionale funzionalmente alla promozione e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti gli individui senza distinzioni di genere (artt. 1 e 55). Nel Preambolo della Carta si riconosce la necessità da parte della comunità internazionale di uno sforzo reale per l'affermazione di una piena eguaglianza di diritti tra donne e uomini. Questi principi vengono ripresi anche all'art. 7 della "Dichiarazione Universale", documento a cui si ispirano molte nazioni nel formulare i principi guida posti alla base dei moderni ordinamenti democratici. Successivamente le Nazioni Unite, nel 1966, hanno ribadito la necessità di rimuovere ogni forma di discriminazione, comprese quelle di matrice sessuale, anche nel "Patto sui diritti civili e politici" e nel "Patto sui diritti economici, sociali e culturali" rispettivamente agli artt. 2 par. 1 e 3, e agli artt. 2 par. 2 e 3.

⁷ Si occupa dei diritti di prima generazione (o libertà negative, "libertà da"), ossia libertà personale, di opinione, di religione, di proprietà, di associazione, di circolazione. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'ha adottato il 16 dicembre 1966, con efficacia dal 23 marzo 1976.

⁸ Adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, riguarda i diritti di seconda generazione.

⁹ Approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 20 novembre 1989. La Convenzione sancisce i diritti umani dei bambini e dei ragazzi di età inferiore ai 18 anni.

¹⁰ Viene adottata dalla Conferenza generale dell'ONU per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) il 14 dicembre 1960, ed è entrata in vigore il 22 maggio 1962. Il suo scopo è non solo eliminare e impedire la discriminazione, ma anche promuovere la parità di opportunità e di trattamento nell'istruzione.

¹¹ Conosciuta anche come il Patto di San José (Costarica), l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) l'ha adottata il 22 novembre 1969, con validità dal 18 luglio 1978.

*dell'uomo e dei popoli*¹² e nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*¹³.

La parità di genere è un diritto umano riconosciuto, ma è anche sostanzialmente garantito nella vita quotidiana di tutti i cittadini dell'Unione europea? Sin dalla sua nascita l'ordinamento comunitario si è dimostrato sensibile alla tematica della parità di trattamento tra donne e uomini, principalmente con riferimento alla sfera lavorativa. L'attività delle Comunità europee prima, e in seguito dell'Unione europea, è stata orientata al raggiungimento dell'uguaglianza di genere. Nel presente testo si esaminano le fasi di sviluppo della politica per la parità tra i sessi a livello europeo. Il primo capitolo si concentra sulle origini e il contenuto della normativa sull'uguaglianza di genere, soffermandosi sulle fonti di diritto primario, sulle direttive e sulle misure di *soft laws* attuate nel tempo. Peculiare attenzione è rivolta alle istituzioni che hanno contribuito alla difesa dei diritti delle donne in ambito comunitario. Il secondo capitolo è dedicato alla violenza di genere, una delle più rilevanti e frequenti forme di discriminazione, mettendo in luce la preoccupante incidenza del fenomeno. Per completare l'analisi sono approfondite le misure in materia adottate in ambito internazionale ed europeo. Nel terzo capitolo vengono esplicitati gli obiettivi delle recenti iniziative dell'Unione europea a favore della parità di genere. Da ultimo, facendo riferimento a rilevazioni statistiche, si indagano le implicazioni del coronavirus sulla vita delle donne e degli uomini, valutando se l'emergenza pandemica possa rappresentare una minaccia per i traguardi raggiunti. La riflessione conclusiva considera gli sforzi della UE per la lotta alla discriminazione di genere, rimarcando punti di forza e limiti.

¹² Detta anche "Carta di Banjul", è adottata a Nairobi il 28 giugno 1981 dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana. Entra in vigore il 21 ottobre 1986.

¹³ Firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai 13 stati al tempo membri del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 3 settembre 1953.

1. Evoluzione del principio di parità di genere nel diritto dell'Unione europea

1.1 Uguaglianza tra donne e uomini alle origini del processo di integrazione europea

Ogni tipo di discriminazione è antitetica al processo di integrazione europea. Infatti, i trattati istitutivi dell'Unione europea e, in precedenza, delle Comunità europee hanno contenuto sin dalle origini clausole di non discriminazione. La parità tra donne e uomini rappresenta uno dei principi fondamentali profondamente radicati nel diritto comunitario. Nel corso del tempo la legislazione, la giurisprudenza e le modifiche dei trattati hanno contribuito a rafforzare questo principio e la sua applicazione¹⁴. Il desiderio di costruire una società basata sulla piena partecipazione dei sessi alla vita economica, politica, sociale, culturale degli Stati membri era insito nel progetto di edificazione di un'Europa unita¹⁵. Nel diritto primario europeo il principio dell'eguaglianza di genere è stato riconosciuto fin dall'inizio, subendo però una significativa evoluzione. La nozione di parità di trattamento emerge nel *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea* (CEE) del 1957, in relazione all'aspetto salariale¹⁶. Il primo paragrafo dell'articolo 119 (inserito nel capitolo dedicato alle disposizioni sociali) sanciva l'obbligo di assicurare uguale remunerazione a uomini e donne per una stessa tipologia di lavoro. Mentre nel secondo paragrafo si specificava che «la parità di retribuzione senza discriminazione fondata sul sesso implica che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura e che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale»¹⁷. Tale divieto di discriminazione era molto specifico nella sua portata: circoscritto alle distinzioni in base al sesso del lavoratore e riferito unicamente al salario. La finalità perseguita dalla CEE era quella di creare un mercato europeo comune caratterizzato dalla libera circolazione dei fattori produttivi (merci, servizi, lavoratori e capitali). La previsione dell'uguaglianza retributiva tra lavoratrici e

¹⁴ Parlamento europeo, “Parità tra uomini e donne”, Note sintetiche sull'Unione europea – 2022. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3.8.pdf

¹⁵ F. Rescigno, “Percorsi di eguaglianza”, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

¹⁶ Firmato a Roma il 25 marzo 1957 insieme al *Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica* (noto come *Trattato Euratom*), entrati in vigore il 1° gennaio 1958. A questi due trattati, detti Trattati di Roma, aderiscono Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, ovvero i 6 membri fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), creata con il Trattato di Parigi del 1951.

¹⁷ L'art. 119 CEE è stato dapprima rinumerato come art. 141 CE a seguito dell'adozione del *Trattato che istituisce la Comunità europea*, e attualmente come art. 157 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*.

lavoratori era appunto volta a soddisfare l'esigenza di regolamentare la concorrenza¹⁸.

Questo articolo venne introdotto su richiesta della Francia che garantiva la parità salariale nel proprio ordinamento¹⁹. Il governo francese temeva una concorrenza sleale da parte degli altri Paesi membri in cui era molto ampio il *Gender Pay Gap* (la differenza tra la remunerazione percepita dagli uomini e quella spettante alle donne). Con la sottoretribuzione delle donne il datore di lavoro diminuiva i costi, e dunque il prezzo finale dei prodotti, ottenendo un vantaggio competitivo. Inoltre, solo pochi anni prima, nel 1951, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)²⁰ aveva approvato la *Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra manodopera maschile e manodopera femminile*²¹, riaffermando a livello internazionale un principio riconosciuto nel primo dopoguerra. In effetti, il Trattato di Pace firmato a Versailles nel 1919 aveva già codificato il principio della parità salariale²². Le basi legali della politica di pari opportunità vengono, quindi, poste prevalentemente per ragioni economiche (evitare il dumping sociale²³ e assicurare il buon funzionamento della concorrenza), in linea con la tendenza prettamente funzionalista perseguita dalla Comunità europea ai suoi albori. L'art. 119 CEE era, inoltre, considerato una mera dichiarazione di intenti e non un obbligo giuridico. Pertanto, tra la fine degli anni '50 e '60 tale disposizione non suscitò molto interesse. Anche se il Trattato del 1957 aveva fatto propria una nozione molto limitata di uguaglianza tra i sessi, sarà grazie ad esso che la condizione femminile e le pari opportunità costituiranno temi di rilevanza sempre crescente nel processo di integrazione europea.

¹⁸ V. Bazzocchi e I. Lucati, "Parità di genere nell'UE e riflessi nell'ordinamento italiano", Europeanrights.eu, Progetto realizzato con il contributo del Dipartimento per le Pari opportunità, 2012. <http://www.dsps.unict.it/sites/default/files/files/BazzocchieLucati2012.pdf>

¹⁹ La loi du 11 février 1950 introduisait l'égalité de rémunération avec le principe « à travail égal, salaire égal ».

²⁰ Fondata nel 1919 all'interno della Società delle Nazioni, oggi è un'agenzia specializzata dell'ONU. Organismo composto da rappresentanti del governo, sindacati e padronato di ogni Stato membro. L'OIL fissa standard internazionali come il diritto di associazione, il livello salariale sufficiente da permettere ragionevoli condizioni di vita, la parità salariale tra donne e uomini, l'uguaglianza di trattamento per i lavoratori immigrati, l'abolizione del lavoro minorile.

²¹ Art.1 b): «L'uguaglianza di retribuzione tra lavoro maschile e femminile per lavori di pari valore si riferisce a tassi fissi di remunerazione senza discriminazione sulla base del sesso».

²² Art. 427, 7° principio: «uomini e donne dovrebbero ricevere la stessa remunerazione per un lavoro di pari valore».

²³ Il dumping sociale è una pericolosa pratica con cui le aziende vendono i propri prodotti a un prezzo nettamente inferiore rispetto a quello di mercato.

Il principio di parità di trattamento tra uomini e donne è stato successivamente riaffermato all'articolo 16 della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, approvata in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989 da tutti gli Stati membri della CEE ad esclusione del Regno Unito. Questo documento, non vincolante, fu promosso dalla Commissione Delors II (1989-1993), la quale merita di essere ricordata anche perché per la prima volta una quota femminile entrò a far parte dell'esecutivo comunitario²⁴. Nel 1992 venne poi concluso dai Paesi membri della Comunità europea (con l'eccezione del Regno Unito) l'*Accordo sulla politica sociale* (contenuto nel Trattato di Maastricht), il cui art. 2 richiama la Comunità a sostenere e completare l'azione degli Stati in tema di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità e il trattamento sul mercato del lavoro. Invece, l'art. 6 ribadiva in capo a ciascuno Stato membro il dovere di appoggiare «l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro». Con l'adozione del *Trattato di Maastricht* del 1992²⁵ la prospettiva cambiò perché l'azione comunitaria comprendeva una nuova dimensione rivolta al progresso sociale e al miglioramento delle condizioni non soltanto di lavoro, ma più in generale di vita. Tramite poi l'istituzione della cittadinanza europea l'accento fu posto sulla persona in quanto tale a prescindere dallo svolgimento di un'attività economica.

La successiva riforma rappresentò un'ulteriore e significativa svolta. Il principio della parità di genere fu “costituzionalizzato” e inserito tra le missioni della Comunità europea con l'art. 2 del *Trattato di Amsterdam* del 1997²⁶. L'art. 3 par. 2 aveva anche identificato l'obbligo positivo della Comunità di raggiungere e promuovere la parità tra i sessi e non solo l'adempimento di un obbligo negativo di non discriminare²⁷. Ma soprattutto con questo Trattato la Comunità dimostrò di voler andare oltre la mera uguaglianza formale - com'era accaduto fino a quel momento - riconoscendo la legittimità di strumenti di realizzazione di un'uguaglianza sostanziale, come testimonia la norma sulla parità della retribuzione, integrata adesso con la previsione di vere e proprie azioni positive,

²⁴ In particolare con le figure della francese Christiane Scrivener (responsabile della Fiscalità e dell'Unione doganale) e della greca Vasso Papandreu (responsabile dell'Occupazione, delle Relazioni Industriali, degli Affari sociali, delle Risorse umane, dell'Istruzione e della Formazione professionale).

²⁵ Il *Trattato sull'Unione europea* (TUE) è stato siglato il 7 febbraio 1992 (con efficacia dal 1° novembre 1993).

²⁶ “Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi”, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

²⁷ «L'azione della Comunità [...] mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne».

ovvero di misure nazionali che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato (art. 141 par. 4 TCE, ex art. 119 CEE). Il carattere fondamentale dell'art. 141 è stato rafforzato e completato con l'introduzione dell'art. 13, che ha consentito alle istituzioni comunitarie di perseguire la lotta alla discriminazione di genere al di fuori dei rigidi confini del luogo di lavoro²⁸.

L'uguaglianza tra i sessi si conferma un principio costituzionale legalmente garantito dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (nota come *Carta di Nizza*)²⁹. L'art 21 par. 1 contiene un esplicito divieto generale di discriminazione, inclusa quella basata sul sesso³⁰, mentre l'art. 23 ribadisce il principio di parità di genere in tutte le sfere della vita sociale, a partire da quella del lavoro³¹. Anche la Carta ha ritenuto ammissibili le azioni positive e le ha estese a tutti i settori, e non solo quindi a quello professionale. Inoltre, il divieto di discriminazione sulla base del sesso (art. 21) e la parità tra donne e uomini (art. 23) sono stati elevati al livello di diritti fondamentali di tutti gli individui, indipendentemente non solo dall'esercizio di un'attività economica, ma anche dall'appartenenza a un Paese membro.

Sul punto, va ricordato che la proclamazione della Carta di Nizza aveva costituito un momento cruciale per la riaffermazione dei valori sui quali si basava il progetto comunitario e per la costruzione di un'identità europea³². Tuttavia, questo strumento normativo era privo di cogenza giuridica. Per superare questa criticità la Carta venne riprodotta testualmente nel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2004³³. In seguito al clamoroso fallimento di questo

²⁸ «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione 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, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

²⁹ Redatta il 7 dicembre 2000, poi modificata a Strasburgo nel 2007.

³⁰ «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata in particolare 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 a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età, o le tendenze sessuali».

³¹ «La parità tra uomini e donne 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 sottorappresentato».

³² J. Bain e A. Masselot, "Gender Equality Law and Identity Building for Europe", *Canterbury Law Review* 18, no. 1, 2012, pp 97-118.

³³ Firmato a Roma dopo tre anni di lavori preparatori in seno alla Convenzione Europea guidata dall'ex Presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing. Di solito abbreviato in Costituzione europea o Trattato costituzionale poiché poneva l'obiettivo ambizioso di dotare l'Unione europea di una costituzione.

progetto³⁴, la Carta di Nizza è attualmente richiamata dal *Trattato di Lisbona* del 2007³⁵, il quale ha stabilito che essa ha medesimo valore giuridico dei trattati e, quindi, si configura come fonte vincolante di diritto primario europeo (art. 6 comma 1 TUE)³⁶. Acquisendo valenza giuridica, la Carta è divenuta un autorevole documento di riferimento per il proseguimento della consolidata politica comunitaria di pari opportunità.

1.2 Novità introdotte dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona non ha avuto solo il merito di attribuire carattere giuridicamente vincolante alla Carta dei diritti fondamentali della UE, ma ha anche qualificato l'uguaglianza tra uomini e donne come uno dei valori fondanti dell'Unione (art. 2 TUE). In più, il divieto di discriminazione e la parità di genere sono menzionati come caratteristiche della società europea. I valori della UE, come sanciti dal Trattato, si configurano come un patrimonio assiologico condiviso tra gli Stati membri e contemporaneamente esprimono un impegno per il futuro. Il richiamo a quei valori ha sempre funzionato come un baluardo considerevolmente efficace all'ingresso di nuovi Stati nell'Unione³⁷. Difatti, i Paesi candidati devono accettare pienamente, tra l'altro, il principio fondamentale della parità di genere e adoperarsi per includere la legislazione della UE in tale ambito nei propri ordinamenti. Questa continua a essere una priorità del processo di allargamento³⁸.

L'uguaglianza tra i sessi e la lotta contro ogni discriminazione sono obiettivi cardini dell'Unione europea (art. 3 par. 3 comma 2 TUE). A sua volta, il *Trattato*

³⁴ In Francia e nei Paesi Bassi, due Paesi fondatori dell'Europa unita, i rispettivi elettorati bocciarono i referendum di ratifica del Trattato costituzionale.

³⁵ “Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea”, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

³⁶ Regno Unito, Repubblica Ceca e Polonia hanno ottenuto una clausola di esclusione dall'applicazione della Carta.

³⁷ A. Ciancio, “Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea. Profili generali”, *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)* n.1/2016, 29/02/2016.

³⁸ Ai fini dell'adesione, gli Stati candidati devono rispettare i *Criteri di Copenaghen*, elaborati nel 1993 dal Consiglio europeo. Tali criteri sono di tipo economico, politico e giuridico. Il criterio economico impone ai candidati di implementare un'economia di mercato e di adeguarsi agli standard vigenti nei Paesi membri. Il criterio politico richiede che i candidati si impegnino a rispettare e promuovere i valori dell'Unione (come già previsto dall'articolo 49 TUE). Il criterio giuridico esige che i candidati intervengano per modificare i propri ordinamenti in modo da conformarli all'*acquis communautaire*, ossia al diritto dell'Unione europea che si è andato a sviluppare nel tempo sia sul piano normativo sia su quello giurisprudenziale.

*sul Funzionamento dell'Unione europea*³⁹ attribuisce all'Unione il compito di promuovere la parità tra donne e uomini (art. 8) e di combattere le discriminazioni per motivi legati al sesso in tutte le sue attività e politiche (art. 10). Per quanto attiene l'ambito lavorativo, in base al Trattato di Lisbona, le disposizioni sulla parità di trattamento già enunciate agli artt. 137 e 141 del Trattato CE sono confluite negli artt. 153 e 157 TFUE. L'art. 153 §1, lett. i (ex art. 137 TCE) autorizza la UE a sostenere e completare le azioni degli Stati membri nel campo della parità tra uomini e donne per i settori dell'impiego e dell'occupazione. In tale contesto l'art. 157 par. 4 TFUE consente anche l'utilizzo di misure di azione positiva finalizzate all'emancipazione femminile⁴⁰. L'art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE) autorizza altresì l'adozione di provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione, comprese quelle basate sul sesso, in ogni campo del diritto comunitario. Con questo articolo nasce una nuova politica comune: quella dell'eguaglianza⁴¹. L'art. 19 TFUE ha permesso di aggirare lo stretto campo d'applicazione dell'art. 157 TFUE, limitato al solo settore delle professioni.

La procedura legislativa risulta in parte modificata. Per la parità di trattamento sul mercato del lavoro, il Parlamento europeo e il Consiglio della UE possono deliberare con procedura ordinaria⁴² (ossia attraverso quella che era nota come procedura di co-decisione), e adottare misure opportune indirizzate a difendere il principio di uguale remunerazione tra uomini e donne "per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore" (art. 157 par. 3 TFUE). Poi, da un lato si applica la procedura legislativa speciale⁴³ (con voto all'unanimità del Consiglio e approvazione dell'Europarlamento) per l'adozione dei provvedimenti volti a combattere le discriminazioni basate sul sesso; dall'altro si ricorre a quella ordinaria per la definizione dei «principi di base delle misure di incentivazione

³⁹ Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea chiarisce come l'Unione esercita le sue competenze, mentre il Trattato sull'Unione Europea contiene gli obiettivi, i valori e la struttura istituzionale della UE. TUE e TFUE sono pari ordinati e fanno parte del diritto primario europeo.

⁴⁰ «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».

⁴¹ L. Burgorgue-Larsen, "Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa", *Il Mulino*, *Rivista Ragion pratica*, Fascicolo 1, giugno 2011.

⁴² Il Trattato di Lisbona ha stabilito che, di norma, gli atti europei vengono adottati tramite questa procedura, in precedenza chiamata procedura di co-decisione, in cui il Parlamento e il Consiglio sono pari ordinati come co-legislatori. La proposta di atto normativo deve essere approvata, nella medesima versione, sia dal Consiglio sia dall'Europarlamento.

⁴³ Nelle procedure legislative speciali il Consiglio prevale rispetto al Parlamento perché il Consiglio è l'istituzione che delibera e adotta effettivamente quell'atto.

dell'Unione destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri e volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi» antidiscriminatori (art. 19 TFUE).

L'ampliamento della portata dell'uguaglianza di genere ha avuto ripercussioni internazionali. In particolare, ai sensi del Trattato di Lisbona, in materia di libertà, sicurezza e giustizia si applicano le disposizioni generali, compresa la parità di trattamento. Ciò significa che questioni quali l'uso delle prove in materia penale, la protezione delle persone nei procedimenti penali, la tutela delle vittime di reato, le prescrizioni sulla lotta alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale di donne e bambine saranno soggette al rispetto del principio della parità tra i sessi. Infatti, con la riforma di Lisbona le competenze in termini di uguaglianza di genere e di lotta contro la discriminazione sono state trasferite dalla Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione della Commissione europea (EMPL) alla Direzione Giustizia (JUST)⁴⁴. Tale scelta è indice della volontà di considerare tutti gli ambiti in cui si può manifestare la disuguaglianza tra uomini e donne, al di là degli aspetti strettamente legati al lavoro.

Il principio dell'uguaglianza di genere si è allontanato progressivamente dalle sue radici economiche. L'enfasi originaria sulla parità retributiva e sull'evitare distorsioni della concorrenza tra i Paesi membri è stata gradualmente abbandonata. È proprio questo contesto economico che ha permesso di raggiungere il consenso politico tra gli Stati per consacrare la parità di genere come diritto fondamentale. Il principio di eguaglianza, affermatosi nel diritto comunitario fin dall'inizio per considerazioni orientate al mercato interno, si va pertanto consolidando e uniformando in tutti gli ordinamenti degli Stati membri per motivi prevalentemente politici. Tale principio si pone così alla base del concetto di cittadinanza europea e costituisce la premessa per il rafforzamento di un'unione non solo economica e monetaria, ma intesa anche nella sua dimensione politica e sociale⁴⁵. Lo sviluppo storico dell'essenza del principio di uguaglianza di genere rispecchia la costruzione delle Comunità europee, iniziata come un processo di pura integrazione economica e poi evoluto per abbracciare un numero crescente di questioni politiche e per elaborare un sistema di protezione dei diritti umani.

⁴⁴ Le direzioni generali della Commissione europea sono strutture tecnico burocratiche estremamente avanzate, una sorta di equivalente europeo dei ministeri.

⁴⁵ E. Pacini Di Suni, "Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea" in "Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea" a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009.

1.3 Diritto derivato: direttive a tutela delle donne

Un ampio corpus normativo europeo è dedicato all'uguaglianza tra i generi. Oltre alle prescrizioni di diritto primario, l'Unione europea dispone di apposite direttive contro la discriminazione sessuale. Le direttive sono fonti di diritto derivato tipiche (previste esplicitamente all'art. 288 TFUE) e giuridicamente vincolanti (dalle quali deriva un obbligo giuridico). Gli Stati membri sono pertanto obbligati a conformarsi a esse, per quel che attiene all'obiettivo che intendono conseguire. Non sono direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali, bensì devono essere recepite da atti di diritto interno⁴⁶. Le direttive in materia di parità tra i sessi esprimono un importante pilastro della politica sociale europea. Hanno a oggetto diversi aspetti: la retribuzione, l'accesso all'occupazione, la sicurezza sociale, il lavoro autonomo, il miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, la protezione della maternità, i congedi parentali, l'onere della prova nei casi di discriminazione, la conciliazione tra vita professionale e privata. La legislazione adottata non risulta volta solo all'integrazione del mercato interno, ma persegue obiettivi di inclusione sociale, coesione economica, solidarietà e sviluppo dell'Unione.

Le pari opportunità di genere sono state contemplate fin dal Trattato istitutivo di Roma del 1957, come confermato dall'art. 119 riguardante l'ambito salariale. Tuttavia, le discriminazioni salariali a danno delle lavoratrici non avevano ricevuto adeguata attenzione da parte dei governi dei sei Paesi originari. In effetti, alla metà degli anni '60 persistevano ampi divari di retribuzione tra i sessi. Invece, gli anni '70 segnarono una fase di progresso per il progetto europeo. La Comunità non solo si apriva ad altri Paesi, ma approfondiva e dava avvio a una serie di politiche con le quali estendeva le proprie competenze e la propria influenza a nuove aree settoriali: da quella monetaria alla cooperazione politica europea, da quella ambientale a quella energetica, da quella regionale a quella sociale⁴⁷. In parallelo si rafforzava l'ondata di femminismo comunitario, che rivendicava la visione della parità di genere oltre l'ambito del mercato lavorativo. In particolare, i movimenti femministi si stavano avvicinando alla stampa e alle associazioni femminili. Si trattava di stimolare la sensibilizzazione dell'opinione pubblica femminile all'integrazione europea affinché le donne acquisissero una maggiore consapevolezza sui loro diritti e diventassero protagoniste di una realtà che

⁴⁶ L'effetto tipico delle direttive non è l'uniformazione, ma l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, che diventeranno piuttosto simili (visti gli obiettivi comuni) ma non identiche.

⁴⁷ M. Greco, "Il cammino delle donne verso l'uguaglianza. L'intreccio tra integrazione europea e questione femminile (1957-2007)", Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

avrebbe investito sulla loro condizione⁴⁸. Nell'ambito di questo processo si assiste alla nascita dell'*acquis communautaire* sulle pari opportunità. Il principio di parità di trattamento tra uomini e donne acquistò ulteriore rilievo e fu perfezionato. Nel quadro del primo Programma d'azione sociale (1973)⁴⁹ la Commissione europea presentò al Consiglio dei ministri della CEE una specifica direttiva (che verrà approvata nel 1975) per il "ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in ordine all'applicazione del principio della parità retributiva tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile"⁵⁰. L'art. 1 della direttiva 75/117/CEE amplia la parità dei salari tra lavoratori e lavoratrici «per uno stesso lavoro o per un lavoro di uguale valore», coerentemente con un principio liberale di *equal pay for equal value*. Questa direttiva proibisce ogni discriminazione sessuale relativa alla remunerazione di prestazioni lavorative. Gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare ogni forma di discriminazione che si produca a mezzo di leggi e provvedimenti amministrativi nazionali (art. 3). Le persone lese dalla mancata osservanza di questo principio hanno la facoltà di esperire le vie di ricorso giudiziario e beneficiano della protezione contro eventuali reazioni dei datori di lavoro (art. 2). L'anno dopo il Consiglio approvò la direttiva 76/207/CEE concernente l'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne nell'accesso all'occupazione, alla formazione e alla promozione professionali e nelle condizioni di lavoro⁵¹. Tale disposizione vieta ai datori di lavoro di redigere offerte di impiego discriminatorie, ovvero riservate all'uno o all'altro sesso, di rifiutare un'assunzione o di licenziare in ragione del sesso. Con la direttiva 79/7/CEE la Comunità europea esclude la discriminazione in base al sesso in materia di sicurezza e previdenza sociale, in caso di malattia, invalidità, vecchiaia, infortuni sul lavoro, disoccupazione⁵². Queste tre direttive relative alla discriminazione di genere dal punto di vista salariale (1975), nell'accesso al mercato del lavoro e alle condizioni lavorative (1976) e nei sistemi pensionistici (1979) sono state introdotte sulla base dell'art. 119 CEE su iniziativa della

⁴⁸ F. Di Sarcina, "Un'ondata di femminismo comunitario. La nascita della politica di pari opportunità della Comunità economica europea (1969-1978)" in "Memoria e ricerca: rivista di storia contemporanea", Franco Angeli, Fascicolo 30, 2009. DOI: 10.3280/MER2009-030006.

⁴⁹ Approvato dal Consiglio con la risoluzione del 21 gennaio 1974. I principali obiettivi sono: piena occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, maggiore coinvolgimento delle parti sociali alle decisioni economiche e sociali della Comunità e dei lavoratori alla vita delle aziende.

⁵⁰ Direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 10 febbraio 1975 (abrogata dalla direttiva di rifusione 2006/54/CE).

⁵¹ La direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976 è stata modificata dalla direttiva 2002/73/CE con l'obiettivo di aggiornare, chiarire e modernizzare la normativa sulla parità di genere.

⁵² Direttiva 79/7/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1978.

Commissione europea, con un forte sostegno della società civile e su sollecitazione di alcune pronunce della Corte di giustizia⁵³.

La prima metà degli anni '80 viene ricordata come un periodo difficile per la Comunità europea per via dei nuovi problemi derivanti dal secondo shock petrolifero del 1979. Ci fu infatti un peggioramento dei dati relativi alla disoccupazione e le donne erano maggiormente colpite dalla recessione economica. Inoltre, la popolazione attiva femminile era cresciuta del 20%. Così, con l'aggravarsi della crisi petrolifera e l'aumento dell'offerta di lavoro femminile, la domanda globale di lavoro non riusciva ad assorbire la manodopera disponibile. Oltre a ciò, la crisi poneva nuove barriere per l'integrazione delle donne nella vita professionale. Impegnate a risolvere i problemi di equilibrio tra vita lavorativa e familiare, le donne privilegiavano mansioni a tempo parziale, ciò aveva ripercussioni negative sul salario. In generale, il conseguimento di un livello soddisfacente dell'occupazione rimaneva centrale negli obiettivi economici e sociali della Commissione europea. Si intendeva, dunque, garantire l'applicazione degli strumenti comunitari esistenti e definire un orientamento delle politiche in modo da incentivare una ripresa di occupazione in un contesto di crescita economica. Nel 1986 sotto la presidenza di Jacques Delors e contemporaneamente all'approvazione dell'*Atto unico europeo*⁵⁴, vennero adottate due nuove direttive che estesero l'applicazione del principio di eguale trattamento al settore dei regimi professionali di sicurezza sociale e alle attività autonome. La direttiva 86/378/CEE riguarda i regimi professionali che forniscono tutela contro i rischi di malattia, infortuni, invalidità, disoccupazione e anzianità, nonché quelli che prevedono altri social benefits, come assegni familiari, qualora a beneficiarne siano lavoratori (art. 4)⁵⁵. Tale direttiva si applica a tutti i lavoratori, compresi quelli indipendenti, ai pensionati, ai lavoratori temporaneamente non attivi (per malattia, maternità, infortuni o disoccupazione involontaria), alle persone in cerca di occupazione, ai lavoratori affetti da disabilità (art. 3). La direttiva 86/613/CEE

⁵³ La prima serie di casi importanti sulla parità retributiva condusse alle 3 sentenze Defrenne, il cui contenzioso è durato quasi un decennio: 1) Sentenza della Corte del 25 maggio 1971. *Gabrielle Defrenne contro Stato belga*. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Conseil d'État - Belgio. Parità di retribuzione. Causa 80-70. 2) Sentenza della Corte dell'8 aprile 1976. *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Cour du travail de Bruxelles - Belgio. Parità di retribuzione fra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile. Causa 43-75. 3) Sentenza della Corte del 15 giugno 1978. *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Cour de cassation - Belgio. Parità di trattamento fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile con riferimento alle condizioni di impiego. Causa 149/77.

⁵⁴ Trattato che ha emendato i Trattati di Roma del 1957. È stato siglato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo, con efficacia dal 1° luglio 1987.

⁵⁵ La direttiva 86/378/CEE del Consiglio del 24 luglio 1986 è stata modificata dalla direttiva 96/97/CE del 20 dicembre 1996.

intende assicurare l'equo trattamento ai lavoratori autonomi e ai loro coniugi o partner che contribuiscono all'attività professionale e che non sono né dipendenti né soci⁵⁶.

Con la riforma dei trattati del 1992 il Parlamento europeo assunse una maggior rilevanza politica e parimenti venne potenziato il ruolo delle parti sociali nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie: il risultato fu un nuovo impulso per le pari opportunità di genere. Questi cambiamenti favorirono l'introduzione di un'altra importante direttiva sulla maternità. La direttiva 92/85/CEE tutela le donne lavoratrici in gravidanza, le puerpere o in periodo di allattamento al fine di migliorare la sicurezza e la salute sul posto del lavoro⁵⁷. L'art. 3 stabilisce linee guida per valutare il rischio associato all'uso o trattamento di agenti chimici, fisici o biologici, ad alcuni processi industriali, a certi movimenti o posture e allo stress fisico e mentale che possono soffrire maggiormente queste tipologie di lavoratrici. Specifiche disposizioni disciplinano il lavoro durante le ore notturne (art. 7), il diritto legale al congedo di maternità di almeno 14 settimane (art. 8), agli esami clinici prenatali (art. 9), alla protezione contro il licenziamento discriminatorio (art.10). A questa direttiva si ispireranno i legislatori europei per includere nella *Carta dei diritti fondamentali della UE* prescrizioni in materia di conciliazione professionale e familiare che garantiscono il divieto di licenziamento per motivi di gravidanza, congedo di maternità retribuito e congedo parentale (art. 33 comma 2). La protezione della maternità, intesa a coprire il periodo che va dal concepimento allo svezzamento, comprende anche il diritto d'accesso a specifiche prestazioni di sicurezza sociale (art. 34).

Dopo la prima metà degli anni '90, le pari opportunità di genere sono diventate un principio fondante che ha ottenuto sempre maggior attenzione tanto nei trattati che nelle politiche⁵⁸. Va notato anche che nel 1995 agli Stati membri dell'Unione europea si aggiungono Svezia e Finlandia, due Paesi con avanzati sistemi di welfare e particolarmente sensibili alle questioni relative all'uguaglianza di genere⁵⁹. Con la direttiva 96/34/CE⁶⁰ si rende obbligatorio e giuridicamente vincolante l'Accordo quadro sul congedo parentale sottoscritto dalle associazione

⁵⁶ Direttiva 86/613/CEE del Consiglio dell'11 dicembre 1986.

⁵⁷ Direttiva 92/85/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992.

⁵⁸ C. Pagnini e S. Sansonetti, "L'Europa delle donne", Rivista online inGenere, Fondazione Giacomo Brodolini, 02/05/2019. <https://www.ingenere.it/articoli/europa-delle-donne>

⁵⁹ M. Minesso, "Welfare, donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX", Franco Angeli Edizioni, Milano, 2015.

⁶⁰ Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996, modificata dalla direttiva 97/75/CE, la quale estende l'ambito materiale di applicazione della Direttiva in questione al Regno Unito.

europee di rappresentanza degli interessi del mondo industriale (UNICE)⁶¹, dei servizi pubblici (CEEP)⁶² e sindacale (CES)⁶³. Vengono fissati una serie di requisiti minimi in merito al congedo parentale di almeno tre mesi concesso a entrambi i genitori di figli fino all'età di 8 anni (clausola 2). Ai singoli dipendenti di ambo i sessi è permesso assentarsi dal lavoro per cause di forza maggiore, in caso di malattia o di infortunio di una persona a carico (clausola 3). Invece, la direttiva 97/80/CE riguarda il ribaltamento dell'onere della prova nei casi di discriminazione sessuale⁶⁴. Afferma il principio secondo cui, allorquando la parte ricorrente presenti a una giurisdizione o a un'istanza competente elementi di fatto che consentano di presumere l'esistenza di una discriminazione, spetti alla parte convenuta provare che non vi sia stata violazione del principio di uguaglianza. Nessuna limitazione è prevista per gli Stati membri di imporre un regime probatorio più favorevole alla parte ricorrente (art. 4). Queste prescrizioni trovano applicazione nel quadro di ogni procedimento civile o amministrativo riguardante il settore pubblico o il settore privato (ad eccezione dei casi di giurisdizione volontaria), mentre, salvo diversa disposizione a livello nazionale, non si applicano nei procedimenti penali (art. 3).

La UE ha affrontato il reato di molestie sessuali commesse sul luogo di lavoro nella direttiva 2002/73/CE, la quale definisce le nozioni di discriminazione diretta e indiretta, di molestie e di molestie sessuali⁶⁵. Sussiste una discriminazione diretta se, per via del suo sesso, un individuo subisce un trattamento meno favorevole rispetto a un'altra persona in una circostanza paragonabile. La discriminazione indiretta si verifica quando disposizioni, criteri o prassi apparentemente neutri possono svantaggiare una persona di un determinato sesso. Le molestie indicano situazioni in cui viene violata la dignità umana e vengono commessi comportamenti indesiderati connessi al sesso della vittima, al fine di «creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo». Le molestie sessuali designano atteggiamenti inopportuni con connotazione sessuale - espressi in forma fisica, verbale o non verbale - che mirano a offendere la dignità umana (art. 2). Inoltre, tale direttiva incoraggia i datori di lavoro a utilizzare strumenti preventivi per escludere le molestie sessuali,

⁶¹ UNICE - Unione delle Confederazioni imprenditoriali dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa.

⁶² CEEP - Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica d'interesse generale.

⁶³ CES - Confederazione Europea dei Sindacati.

⁶⁴ Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997, modificata dalla Direttiva 98/52/CE, che estende il regime relativo all'onere della prova al Regno Unito.

⁶⁵ Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 (abrogata dalla direttiva di rifusione 2006/54/CE).

inasprisce le sanzioni per i casi di discriminazione e prevede l'istituzione di organismi incaricati di promuovere la parità di opportunità tra donne e uomini all'interno degli Stati membri.

La discriminazione e la disparità di trattamento basate sul sesso non sono una problematica limitata alla sfera lavorativa, ma interessano molteplici ambiti della vita quotidiana. Mentre la legislazione sull'uguaglianza di genere è molto sviluppata nel settore professionale, una normativa contro la discriminazione per motivi di sesso al di fuori del luogo di lavoro non è stata adottata fino alla fine del 2004. La direttiva 2004/113/CE attua la parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso e nella fornitura di beni e servizi⁶⁶. Sulla base dell'art. 13 TCE, il principio dell'uguaglianza di genere deve essere perseguito in tutte le politiche comunitarie. Con questa direttiva viene esteso ad aree esterne al mercato lavorativo, in conformità all'Agenda sociale europea adottata a Nizza nel 2000⁶⁷. La direttiva è dedicata ai beni e ai servizi offerti al pubblico indipendentemente dalle persone interessate (ovvero a prescindere dalla situazione individuale del consumatore potenziale). Si intendono i beni e i servizi forniti a fronte di una remunerazione al di fuori della sfera privata e familiare, in particolare nell'ambito dei servizi bancari e assicurativi. Il divieto di discriminazione fra donne e uomini si applica all'accesso e alla fornitura di beni e servizi, tanto per il settore pubblico che per quello privato (art. 3). Essenzialmente si fa riferimento a tutti i beni e servizi non coperti da alcuna esistente direttiva. Tuttavia, il campo di applicazione materiale della direttiva è molto limitato in quanto esclude aspetti quali l'istruzione, la violenza domestica, i media. L'art. 6 prevede che gli Stati membri possano mantenere o adottare misure specifiche per compensare gli svantaggi sperimentati da entrambi i sessi allo scopo di conseguire la piena uguaglianza nella pratica (alla luce dell'art. 141 par. 4 TCE). Perciò, questa direttiva va al di là del semplice requisito formale di non discriminare. Il principio di parità di genere supera i suoi limiti economici e prevede una protezione di base per tutti i suoi cittadini indipendentemente dal loro status sociale. La legge contro la discriminazione basata sul sesso non è salvaguardata solo all'interno delle aree di libertà di circolazione e mercato interno, ma può anche essere applicata in tutti i campi del diritto della UE.

Nel 2006 alcuni atti legislativi sono stati abrogati e sostituiti dalla direttiva 2006/54/CE, che ha consolidato il quadro giuridico esistente sull'uguaglianza di genere in materia di occupazione e di impiego⁶⁸. Questa direttiva, di rifusione, raccoglie in un unico documento le disposizioni relative a parità di remunerazione,

⁶⁶ Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004.

⁶⁷ Approvata dal Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000 (2001/C 157/02).

⁶⁸ Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.

regimi occupazionali e onere della prova. È stata introdotta nell'ambito del programma di miglioramento della legislazione europea. Pertanto, questo raggruppamento è avvenuto in vista di rendere la normativa sulla parità di genere più facilmente chiara e accessibile. La Commissione europea ha stabilito esplicitamente che la rifusione delle direttive sull'uguaglianza tra i sessi non è semplicemente una compilazione o una codificazione delle direttive precedenti. La direttiva di rifusione mira a semplificare e modernizzare la legislazione comunitaria. Appare quindi chiaro che dovrebbe integrare tutte le aree dell'uguaglianza di genere. Tuttavia, la Commissione ha deciso di non includere tutte le direttive, ma solo le seguenti sono state riunite in un unico testo: la direttiva sulla parità retributiva 75/117/CEE, la direttiva sulla parità di trattamento 76/207/CEE come modificata dalla direttiva 2002/73/CE, la direttiva sui regimi professionali di sicurezza sociale 86/378/CEE come modificata dalla direttiva 96/97/CE e la direttiva sull'onere della prova 97/80/CE come modificata dalla direttiva 98/52/CE (art. 34). La direttiva sulle lavoratrici in gravidanza 92/85/CEE e la direttiva sul congedo parentale 96/34/CE sono entrambe omesse dalla proposta di rifusione. Il motivo principale addotto dalla Commissione è che queste direttive non hanno la stessa base giuridica delle altre direttive sulla parità di genere. Infatti, la direttiva sulle lavoratrici gestanti è stata adottata in ragione di preoccupazioni di salute e sicurezza sul lavoro e la direttiva sul congedo parentale è il risultato di un accordo tra le parti sociali. In compenso, la direttiva di rifusione prevede per la prima volta garanzie per le donne che tornano dalla maternità e dal congedo di adozione (artt. 15 e 16)⁶⁹.

Nel 2010 le parti sociali (BusinessEurope, UEAPME, CEEP e CES)⁷⁰ hanno concluso un nuovo accordo quadro sul congedo parentale, attuato dalla direttiva 2010/18/UE⁷¹. Il congedo parentale per la nascita o l'adozione di un figlio è esteso a quattro mesi per ciascun genitore (clausola 2). La direttiva si applica a tutti i lavoratori di ambo i sessi e a tutti i tipi di contratto - a tempo indeterminato, determinato, parziale o interinale (clausola 1). Si prefigge di equilibrare la vita lavorativa e le responsabilità familiari per i genitori che esercitano un'attività professionale. Invece, la direttiva 2010/41/UE promuove la parità di opportunità tra lavoratrici e lavoratori autonomi e introduce nuove disposizioni di lotta contro la discriminazione in materia di imprese, protezione sociale e maternità⁷². La

⁶⁹ A. Masselot, "The State of Gender Equality Law in the European Union" in *European Law Journal*, Vol. 13, No. 2, March 2007, pp. 152–168.

⁷⁰ BusinessEurope - lobby che difende gli interessi dei datori di lavoro di società private nei confronti dell'Unione europea. UEAPME - Unione Europea delle Associazioni dell'Artigianato e delle Piccole e Medie Imprese.

⁷¹ Direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell'8 marzo 2010 che abroga la direttiva 96/34/CE.

⁷² Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010 che abroga la direttiva 86/613/CEE.

direttiva permette ai Paesi della UE di utilizzare azioni positive per raggiungere l'effettiva e completa uguaglianza di genere nella vita professionale, ad esempio per incentivare le iniziative imprenditoriali delle donne (art. 5). Per le coppie che esercitano un'attività congiunta, il principio di parità di trattamento tra i sessi implica che le condizioni per la costituzione di una società tra coniugi o tra conviventi siano uguali a quelle adottate per le altre persone (art. 6). In materia di diritti legati alla maternità, le lavoratrici autonome, nonché le coniugi e conviventi coinvolte nell'attività professionale, possono beneficiare di un'indennità di maternità per almeno 14 settimane (art. 8).

La parità tra donne e uomini non è una questione che concerne unicamente il genere femminile. Conciliare l'attività professionale, la garanzia del proprio reddito e il tempo da dedicare a se stessi e alla propria famiglia rappresenta un fattore importante per entrambi i sessi. Le donne e gli uomini dovrebbero avere la possibilità di combinare in modo uguale gli impegni familiari e lavorativi. Il bilanciamento di questi due aspetti può, infatti, avere un impatto positivo sulle strategie europee per la crescita e l'occupazione, l'inclusione sociale e la parità di genere, nonché sul tasso di natalità. Questo è stato il fulcro dell'ultima direttiva europea sull'equilibrio tra lavoro e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza (tutori) adottata nel 2019⁷³. La direttiva (UE) 2019/1158 introduce nuovi diritti, o consolida quelli esistenti, a livello di Unione europea. Tra di essi vi sono il congedo di paternità, il congedo parentale, il congedo per i tutori, le modalità di lavoro flessibili per i genitori e i prestatori di assistenza (art. 1). In occasione della nascita di un figlio, i padri o i secondi genitori possono usufruire di un congedo di paternità di dieci giorni lavorativi, retribuiti allo stesso livello dell'indennità di malattia (artt. 4 e 8). È previsto un diritto individuale di congedo parentale per motivi familiari di quattro mesi, di cui due retribuiti e non trasferibili da un genitore all'altro (art. 5). La direttiva offre altresì ai lavoratori la possibilità di vedersi accordare un congedo per occuparsi di un parente o una persona convivente che necessita di sostegno personale (art. 6). Gli assistenti che lavorano possono avvalersi di 5 giorni all'anno. L'art. 16 specifica esplicitamente che ai Paesi membri con sistemi di congedo più favorevoli è consentito mantenere le disposizioni nazionali vigenti. Inoltre, si rafforza il diritto per tutti i lavoratori con bambini fino ad almeno 8 anni di età e per i prestatori di assistenza di richiedere condizioni di lavoro più adattabili: riduzione dell'orario lavorativo, contratto part-time, *smart working*, flessibilità sul posto di lavoro (art. 9). L'intento è, dunque, quello di favorire una migliore suddivisione delle responsabilità di cura all'interno delle coppie in cui entrambi i partner lavorano, di incentivare i padri a richiedere permessi per occuparsi della famiglia e di aumentare la presenza delle donne nel mercato del lavoro.

⁷³ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che abroga la direttiva 2010/18/UE.

L'approvazione di queste direttive testimonia un impegno forte delle istituzioni dell'Unione in materia di parità tra i sessi ed è il segno incontestabile di un cambiamento di paradigma della costruzione europea. Se i vantaggi in termini economici non sono assenti dalle motivazioni che hanno presieduto alla loro adozione, ciò non toglie che esse sono state concepite analogamente per pervenire allo sviluppo di società più democratiche e tolleranti. Di conseguenza, tali misure legali si estendono a vari ambiti: dalla formazione al lavoro, dai diritti sociali agli interventi per rendere compatibile vita familiare e professionale, andando oltre a una determinata situazione competitiva. Le direttive contro le discriminazioni di genere, definite sul piano europeo, hanno obbligato gli Stati a procedere al necessario adeguamento normativo in merito al principio della parità⁷⁴.

1.4 Gender mainstreaming e Programmi d'azione

In materia di uguaglianza tra i sessi l'Unione europea ha scelto un duplice approccio: associando l'inserimento della tematica della parità in tutte le azioni e le politiche comunitarie con il ricorso a misure specifiche (atti legislativi, programmi di finanziamento, campagne di sensibilizzazione) a favore dell'emancipazione femminile. L'integrazione di genere e le azioni positive richiedono che l'eliminazione delle disuguaglianze sessuali e la promozione dell'eguaglianza di genere siano conseguite in ogni settore di competenza della UE. Di conseguenza, la parità di genere è diventata un requisito orizzontale non solo per combattere la discriminazione, ma anche per raggiungere positivamente l'uguaglianza. Non si tratta più di una questione esclusivamente femminile, poiché il focus è stato spostato sull'affrontare le disuguaglianze a un livello socio-economico e strutturale. L'inclusione della prospettiva di genere (*gender mainstreaming*)⁷⁵ nelle politiche della UE è stata incorporata nel Trattato di

⁷⁴ S. Burri e H. van Eijken "La parità di genere nelle leggi di 33 paesi europei: come vengono recepite le norme dell'UE nel diritto nazionale nel 2014?", Commissione Europea - DG Giustizia, Bruxelles, 2015.

⁷⁵ Il *gender mainstreaming* spicca come parola chiave, insieme a *empowerment femminile* ("conferire autorità e potere" alle donne nella famiglia, nella società, nella politica) alla Conferenza di Pechino del 1995, il quarto di una serie di summit mondiali sulle donne organizzati dalle Nazioni Unite. (Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne: Azione per l'Uguaglianza, lo Sviluppo e la Pace, Pechino, 4-15 settembre 1995.) In questa occasione vengono emanati due atti: la Dichiarazione di Pechino e la relativa Piattaforma d'azione. La Dichiarazione di Pechino dell'ONU è un documento a favore dell'emancipazione femminile e del miglioramento dello status delle donne in tutto il mondo. La Piattaforma coincide con un'articolata strategia volta al concreto progresso delle donne in 12 aree tematiche. In particolare la Piattaforma di Azione di Pechino identifica obiettivi programmatici per raggiungere la parità di genere in 12 settori: Donne e povertà; Istruzione e formazione delle donne; Donne e salute; La violenza contro le donne; Donne e conflitti armati; Donne ed economia; Donne, potere e processi decisionali; Meccanismi istituzionali per favorire il progresso delle donne; Diritti fondamentali delle donne; Donne e media;

Amsterdam all'art. 3 par. 2 (ora sancita dall'art. 8 TFUE) ed è diventata una base giuridica vincolante per la relativa attuazione a livello europeo. L'assunto è che tutte le politiche hanno un riflesso di genere⁷⁶. Le istituzioni europee e i governi degli Stati membri si impegnano a considerare la dimensione di genere in tutte le procedure di progettazione delle attività e dei programmi (analisi, sviluppo, implementazione, valutazione, monitoraggio). Ciò implica una serie di misure fra loro strettamente collegate. Innanzitutto, occorre difendere e incoraggiare la volontà politica per il raggiungimento dell'equità fra donne e uomini a livello globale, nazionale, regionale, locale⁷⁷. Utilizzare dati disaggregati per genere per individuare indicatori che rivelino l'impatto potenzialmente diverso di una stessa disposizione sugli uomini e sulle donne. Aumentare la quota femminile nei centri decisionali, sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Le azioni positive sono diventate lo strumento operativo della politica dell'Unione per promuovere e raggiungere le pari opportunità. Hanno lo scopo di compensare gli svantaggi del gruppo sociale sfavorito ed eliminare le disuguaglianze di fatto. Vengono così chiamate per distinguerle dalle misure puramente "negative", nel senso di divieti e proibizioni di atteggiamenti e comportamenti discriminatori⁷⁸. Le azioni positive esprimono quindi il principio di eguaglianza sostanziale. L'uguaglianza formale mira a produrre norme neutre rispetto al genere. Pertanto, gli individui che svolgono lo stesso lavoro devono ricevere la medesima remunerazione indipendentemente dal sesso. Sebbene questo approccio sia stato molto utile per rimediare alla palese discriminazione sessuale, le evoluzioni sociali e legali hanno messo in evidenza le sue carenze. L'uguaglianza formale non prende in considerazione i diversi contesti in cui si collocano gli individui. Inoltre, le disparità tra uomini e donne spesso derivano da ineguaglianze strutturali inerenti alla società. L'uguaglianza sostanziale tenta appunto di concentrarsi sulle radici della disuguaglianza tenendo conto delle differenze di partenza per ristabilire una situazione di effettiva parità. Vengono

Donne e ambiente; Le bambine. In aggiunta, durante la conferenza si introduce un concetto estremamente importante: "la valorizzazione delle differenze". Si arriva alla consapevolezza che per raggiungere l'uguaglianza di diritti e di condizione è necessario riconoscere e valorizzare le differenze del genere femminile e maschile, quindi dare rilievo all'esperienza, alla cultura e ai valori di cui le donne sono portatrici poiché costituiscono una ricchezza per tutta l'umanità. (L. Maiolino, "Non voglio morire", Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2018).

⁷⁶ G. Vingelli, "Un'estranea fra noi. Bilanci di genere, movimento femminista e innovazione istituzionale", Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005.

⁷⁷ A livello locale il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa ha elaborato la *Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale* (Innsbruck, maggio 2006) affinché gli enti territoriali promuovano l'uguaglianza tra i sessi.

⁷⁸ F. Di Sarcina, "Diritti e politiche di parità nell'Unione europea", Università degli Studi di Siena – Centro di Informazione Europe Direct, 2010.

così elaborati provvedimenti specifici, ad esempio per la protezione delle lavoratrici in gravidanza e delle lavoratrici madri⁷⁹.

La politica sulla parità di genere si è sviluppata attraverso l'attuazione delle direttive, delle azioni positive e ulteriormente con la definizione dei programmi d'azione per la parità delle possibilità tra donne e uomini. Un piano d'azione comprende una serie di obiettivi da raggiungere entro un termine. L'uso dei programmi d'azione, strumenti di *soft law*⁸⁰, costituisce una pratica diffusa, utilizzata per gestire particolari *issues* politiche, spesso non inizialmente incluse tra le competenze comunitarie⁸¹. Da un punto di vista procedurale, le proposte vengono generalmente elaborate dalla Commissione europea per essere poi presentate al Consiglio insieme a una indicazione di bilancio. Nel caso specifico dei programmi d'azione per l'uguaglianza di genere, nel corso della trattativa, numerose sono le opinioni che vengono ascoltate (dalle lobbies ai sindacati, dai gruppi di ricerca al mondo dell'associazionismo femminile). Una volta approvato, il programma d'azione costituisce la base per le proposte legislative, il finanziamento di progetti, di studi e di ricerche, sempre sotto il costante monitoraggio dell'esecutivo comunitario.

Tra il 1982 e il 2006 si sono succeduti 5 Programmi d'azione sulle pari opportunità. Negli anni '80 divenne più difficile adottare formalmente una legislazione avanzata contro la discriminazione di genere a causa della resistenza di governi euroscettici in alcuni paesi della CEE. Nonostante ciò, il tema era entrato nell'agenda della Commissione e del primo Parlamento europeo elettivo⁸². Nel 1981 la Commissione approvò il *Primo Programma d'azione sulle pari opportunità (1982-1985)*⁸³. Questo segnò un passo fondamentale nell'ambito della politica di uguaglianza tra sessi. L'obiettivo era consolidare i diritti delle donne in materia di occupazione, equità salariale e promuovere la parità attraverso misure concrete. Il Programma ha previsto un miglioramento della condizione

⁷⁹ D. M. A. Gottardi, "Politiche di genere in Europa" in "Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia" a cura della Fondazione Nilde Iotti, Ediesse, Roma, 2013, pp. 221-228.

⁸⁰ Le fonti di *soft law* sono atti che, seppur non vincolanti, hanno valenza politica nello scenario internazionale.

⁸¹ B. Bertarini, "L'imprenditoria femminile", Giappichelli Editore, Torino, 2022.

⁸² In precedenza l'Assemblea era costituita da parlamentari nazionali che svolgevano anche il ruolo di europarlamentari. Nel 1976, il Consiglio europeo decise di rendere il Parlamento europeo elettivo e, quindi, dare legittimazione democratica all'Europa unita dotandola di un'assemblea rappresentativa dei popoli europei. Le prime elezioni a suffragio universale diretto si tennero tra il 7 e il 10 giugno 1979.

⁸³ Comunicazione della Commissione al Consiglio del 14 dicembre 1981 per un programma d'azione sulla promozione della parità delle donne.

femminile nella società tramite la sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti della parità di genere attraverso manifestazioni, campagne e pubblicazioni. Il *Secondo Piano d'azione* (1986-1990)⁸⁴ proponeva iniziative a favore dell'occupazione delle donne in attività attinenti alle nuove tecnologie e della ripartizione uguale delle responsabilità professionali, familiari e sociali tra i due sessi. Viene data priorità alle misure concernenti l'organizzazione dell'orario di lavoro, la creazione di infrastrutture di accoglienza per l'infanzia e la reintegrazione dei lavoratori nel mercato occupazionale dopo periodi di congedo parentale. Il *Terzo Programma d'azione* (1991-1995)⁸⁵ ha sostenuto le pari opportunità nel campo dell'occupazione e della formazione professionale. Altri settori d'intervento riguardavano la diffusione di una maggiore conoscenza della gamma delle carriere accessibili alle donne; la diversificazione delle scelte lavorative delle donne attraverso l'orientamento scolastico e professionale; la valorizzazione del potenziale lavorativo femminile sia in termini qualitativi che quantitativi. Il *Quarto Programma d'azione* (1996-2000)⁸⁶ ribadiva l'obbligo di applicare il principio di *gender mainstreaming* ai vari livelli - europeo, nazionale, regionale e locale. Per raggiungere questo intento, l'Unione europea considera il partenariato internazionale come elemento fondamentale e rafforza la cooperazione e la complementarietà delle azioni svolte dai vari attori interessati (Commissione, Stati membri e partner sociali). In aggiunta, coordina, supporta e sovvenziona la realizzazione di progetti transnazionali. Infine, il *Quinto programma d'azione comunitario per la parità di opportunità* (2001-2006)⁸⁷ intendeva valutare l'entità della discriminazione nell'Unione e l'efficacia delle misure antidiscriminatorie. Tra gli obiettivi previsti vi è anche il miglioramento della comprensione delle questioni connesse alla parità fra le donne e gli uomini, compresa la discriminazione diretta e indiretta basata sul sesso. A decorrere dal 1° gennaio 2007, questo programma d'azione è stato sostituito dal programma comunitario Progress, relativo al finanziamento di progetti di inclusione sociale e occupazione⁸⁸. Il programma era articolato in cinque sezioni: occupazione, protezione e inserimento sociale, condizioni di lavoro, lotta contro la

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio del 20 dicembre 1985 concernente un nuovo programma a medio termine «Parità delle possibilità per le donne (1986-1990)».

⁸⁵ Risoluzione del Consiglio del 21 maggio 1991 relativa al terzo programma di azione comunitaria a medio termine per la parità di opportunità tra uomini e donne (1991-1995).

⁸⁶ Decisione 95/593/CE del Consiglio del 22 dicembre 1995, in merito a un programma d'azione comunitaria a medio termine per le pari opportunità per le donne e gli uomini (1996-2000).

⁸⁷ Decisione 2001/51/CE del Consiglio del 20 dicembre 2000 che istituisce un programma d'azione comunitario riguardante la strategia comunitaria in materia di parità fra le donne e gli uomini (2001-2006).

⁸⁸ Decisione 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS.

discriminazione e la diversità, e uguaglianza fra donne e uomini. Dal 2014 il programma Progress è confluito nel Programma della UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI)⁸⁹. Il Programma EaSi è gestito direttamente dalla Commissione europea e per quanto riguarda l'asse Progress sostiene la modernizzazione delle politiche sociali e del lavoro, incoraggia la parità tra uomini e donne e la lotta contro le discriminazioni.

1.5 Organi della UE per la parità di genere

Nel tempo l'Unione europea si è dotata di istituzioni dedicate alla difesa dei diritti delle donne e della parità di genere⁹⁰. Segnatamente, il Parlamento europeo ha sempre sostenuto il principio di uguaglianza tra i sessi, adottando numerose risoluzioni, oltre che partecipando all'approvazione delle direttive in materia. Nel 1979 votò a favore dell'istituzione della *Commissione ad hoc per i diritti delle donne* e della *Commissione d'inchiesta sulla situazione della donna in Europa* nel 1981, entrambi organismi di natura temporanea. Va notato che in quel momento la presidenza del Parlamento europeo era ricoperta dalla francese Simone Veil, prima donna a essere eletta per questa carica. In seguito all'attività svolta da queste due Commissioni, fu istituita nel 1984 la *Commissione sui diritti della donna e l'uguaglianza di genere* (FEMM). Questa commissione parlamentare è permanente e continua la sua attività affrontando diverse questioni. Le sue competenze riguardano: la definizione e la valutazione di tutte le politiche comunitarie, i programmi per le pari opportunità; la promozione dei diritti della donna nella UE e nei Paesi terzi; l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione basata sul sesso; la realizzazione e l'ulteriore sviluppo dell'inclusione della dimensione di genere in tutti i settori; il monitoraggio e l'implementazione degli accordi e delle convenzioni internazionali a favore delle donne; la politica d'informazione sulle donne. In tale quadro, gli argomenti specifici di cui si occupa frequentemente la Commissione FEMM sono: la sottorappresentanza delle donne nei processi decisionali, l'indipendenza economica delle donne, il divario retributivo, la povertà femminile, i diritti in ambito di salute riproduttiva e sessuale, il traffico di esseri umani e la violenza contro le donne e le bambine.

⁸⁹ Regolamento (UE) n.1296/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.

⁹⁰ A. De Vivo, "Uno sguardo di genere sull'Europa: cinquant'anni di politiche di genere", Fondazione Nilde Iotti – Atti del Convegno "Le donne e l'Europa", 11 aprile 2014.

Inoltre, il Parlamento europeo collabora alla pianificazione delle politiche nell'ambito della parità di genere formulando relazioni di iniziativa e richiamando l'attenzione delle altre istituzioni su determinate problematiche. Ogni anno organizza eventi durante la Giornata internazionale della donna per mantenere alta la consapevolezza sui temi dell'uguaglianza. Al suo interno, il Parlamento sta altresì inserendo la prospettiva di genere nei lavori di tutte le sue commissioni.

La Commissione europea ha assunto un ruolo fondamentale per le politiche europee di pari opportunità. Innanzitutto, ha fondato nel 1977 il *Servizio "Informazione donne"* presso la Direzione generale dell'Informazione. Questo servizio ha organizzato nel tempo incontri, seminari e tavole rotonde, contribuendo a mettere in luce l'esigenza di affrontare capillarmente la questione dell'uguaglianza di genere. Il *Servizio "Informazione donne"* ha anche dato vita al *Bollettino "Femmes d'Europe"* che, tra il 1977 e il 1992, ha raccolto le informazioni relative alla vita politico-istituzionale della Comunità europea, nonché tutte le notizie relative alle associazioni femminili e i movimenti femministi presenti negli Stati membri. Il Bollettino «voulu par des femmes d'Europe pour des femmes d'Europe» era diretto dalla giornalista francese Fausta Deshormes La Valle, funzionaria presso la Direzione generale dell'Informazione. "Femmes d'Europe" era un giornale bimestrale, distribuito alle donne con responsabilità politiche, alle giornaliste o a coloro che lo richiedevano, per diffondere notizie concernenti la condizione femminile. Era lo strumento centrale per avvicinare le donne al progetto integrativo europeo⁹¹.

Nel 1981 la Commissione europea ha poi creato il *Comitato consultivo per le pari opportunità tra donne e uomini* con il mandato di supportare l'esecutivo comunitario nell'elaborazione e nell'attuazione della sua politica di promozione del lavoro delle donne e di uguaglianza delle possibilità⁹². Questo organismo è composto dai rappresentanti degli Stati membri, delle parti sociali europee e dalle organizzazioni non governative. Il Comitato elabora pareri alla Commissione su questioni rilevanti per la realizzazione dell'uguaglianza di genere in Europa. In aggiunta, favorisce regolari consultazioni e la condivisione di competenze, politiche, prassi tra i paesi UE e i vari *stakeholders*.

Il *Gruppo ad alto livello sul gender mainstreaming* è il forum informale di discussione istituito dalla Commissione europea nel 2002. Fornisce assistenza tecnica alle presidenze del Consiglio della UE nell'individuazione delle tematiche da affrontare, nonché principale organo istituzionale deputato alla pianificazione

⁹¹ F. Di Sarcina, "L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)", Il Mulino, Bologna, 2010.

⁹² Decisione 82/43/CEE della Commissione, del 9 dicembre 1981, relativa all'istituzione di un Comitato consultivo per l'uguaglianza delle possibilità tra le donne e gli uomini (abrogata dalla Decisione 2008/590/CE della Commissione del 16 giugno 2008).

del monitoraggio strategico della Piattaforma d'azione di Pechino e per lo sviluppo dei relativi indicatori. Le riunioni del Gruppo rappresentano, inoltre, un'occasione fondamentale di scambio reciproco di informazioni sulle migliori pratiche e le esperienze realizzate dalla Commissione europea e dagli Stati partecipanti.

Con la riforma dei fondi strutturali del 1993, il principio di pari opportunità è stato inserito nella disciplina generale dei fondi⁹³. A tal proposito nel 2004 viene creato il *Gruppo ad alto livello sul gender mainstreaming nei fondi strutturali*. È presieduto da un rappresentante della Commissione e composto da responsabili nazionali nel settore dei fondi strutturali. Il suo compito è fornire consigli in merito all'applicazione del *gender mainstreaming* alle autorità che gestiscono l'implementazione dei fondi strutturali e di procedere a uno scambio di buone procedure ed esperienze in tal senso.

Il 5 marzo 2010 la Commissione ha ratificato la *Carta per le donne* nell'ottica di potenziare la promozione della parità di genere in Europa e in tutto il mondo⁹⁴. Questo documento è stato adottato «in occasione della Giornata internazionale della donna 2010, in commemorazione del 15° anniversario dell'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'azione della Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, svoltasi a Pechino, e del 30° anniversario della *Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*». La Carta indica cinque campi d'azione specifici: raggiungere l'indipendenza economica delle donne; colmare i divari salariali; incrementare la rappresentanza femminile nei processi decisionali; rispettare la dignità e l'integrità delle donne, eradicando ogni tipo di violenza fondata sul genere; difendere la parità tra i sessi oltre i confini della UE.

La Commissione europea pubblica una relazione annuale di ampio respiro sulla situazione dell'eguaglianza di genere. Ogni anno, analizza i programmi di riforme economiche e strutturali dei paesi dell'Unione, formulando una serie di raccomandazioni volte, ad esempio, a migliorare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ad affrontare l'elevato divario retributivo di genere. La Commissione coopera con gli organismi nazionali per la parità di genere e con le organizzazioni della società civile, tra cui la *Lobby europea delle donne*, *European Network for the Work with Perpetrators of Domestic Violence*, *Women Against Violence Europe*, la rete europea *End FGM* (Female Genital Mutilation).

⁹³ I fondi strutturali sono i principali strumenti finanziari della UE per favorire la coesione sociale, economica e territoriale europea.

⁹⁴ Commissione europea, “Comunicazione: Un impegno rafforzato per la parità tra donne e uomini. Carta per le donne”, Bruxelles, 5.3.2010, COM (2010) 78 definitivo.

Nel 2006 il Parlamento e il Consiglio hanno fondato l'*Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (European Institute for Gender Equality - EIGE)*⁹⁵. Quest'agenzia comunitaria, diventata operativa nel 2009 (con sede a Vilnius in Lituania), coadiuva i Paesi membri e le istituzioni della UE nei loro sforzi per combattere le discriminazioni basate sul sesso. Si tratta di un organismo autonomo dell'Unione europea. Coopera con altre agenzie comunitarie, Stati membri, organizzazioni internazionali e organi europei. La sua creazione garantisce all'uguaglianza di genere di rimanere in cima all'agenda politica europea. L'EIGE fornisce ausilio alle presidenze del Consiglio della UE, le quali possono chiedere all'Istituto di esaminare con maggiore attenzione uno dei 12 settori della Piattaforma d'azione di Pechino. Tra le finalità dell'Istituto vi è anche lo svolgimento di un'attività di sensibilizzazione sulle questioni di genere per le cittadine e i cittadini europei e lo sviluppo di strumenti metodologici per contribuire a includere la parità di genere in tutte le politiche comunitarie e nazionali. Inoltre, l'EIGE raccoglie statistiche disaggregate per sesso; analizza e diffonde informazioni aggiornate, attendibili, obiettive e comparabili sulla parità di genere; conduce sondaggi e ricerche in materia; istituisce e coordina una rete europea sull'uguaglianza di genere; organizza conferenze e riunioni ad hoc di esperti. L'Istituto è diventato il centro di conoscenza della UE rivolto ai portatori di interesse e al pubblico in generale per quanto riguarda questi temi. L'obiettivo del Centro di risorse e documentazione online dell'EIGE è conservare la memoria istituzionale di tutto il lavoro in materia di uguaglianza di genere svolto a livello di Unione europea e renderla accessibile a tutti. La banca dati contiene materiali utili, idee, suggerimenti, orientamenti e spunti su come attuare l'integrazione di genere e come formare i soggetti interessati⁹⁶.

La normativa sull'uguaglianza di genere è tra le politiche europee più avanzate, in gran parte debitrice di un notevole attivismo giudiziario. In effetti, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ampiamente contribuito a plasmare il diritto comunitario sulla parità dei sessi, garantendo al contempo la sua applicazione uniforme negli Stati membri. Con le sue sentenze più volte si è espressa sulla discriminazione di genere chiarendo la portata delle direttive e degli articoli dei trattati. Già nel celebre *caso Defrenne II* la Corte di giustizia della CEE aveva posto le basi per la costruzione di una dimensione sociale europea. Nella sentenza *Defrenne II* dell'8 aprile 1976⁹⁷ fu sottolineato che l'art. 119 CEE non si limitava

⁹⁵ Regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 che istituisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere.

⁹⁶ La biblioteca dell'EIGE comprende oltre 500.000 risorse: documenti strategici, libri, articoli, studi, banche dati specialistiche. La sua piattaforma online è un ottimo mezzo per trovare e condividere conoscenze sulla parità di genere. <http://www.eige.europa.eu>

⁹⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 aprile 1976. *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour du

soltanto a realizzare un'unione economica, ma possedeva anche una vocazione sociale. Tale disposizione aveva un duplice scopo: evitare lo svantaggio competitivo nella concorrenza intracomunitaria per le imprese che attuavano il principio della parità retributiva (obiettivo economico) e il miglioramento della vita e delle condizioni di lavoro dei popoli europei (fini sociali). Il principio della equità di retribuzione a parità di lavoro è stato dunque considerato in entrambi i suoi aspetti economici e sociali come parte delle fondamenta della Comunità. La Corte ha anche chiarito che l'art. 119 del Trattato sulla Comunità economica europea ha effetti diretti: «esso dunque può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali dai singoli, nel caso di discriminazioni che traggono direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro, come pure nel caso di retribuzione diversa di lavoratrici e lavoratori per il medesimo lavoro svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico».

Questa sentenza fu storica perché non solo sanciva la diretta applicabilità dell'art. 119, ma forniva anche una base per il riconoscimento della parità di genere come un diritto umano essenziale⁹⁸. Il contenzioso riguardava le condizioni lavorative delle hostess della compagnia aerea nazionale belga Sabena. In particolare, la dipendente Gabrielle Defrenne era stata licenziata al compimento dei 40 anni perché la politica aziendale imponeva solo assistenti di volo giovani e belle⁹⁹. Al contrario, gli steward potevano andare in pensione all'età di 55 anni: la discriminazione era evidente. Il ricorso era stato presentato nel 1967 dall'avvocata belga Éliane Vogel-Polsky. Proprio in Belgio, l'anno prima, le operaie (definite *femmes machines*) della Fabrique Nationale di Herstal avevano indetto un lungo sciopero per la parità retributiva (che non ebbe esito positivo). Le donne subivano un'enorme disparità di trattamento rispetto ai colleghi uomini ed erano costrette a orari di lavoro durissimi¹⁰⁰.

Dalla sua decisione in *Deutsche Post AG c. Sievers & Schrage*¹⁰¹ la Corte di giustizia europea ha inoltre ritenuto che la finalità economica perseguita dall'art.

travail de Bruxelles - Belgio. Parità di retribuzione fra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile. Causa 43-75.

⁹⁸ D. Fisichella, "La parità di genere nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea", Editpress, Firenze, 2012.

⁹⁹ Regio decreto 3 novembre 1969, che fissa, per il personale di bordo dell'aeronautica civile, norme speciali per l'acquisto del diritto alla pensione e speciali modalità d'applicazione del regio decreto 24 ottobre 1967, n. 50, relativo alla pensione vecchiaia e superstiti dei lavoratori subordinati.

¹⁰⁰ M. P. Di Nonno, "Le Madri Fondatrici dell'Europa", Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2017.

¹⁰¹ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 10 febbraio 2000. Cause riunite: Deutsche Post AG contro Elisabeth Sievers (C-270/97) e Brunhilde Schrage (C-271/97). Domanda di pronuncia pregiudiziale: Landesarbeitsgericht Niedersachsen - Germania.

119 CEE rivesta ormai solo un carattere secondario rispetto a quello sociale. Il principio della parità tra uomini e donne si è, dunque, evoluto oltre i suoi confini economici a seguito di alcuni sviluppi legislativi, ma soprattutto come risultato di un'interpretazione teologicamente orientata da parte della Corte. Quest'ultima è stata una costante custode del concetto di uguaglianza, mostrando un'inclinazione generale ad ampliare il divieto di discriminazione¹⁰². Nell'azione della Corte ha prevalso il “*judicial activism*”, sotto forma di un indirizzo politico pro-integrazione che ha permesso di individuare, nella giurisprudenza del diritto europeo, principi, norme e diritti non direttamente esplicitati nei trattati. Per questo motivo, secondo gli studiosi di diritto europeo, la Corte era ed è il *motore del processo d'integrazione europea*, nonostante la sua natura di istituzione tecnica (e non politica) con funzioni di controllo, non coinvolta nel *decision making* europeo¹⁰³. Basandosi su scarse disposizioni legali, la Corte ha esteso la protezione sostanziale della normativa sulla parità tra i sessi a molti settori, tra cui l'istruzione, la gravidanza, le pensioni aziendali, i regimi professionali di sicurezza sociale¹⁰⁴. Inoltre, ha fornito tutele procedurali e garantito l'effettiva applicazione della legislazione attraverso l'elaborazione di principi come il concetto di discriminazione indiretta, il trasferimento dell'onere della prova dal ricorrente al resistente, l'efficacia diretta delle direttive¹⁰⁵. Questi principi sono stati successivamente codificati nel quadro giuridico comunitario per adeguarsi alla giurisprudenza della Corte.

Nelle sue sentenze, la Corte si riferisce a vari strumenti internazionali, in particolare alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU)¹⁰⁶ del Consiglio d'Europa, e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Istituito nel 1949, il Consiglio d'Europa è

¹⁰² A. Eriksson, “European Court of Justice: Broadening the scope of European nondiscrimination law” in *I•CON*, Vol. 7, Number 4, October 2009, pp. 731–753.

¹⁰³ Questo è dovuto alle sue sentenze, che in vari momenti hanno chiarito importanti dubbi ermeneutici, indirizzando l'integrazione europea in una certa direzione sulla base dello spirito dei trattati piuttosto che dell'articolato preso alla lettera.

¹⁰⁴ O. Pollicino, “Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario”, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

¹⁰⁵ L'efficacia diretta non è un carattere immediatamente operativo della direttiva, ma si configura come rimedio a una mancata trasposizione, come stabilito, per via ermeneutica, dalla Corte di Giustizia con la *Sentenza Van Duyn* del 1974.

¹⁰⁶ La CEDU è stata firmata il 4 novembre del 1950 a Roma, entrata in vigore nel 1953. Questo trattato internazionale (che è stato definito come la “Basic law of Europe”, ossia la legge fondamentale dell'Europa) consiste in un elenco di diritti fondamentali tramite il quale i 47 Stati firmatari (che fanno parte del Consiglio d'Europa) intendono individuare uno standard minimo in termini di riconoscimento e tutela dei diritti umani, sotto al quale – almeno in teoria – essi non sarebbero disposti a spingersi.

un'organizzazione internazionale a sé stante rispetto all'Unione europea¹⁰⁷. È composto attualmente da 47 Stati membri e si occupa di promuovere e difendere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, di favorire la cooperazione economica e sociale tra i paesi europei. La tutela dei diritti è stato l'obiettivo primario del Consiglio d'Europa, che ha sostenuto la parità di genere *de jure* e *de facto* sin dalla sua nascita¹⁰⁸. Nel 1950 ha, infatti, concluso la CEDU, in cui il divieto di discriminazione sessuale è contemplato all'art. 14¹⁰⁹. Questo provvedimento elenca specifici motivi di distinzione ritenuti particolarmente problematici, tra cui il sesso. Nel campo dei diritti delle donne bisogna menzionare anche la *Carta Sociale europea* sottoscritta dal Consiglio d'Europa nel 1961¹¹⁰, poi sostituita dalla *Carta Sociale europea riveduta* del 1996¹¹¹. L'art 4 par. 3 della Carta del 1961 indicava il principio della parità salariale tra donne e uomini «per un lavoro di eguale valore». Mentre l'art. 8 prevedeva una protezione speciale per le lavoratrici madri e vietava il loro licenziamento durante la maternità. La Carta Sociale rivista nel 1996 ha sancito all'art. 20 (parte seconda) il diritto alla parità di opportunità e di eguale trattamento nell'accesso all'occupazione, nelle condizioni di impiego e di lavoro (ivi compresa la retribuzione), nella tutela in caso di licenziamento e reinserimento professionale, nell'orientamento, nella formazione professionale nonché nelle progressioni di carriera, incluse le promozioni. L'art. 27 (parte seconda) garantisce parità di opportunità e di trattamento ai lavoratori aventi responsabilità familiari, mentre l'articolo E (parte quinta) ribadisce il principio di non discriminazione per motivi inerenti al sesso.

¹⁰⁷ Poiché i 27 Stati membri della UE sono anche tra i 47 che appartengono al Consiglio d'Europa, quest'ultima organizzazione è soprannominata “*Grande Europa*”, mentre l'Unione europea è conosciuta come “*Piccola Europa*”.

¹⁰⁸ N. Petersen, “The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law” in “Contemporary Issues in Human Rights Law. Europe and Asia” a cura di Y. Nakanishi, Springer Open, 2018, pp. 129-142. https://doi.org/10.1007/978-981-10-6129-5_7

¹⁰⁹ «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza alcuna distinzione, in particolare 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».

¹¹⁰ Firmata a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrata in vigore nel 1965.

¹¹¹ Adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996, con efficacia dal 1999.

2. Violenza di genere: una delle più gravi e diffuse forme di discriminazione

2.1 Violenza sulle donne e trasformazioni della famiglia

Il 25 novembre di ogni anno si celebra la “Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne”¹¹², stabilita dall’Assemblea Generale dell’ONU nel 1999¹¹³. Il contrasto alla violenza sulle donne è storicamente associato alle lunghe battaglie per eliminare le discriminazioni di genere. La violenza di genere rappresenta una violazione dei diritti fondamentali delle donne relativamente a dignità e uguaglianza¹¹⁴. Nel corso del tempo ha assunto le forme più crudeli e impensabili. Si possono citare le mutilazioni genitali femminili cui sono sottoposte le donne africane (l’infibulazione), la sterilizzazione imposta, gli interventi di politica sanitaria indirizzati alla riproduzione (aborti, contraccezione, gravidanze forzate), i matrimoni coatti o riparatori, la schiavitù sessuale, il traffico e la prostituzione forzata, le “*dowry deaths*” (le morti a causa della dote)¹¹⁵, gli stupri, le violenze sessuali nelle zone di conflitto armato, i femminicidi, le molestie e le violenze sessuali domestiche, le violenze psicologiche, lo stalking. Questo fenomeno ha carattere transnazionale perché interessa ogni Paese. La violenza sulle donne non conosce limitazioni dovute a spazio o tempo: essa colpisce le donne in tutte le zone geografiche del mondo, indipendentemente dal loro status economico o sociale, dalla professione svolta. In tutte le società, e a gradi più o meno elevati, le donne e le bambine sono infatti soggette ad abusi fisici, sessuali e psicologici che si manifestano in modo trasversale rispetto alla classe sociale, al reddito e alla cultura¹¹⁶. È una delle

¹¹² Ogni anno questa data inaugura sedici giorni di attivismo che si concludono simbolicamente il 10 dicembre, Giornata mondiale dei diritti umani, per rimarcare che i diritti delle donne devono essere rispettati e garantiti in quanto diritti fondamentali. L’Assemblea generale ha invitato governi, organizzazioni internazionali e ONG a predisporre attività volte a sensibilizzare l’opinione pubblica su una delle più devastanti violazioni dei diritti umani ancora pervasiva.

¹¹³ Tale giorno fu scelto in ricordo del brutale assassinio - avvenuto il 25 novembre 1960 – delle tre sorelle Mirabal, simbolo di donne rivoluzionarie per l’impegno con cui si ribellarono al regime del dittatore Rafael Leonidas Trujillo, che governò la Repubblica Dominicana dal 1930 al 1961.

¹¹⁴ F. Alfano e L. Di Maio, “La Violenza contro le donne. Le dimensioni del fenomeno e la tutela normativa a livello europeo e internazionale”, Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

¹¹⁵ Situazione in cui una donna sposata viene uccisa o indotta al suicidio dopo aver subito continue torture e molestie da parte del marito o dei suoceri per questioni legate alla dote.

¹¹⁶ P. Degani, “Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza nell’agenda della comunità internazionale”, Research Papers 2/2000, Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova, ottobre 2000. Pubblicazione online sul Sito dell’Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it.

lesioni dei diritti umani più diffuse al mondo e costituisce non solo una minaccia per la loro sicurezza, ma impedisce anche il conseguimento della parità fra i sessi, ostacolando il progresso verso l'uguaglianza, la pace e lo sviluppo¹¹⁷.

A partire dagli anni '90, soprattutto grazie alla pressione esercitata da ONG e organizzazioni internazionali, la lotta alla violenza sulle donne è diventata una priorità a livello mondiale. Data la sua portata, l'eliminazione della violenza contro le donne rientra nell'obiettivo n. 5 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo sostenibile¹¹⁸: "Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e le ragazze". Questo obiettivo mira a ottenere la parità di opportunità tra donne e uomini in ambito economico, politico e della vita pubblica; l'eradicazione di ogni forma di violenza nei confronti di donne e ragazze (compresa l'abolizione dei matrimoni combinati e del fenomeno delle spose bambine); l'uguaglianza di diritti a tutti i livelli di partecipazione. Inoltre, vi è un impegno esplicito a integrare la dimensione di genere in tutti gli obiettivi, i traguardi e gli indicatori di sviluppo sostenibile. L'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nei negoziati per inserire gli obiettivi di parità di genere nell'Agenda 2030.

Pur esistendo dagli albori della civiltà, solo negli ultimi decenni la violenza contro le donne ha acquisito rilevanza nei dibattiti politici, sociali e giuridici domestici e internazionali. In effetti, la sensibilità e la consapevolezza del problema sono aumentate presso l'opinione pubblica. Gli anni '90 coincidono con un ripensamento del discorso sui diritti umani delle donne, e in particolare, sulla questione della violenza, che ha trovato un posto adeguato anche negli strumenti più recenti adottati nell'ambito del diritto penale internazionale. Sulla necessità di attribuire in talune circostanze una valenza "criminale" al fenomeno della violenza contro le donne si registra oggi un consenso pressoché unanime, attestato dalle molteplici iniziative intraprese a livello internazionale e regionale da gruppi di esperti appartenenti a organizzazioni governative, all'associazionismo non governativo e a istituzioni accademiche¹¹⁹. Tuttavia, milioni di donne e ragazze continuano a subire discriminazioni e violenze in ogni parte del mondo. Persino

¹¹⁷ Discorso dell'8 marzo 1993 di Kofi Atta Annan, settimo Segretario Generale delle Nazioni Unite dal 1997 al 2006.

¹¹⁸ L'Agenda 2030 è un programma d'azione per le persone, il Pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Comprende 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (i Sustainable Development Goals, SDG), che riguardano ad es. la riduzione della povertà, della fame nel mondo, tematiche di ordine ambientale, sociale, tecnologico, istituzionale.

¹¹⁹ P. Degani, "Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale". Research Papers 1/2001. Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova. Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it.

in un'epoca che si professa civilizzata come la nostra, rapporti più civili tra i sessi sembrano essere ancora una conquista lontana. La violenza contro le donne tocca il diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà e all'integrità delle donne e perciò impedisce lo sviluppo di una società democratica. Inoltre, la violenza viola il diritto all'identità, poiché essa rafforza e riproduce la subordinazione della donna all'uomo (che negli anni è stata messa in discussione dai movimenti femministi). Si tratta quindi di un fenomeno per il quale è necessario trovare sempre nuovi e più efficaci strumenti di prevenzione e contrasto, a livello sia di diritto interno, sia di diritto internazionale.

La violenza contro le donne è intesa come *species* del più ampio *genus* della violenza di genere, suscettibile di colpire anche gli uomini. Per violenza di genere si intende la violenza compiuta contro una persona per via del suo genere¹²⁰. Le principali vittime sono le donne e le ragazze. Difatti, l'espressione violenza contro le donne è frequentemente usata come sinonimo di violenza di genere. La violenza domestica è la tipologia predominante di violenza sulle donne. L'espressione "violenza domestica" racchiude in sé un ossimoro perché sovrappone l'idea di sicurezza, che dovrebbe esprimere la *domus*, all'orrore dell'aggressione. Questo tipo di violenza viene descritta come nascosta, in quanto avviene nella cosiddetta sfera privata, all'interno della famiglia o dell'unità domestica¹²¹. Si distinguono due macrocategorie: la violenza intergenerazionale che si verifica tipicamente tra genitori e figli e la violenza tra attuali o ex coniugi o partner. Nella maggior parte dei casi la violenza domestica è commessa da un membro della famiglia (marito, fratello, padre, figlio) o da un partner intimo. Le donne sono colpite prevalentemente dalla violenza nel rapporto di coppia, la più frequente e insidiosa. Questa forma di violenza è spesso un crimine reiterato, poiché tendenzialmente si ripete e si intensifica nel tempo. Si differenzia in molteplici tipologie: violenza fisica, sessuale, psicologica, economica. La violenza fisica riguarda aggressioni, maltrattamenti fisici ed è soprattutto opera dei partner. Questi ultimi sono responsabili in misura maggiore anche di alcuni tipi di violenza sessuale come lo stupro, nonché i rapporti sessuali non desiderati, ma subiti per paura delle conseguenze¹²². Tra i tipi di violenza psicologica rilevano le denigrazioni, le umiliazioni pubbliche o private, il controllo delle scelte individuali, dei comportamenti, delle relazioni sociali, le strategie di isolamento, le intimidazioni subite da parte del partner. I comportamenti psicologici sono

¹²⁰ A. Merli, "Violenza di genere e femminicidio. Le norme penali di contrasto e la legge n. 119 del 2013 (c. d. legge sul femminicidio)", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2015, Capitolo 1 "Violenza di genere e femminicidio".

¹²¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), "La violenza domestica contro le donne e le bambine", Centro di Ricerca Innocenti, Innocenti Digest No.6 - Giugno 2000.

¹²² R. Diaz e L. Garofano, "I labirinti del male. Femminicidio, stalking e violenza sulle donne in Italia: che cosa sono, come difendersi", Infinito edizioni, Modena, 2013.

dannosi e altrettanto distruttivi. La violenza economica attiene a ogni forma di privazione o limitazione nell'accesso alle proprie risorse finanziarie. La donna è resa economicamente dipendente dal partner. Spesso tale violenza viene sottovaluta perché confusa con una normale gestione (maschile) del patrimonio familiare.

Le trasformazioni della famiglia, che hanno portato la donna a cercare la propria realizzazione nel lavoro, hanno eroso la supremazia del potere maschile nella coppia, ponendo le basi della violenza contro le donne. Quindi, la violenza sulle donne avrebbe soprattutto radici culturali e nascerebbe dal senso di perdita dell'identità maschile e dei ruoli di potere a essa tradizionalmente connessi¹²³. Fra i profondi cambiamenti che negli ultimi decenni hanno coinvolto la struttura e l'organizzazione della famiglia, l'aspetto più evidente è la crisi dei ruoli tradizionali, cioè il progressivo venir meno della rigida suddivisione di compiti secondo il genere, che era tipico del modello familiare prevalente nella società industriale, in cui uomini e donne sapevano perfettamente ciò che dovevano fare e ciò che si potevano aspettare dal coniuge. La famiglia cosiddetta tradizionale è basata sul matrimonio, considerato come un'unione indissolubile tra i coniugi¹²⁴. Specialmente nel mondo rurale, la famiglia assolve compiti sia produttivi sia riproduttivi e i ruoli femminili e maschili sono nettamente distinti. La figura di riferimento è il maschio capofamiglia, al quale il diritto e la mentalità comune assegnano una posizione dominante. Il marito esercita la potestà maritale (potere giuridico sulla moglie) e la patria potestà (potere giuridico sui figli), che gli permette, per esempio, di stabilire il luogo di residenza della famiglia. La moglie, definita "angelo del focolare" sensibile e sottomesso, non è autonoma economicamente e, anzi, è spesso succube dell'uomo. La subordinazione al marito concerne tanto la sfera personale quanto quella patrimoniale (obbligo della dote ed esclusione della moglie vedova dall'eredità). Al marito viene assegnato il ruolo di fonte del reddito familiare e alla moglie quello di responsabile della gestione della casa e della cura della prole. Questa ripartizione dei ruoli si riflette nella sociologia funzionalista di Talcott Parsons, che negli anni Cinquanta analizza la famiglia come una piccola società alla quale applica il modello AGIL¹²⁵: il padre

¹²³ Nel saggio "Primitive culture" (1871) l'antropologo E. B. Tylor elabora la prima spiegazione scientifica di cultura, definendola come un sistema di credenze, usi, costumi, comportamenti e valori condivisi che vengono acquisiti e utilizzati dai membri di una società per dare un senso al loro mondo.

¹²⁴ R. Spiazzi, "Lineamenti di etica della famiglia", ESD-Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1990.

¹²⁵ Nell'opera "Il sistema sociale" (1951) T. Parsons illustra il paradigma sociologico indicato dall'acronimo AGIL. Qualsiasi struttura sociale deve occuparsi di quattro imperativi fondamentali: 1) funzione adattiva affidata alle istituzioni economiche; 2) raggiungimento degli obiettivi da parte del sottosistema politico; 3) funzione integrativa svolta dall'ordine giuridico; 4) mantenimento dei modelli latenti assegnato alle agenzie di socializzazione.

svolge le funzioni economiche (Adaptation), decisionali (Goal Attainment) e normative (Integration); invece la madre si occupa di educare i figli, trasmettere i valori (Latent pattern maintenance). La disuguaglianza dei ruoli di genere è spesso accompagnata da ragioni ideologiche: essendo ritenuta più emotiva e fragile, la donna non è in grado di svolgere determinate professioni che richiedono forza o razionalità; i figli necessitano di cure materne, che sono naturali e istintive nella donna. Infatti, le donne si dedicano alla cosiddetta economia informale, cioè all'insieme delle attività legate alla trasformazione di beni acquistati per il consumo (la conservazione e preparazione del cibo), al mantenimento dei beni posseduti (la casa e l'abbigliamento) e ai servizi di cura ai minori, ai malati e agli anziani; mentre gli uomini tendono a trascorrere sempre più tempo fuori dall'ambiente domestico¹²⁶. La concezione patriarcale della famiglia e la differenza di sesso si risolvevano nella soggezione, di fatto e di diritto, della donna al dominio maschile e nel suo confinamento al ruolo domestico "naturale" di moglie e di madre.

Al Primo conflitto mondiale si ricollega un iniziale elemento destabilizzante, poiché le donne sostituiscono gli uomini, costretti al fronte, e si inseriscono nel mondo del lavoro. Nel dopoguerra si avverte la possibilità di una effettiva emancipazione della donna nella sfera pubblica. Dopo la Seconda guerra mondiale, nel periodo di intensa crescita economica, aumenta il tasso di attività delle donne, pur rimanendo considerevolmente inferiore rispetto a quello maschile¹²⁷. Si modifica anche l'ideale della donna casalinga, impegnata esclusivamente nei lavori di cura e di assistenza. La donna tenta di affrancarsi dal vincolo economico che la costringeva alla subordinazione all'uomo per conquistare un suo spazio anche all'esterno della famiglia. Per favorire ciò viene creato un sistema di infrastrutture di accoglienza per l'infanzia, presenti anche nelle fabbriche. Tuttavia, la realtà femminile era contrassegnata da una forte segregazione professionale tra sessi, che relegava le donne nei settori meno retribuiti e con minori responsabilità.

La fisionomia della famiglia si trasforma decisamente: la famiglia attuale tende a essere una realtà privata, fondata sull'intimità. Si assiste a un progressivo diffondersi della famiglia nucleare e al tempo stesso al contrarsi della famiglia estesa e di quella multipla. Con la globalizzazione, che ha acuito il senso di incertezza, la famiglia è tendenzialmente meno stabile e presenta strutture variabili: diminuisce infatti la nuzialità a favore di tipi di convivenza non istituzionalizzati. Ci troviamo di fronte a forme familiari non standard, a unioni diverse da quella uomo-donna, a più separazioni e divorzi, a matrimoni senza figli,

¹²⁶ M. Naldini e C. Saraceno, "Sociologia della famiglia", Il Mulino, Bologna, quarta edizione, 2021.

¹²⁷ S. Chemotti, "Donne al lavoro. Ieri, oggi, domani", Il Poligrafo, Padova, 2009.

a meno matrimoni rispetto al passato per la scelta personale di non sposarsi. Questa maggiore fluidità rende ancora più difficile riconoscersi nei ruoli tradizionali e si traduce spesso in una fonte di disagio per la coppia e in una certa instabilità familiare¹²⁸.

La questione della parità fra uomini e donne, emersa in maniera conflittuale dagli anni Settanta del Novecento, ha avuto profonde ripercussioni nel ridefinire le funzioni e le aspettative di genere non solo sul versante femminile ma anche su quello maschile. Per le donne, le lotte e le riflessioni sulla femminilità hanno rappresentato l'apertura di nuovi spazi nell'ambito del diritto, del lavoro, della sessualità e consentito il raggiungimento di livelli di istruzione più elevati, di una maggiore autonomia economica, familiare, sociale. Il sociologo e filosofo francese Pierre Bourdieu mette in luce come le conquiste femminili siano passate attraverso una migliore scolarizzazione della donna¹²⁹. Uno dei cambiamenti più rilevanti nella condizione femminile è senza dubbio l'accesso delle ragazze all'insegnamento secondario e superiore, che ha modificato in modo significativo la posizione delle donne nella divisione del lavoro. Il consolidarsi di una nuova soggettività femminile ha dato avvio a un ripensamento dei modelli identitari maschili. Alcuni stereotipi dominanti nell'immaginario condiviso quale l'idea che all'uomo non sia concesso mostrare debolezze o sentimenti cominciano a perdere terreno nelle culture occidentali. L'egemonia storicamente determinata degli uomini, il fatto cioè che i maschi abbiano sempre tendenzialmente ricoperto posizioni di potere in tutti i settori pubblici e privati, ha iniziato a essere concepita non solo come una indubbia condizione di privilegio, ma anche come una limitazione.

Nonostante l'accresciuta partecipazione nel mercato lavorativo e il miglioramento dell'istruzione, l'emancipazione della donna non è stata tuttavia completa e totale¹³⁰. La presenza femminile è aumentata nei lavori impiegatizi (banche, assicurazioni, uffici pubblici), nell'ambito dei quali però alle donne sono originariamente precluse le principali possibilità di carriera o di avanzamento professionale, perché le funzioni dirigenziali sono quasi sempre affidate solo agli uomini. Negli ultimi decenni è cresciuto il numero delle donne che occupano ruoli manageriali nelle industrie e nelle amministrazioni pubbliche, anche se ciò non sempre corrisponde a un reale accesso ai centri del potere decisionale. In effetti, esiste il fenomeno del "soffitto di cristallo", per cui gli incarichi di vertice sono assegnati in maggior numero agli uomini. Le donne non arrivano mai, o

¹²⁸ Z. Bauman, "Modernità liquida", Editori Laterza, Bari, 2011.

¹²⁹ P. Bourdieu, "Il dominio maschile", Feltrinelli, Milano, 1999.

¹³⁰ A. R. Calbrò, "Oltre il soffitto di cristallo. Il difficile cammino delle donne", Rubbettino, Quaderni della rivista Il Politico, 2012.

difficilmente, ai posti di vero potere, ma si fermano sotto questo immateriale, ma presente, limite che le blocca. Secondo la studiosa Rose Marie Callà, il lavoro permette alle donne di ottenere l'indipendenza economica e di realizzare le proprie attitudini personali, consentendo loro di svolgere professioni storicamente riservate ai maschi¹³¹. La mancata ridefinizione dei ruoli femminili e maschili rende poco chiara l'identità dell'uomo, che talvolta percepisce la donna come antagonista in un gioco competitivo, anziché come compagna di pari dignità in un gioco cooperativo. Gli uomini spesso sono poco collaborativi, incapaci di comprendere le nuove esigenze delle donne e culturalmente impreparati a mutare i propri modelli comportamentali. Così nella doppia figura di madre e di lavoratrice, la donna non regge il carico di incombenze domestiche legate alle cure della prole, conducendo una vita faticosa che le impedisce, laddove abbia un figlio, una seconda o terza maternità¹³².

2.2 I numeri della violenza contro le donne: un'emergenza mondiale

A livello mondiale l'OMS¹³³ ha condotto la più grande indagine sulla violenza contro le donne¹³⁴. I dati analizzati si riferiscono al periodo 2000-2018 (oltre 300 indagini in 18 anni) e provengono dal *Global Database on the Prevalence of Violence Against Women*¹³⁵. Questo studio comparativo intende fornire dati a livello globale, regionale e nazionale per agevolare i governi a monitorare la situazione, in modo da coordinare risposte concrete contro uno dei fenomeni più radicati e terribili dei nostri giorni. Le stime rivelano che nel mondo il 27% delle donne tra i 15 e i 49 anni (più di 1 su 4) ha subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale dal partner (marito, convivente o comunque compagno stabile) almeno una volta nella vita. Il 24% di loro raggiungeva appena i 19 anni. Il 16% delle ragazze nella fascia 15-24 anni riporta di aver già vissuto un'esperienza di questo tipo. «Preoccupa l'elevato numero di giovani donne che hanno subito una violenza da parte del partner in quanto l'adolescenza e la prima età adulta sono

¹³¹ R. M. Callà, "Conflitto e violenza nella coppia", Franco Angeli Edizioni, Milano, 2011.

¹³² E. Vellati, "Il nuovo diritto di famiglia e il ruolo della donna", Novecento.org, n. 8, agosto 2017. DOI: 10.12977/nov177.

¹³³ L'Organizzazione mondiale della sanità è l'agenzia dell'ONU specializzata per il settore della salute.

¹³⁴ Il report "Global, regional, and national prevalence estimates of physical or sexual, or both, intimate partner violence against women in 2018" è stato pubblicato sulla rivista scientifica inglese The Lancet il 16 febbraio 2022. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02664-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02664-7).

¹³⁵ Istituito dalle Nazioni Unite al fine di raccogliere numeri, storie, dati sulla violenza di genere a livello internazionale.

fasi della vita importantissime in cui si costruiscono i fondamenti di una relazione sana» ha dichiarato Lynnmarie Sardinha, l'autrice principale del lavoro.

La ricerca comprende un campione molto ampio, rappresentativo del 90% dell'universo femminile: 161 Paesi e circa 2 milioni di donne dai 15 anni in su. Alcune inchieste (poche, in realtà, vista la difficoltà nel denunciare gli abusi) partono da testimonianze dirette. Per questo l'Organizzazione stessa teme che la reale percentuale di vittime possa essere molto più alta di quel 27%. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale la prevalenza dei casi di violenza da parte degli uomini è più alta in Oceania (49%), seguita poi dall'Africa subsahariana centrale (44%), dai Paesi andini (38%), dall'Asia meridionale (35%), dall'Africa settentrionale e dal Medio Oriente (31%). La diffusione minore si riscontra in Europa occidentale (20%), in Asia Centrale (18%) e in Europa Centrale (16%); per l'Italia il dato si assesta sul 16% (1 donna su 6). La violenza, inoltre, colpisce in modo sproporzionato le donne nei Paesi a reddito medio-basso. Si stima, infatti, che il 37% delle donne che vivono nei contesti più poveri abbia subito violenze fisiche e/o sessuali dal partner nella propria vita, con alcuni di questi Paesi che arrivano a una media di 1 donna su 2. I Paesi ad alto reddito registrano tassi più bassi di questo genere di soprusi. Tenzialmente a maggior ricchezza corrisponde minore violenza, anche se il fenomeno non risulta assente.

Non a caso, per quanto avanzata economicamente e socialmente, l'Unione europea non sfugge alla violenza di genere. Al momento analisi empiriche condotte dall'Unione per monitorare l'entità del fenomeno scarseggiano: l'ultima indagine su scala europea risale al 2014¹³⁶. Commissionato dall'Agenzia della UE per i Diritti Fondamentali¹³⁷, questo studio è il più completo elaborato finora a livello di Unione sulle diverse tipologie di violenza subita dalle donne. Si basa su interviste rivolte a 42.000 donne nei 28 Stati membri (l'inchiesta è stata effettuata prima della Brexit, quindi è incluso il Regno Unito). Dalla ricerca emergono numeri allarmanti: nella UE fin dall'età di 15 anni una donna su tre (il 33%) ha subito violenza fisica e/o sessuale (il 22% da parte del compagno attuale o da partner precedenti). Più della metà delle donne è stata molestata sessualmente (il 55%). Una su cinque è stata vittima di stalking (18%) e una su venti di stupro (5%). Si stima che il 43% delle donne sia stato esposto a violenze

¹³⁶ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), "Violence against women: an EU-wide survey. Main results", Luxembourg, 2014. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf

¹³⁷ Con sede a Vienna, è stata istituita con il regolamento (CE) 168/2007 ed è diventata operativa il 1° marzo 2007. L'Agenzia fornisce alle istituzioni della UE e agli Stati membri assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti nella definizione di iniziative o nell'adozione di misure nei loro rispettivi ambiti di competenza.

psicologiche. Il 16% delle donne con partner violenti ha subito abusi anche dopo la conclusione della relazione. I colpevoli di tali reati contro le donne sono principalmente i loro partner attuali o precedenti. Solo un terzo circa delle donne vittime di abusi fisici o sessuali, per lo più da parte dei partner o di parenti stretti, si rivolge alle autorità. La violenza colpisce anche sul luogo di lavoro: nella UE circa un terzo delle lavoratrici è stata oggetto di molestie in questo ambito. La violenza informatica di genere è in forte aumento: una donna su due ne è stata vittima; soprattutto vengono prese di mira le figure pubbliche come giornaliste o politiche. Per quanto riguarda i tassi di femminicidi i rapporti ufficiali del Parlamento europeo rilevano che nel 2018 a livello di UE oltre 600 donne sono state uccise da un partner intimo, un familiare o un parente. In media ogni settimana 50 donne perdono la vita a causa della violenza domestica. Complessivamente nel 38% dei casi l'autore del delitto è il partner intimo.

Oltre alle lesioni fisiche, la violenza di genere ha impatti devastanti sulla salute psicofisica e mentale delle vittime, che si riflette in una serie di conseguenze e costi economici per le società. Osservando gli ultimi dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (2021), il costo complessivo del fenomeno è quantificabile in 289 miliardi all'anno¹³⁸. La cifra è suddivisa in tre macro-categorie: il 56% è attribuibile al peggioramento della qualità della vita delle vittime a causa delle ripercussioni fisiche ed emotive sulle donne coinvolte; il 30% corrisponde alla perdita economica delle società private di forza-lavoro a seguito dell'isolamento delle vittime (con particolare riferimento ai giorni lavorativi mancati); infine, quasi il 15% riguarda il costo diretto dei servizi (ospedalieri, assistenziali, giudiziari) necessari per far fronte ai casi di violenza di genere. Secondo uno studio pubblicato dall'associazione Intervita, in Italia i costi annuali della violenza di genere ammontano a 24,5 miliardi di euro¹³⁹. Gli ultimi dati resi disponibili dall'Istat (2019)¹⁴⁰ indicano che nel nostro Paese la percentuale di donne (tra i 16 e i 70 anni) vittime di una qualche forma di violenza fisica o sessuale è del 31,5%. Le forme più gravi di violenza sono commesse da persone molto vicine alla vittima (il partner o ex compagno, un parente o un amico); con il 62,7% degli stupri avvenuti per mano del partner. Il dramma è che solo il 27% denuncia quanto accaduto. Difatti, i dati colgono solo una parte delle reali dimensioni del fenomeno, giacché il tasso di segnalazioni alla polizia o ad

¹³⁸ European Institute for Gender Equality (EIGE), "Costs of gender-based violence in the European Union", 2021. <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/costs-of-gender-based-violence-in-eu>

¹³⁹ Intervita Onlus, "Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne", Milano, 2013.

¹⁴⁰ Statistiche Istat (Istituto nazionale di statistica), ente pubblico italiano di ricerca. <http://dati.istat.it/>

altri servizi rimane ancora troppo basso e moltissimi fatti restano sconosciuti al pubblico.

Diverse ricerche hanno evidenziato che la pandemia di Covid-19 ha aggravato la problematica della violenza domestica ovunque. In particolare, il 5 marzo 2021 la Commissione europea ha pubblicato un comunicato stampa in cui sottolinea che il rischio di violenze intime è incrementato durante l'isolamento in casa¹⁴¹. “In Francia il numero di segnalazioni di violenza domestica è aumentato del 32% durante la prima settimana di chiusure, mentre in Lituania è cresciuto del 20% nelle prime tre settimane. L'Irlanda ha visto quintuplicare i provvedimenti per violenza domestica e le autorità spagnole hanno riferito un aumento del 18% delle richieste di intervento durante le prime due settimane di confinamento”.

In Italia i femminicidi sono triplicati nei mesi di *lockdown*. Negli 87 giorni di chiusure per l'emergenza coronavirus (9 marzo – 3 giugno 2020) sono stati 58 gli omicidi in ambito familiare-affettivo: ne sono state vittime 44 donne (il 75,9%) e in 14 casi gli uomini. Ciò significa che ogni due giorni una donna è stata uccisa in famiglia, rispetto a una media annua di un femminicidio ogni 6 giorni (in periodi senza restrizioni). Queste cifre sono il frutto di uno studio della Criminalpol¹⁴², che ha condotto un'analisi sulla correlazione tra maltrattamenti in famiglia e l'isolamento forzato a causa della quarantena. Il *lockdown* ha quindi acuito il problema della violenza tra le mura domestiche, e in particolare quello all'interno della convivenza di coppia.

Tra il 2020 e il 2021 più di 15 mila donne hanno cominciato un percorso personalizzato di uscita dalla violenza nell'ambito dei Centri antiviolenza (Cav). In Italia sono presenti oltre 500 case rifugio e centri antiviolenza, dislocati in tutte le regioni ed elencati nel sito del Dipartimento delle Pari opportunità. Queste strutture forniscono consulenza, ascolto, supporto economico, aiuti concreti e accoglienza alle donne, anche con figli, minacciate o vittime di violenza. I Cav garantiscono anche laboratori per i minori e un sostegno alle genitorialità. Tuttavia, ancora troppe poche donne che vivono situazioni di violenza vi fanno ricorso. Ciò può essere dovuto sia alla mancanza di informazioni e di consapevolezza sul servizio, sia a un sentimento di vergogna sociale nel recarsi in questi luoghi, oltre all'ansia di essere scoperte dal partner.

Le misure restrittive alla mobilità, adottate ai fini di contenimento del contagio, hanno amplificato nelle donne il timore per la propria incolumità. Questa

¹⁴¹ Commissione europea, Comunicato stampa “Giornata internazionale della donna 2021: la pandemia di COVID-19, una sfida di rilievo per la parità di genere”, Bruxelles, 5 marzo 2021.

¹⁴² Direzione Centrale della Polizia Criminale, Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, Servizio Analisi Criminale, “Omicidi volontari”, Roma, gennaio 2021.
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/report_omicidi_anno_2020.pdf

situazione è emersa dall'impennata delle richieste di aiuto e di sostegno al numero antiviolenza e antistalking 1522¹⁴³. Infatti, nei mesi di confinamento le donne che si sono rivolte a questo servizio telefonico per un supporto psicologico sono aumentate notevolmente, soprattutto se paragonate allo stesso periodo dell'anno precedente. La situazione che si è evoluta durante il blocco a causa del Covid è evidente dai dati Istat. Da marzo a giugno 2020 la media di chiamate ricevute è di 135 al giorno. Negli stessi mesi tra il 2013 e il 2019 le telefonate medie quotidiane sono state 56. Nel 2020 si è registrato un incremento pari a 79 chiamate. Il numero di telefonate ha iniziato a scendere solo a giugno, finito il *lockdown*. Nel complesso i dati del 2020 sono notevolmente superiori a quelli degli anni precedenti che, in media, non hanno mai superato le 100 chiamate giornaliere. Queste statistiche sono utili per indagare le tendenze di un fenomeno che spesso sfugge alla possibilità di essere misurato con le sole denunce (in molti casi purtroppo non pervenute). Ciò è dovuto sia a un sentimento di disagio, provato di frequente dalla vittima, sia per il clima di intimidazione e paura all'interno delle mura domestiche, dove il partner violento spesso limita le uscite della donna impedendole, quindi, fisicamente di rivolgersi alle autorità.

Il numero gratuito 1522 è stato creato al fine di prevenire e contenere i casi di violenza e di femminicidi. La linea di assistenza è attiva 24 ore su 24 per tutti i giorni dell'anno e disponibile in diverse lingue (italiano, francese, inglese, spagnolo e arabo) proprio per tutelare anche le donne straniere¹⁴⁴. Il 1522 ha funzione di supporto psicologico e orientativo verso i servizi sociosanitari pubblici e privati presenti sul territorio nazionale. Tuttavia, una chiamata al numero antiviolenza non si traduce necessariamente in una denuncia, che è possibile solo attraverso le forze dell'ordine. Inoltre, durante il *lockdown* l'App YouPol, creata dalla Polizia di Stato per notificare episodi di spaccio e bullismo, è stata estesa anche per segnalare casi di maltrattamenti e violenza domestica, sia in modalità anonima sia registrata¹⁴⁵.

Lo scoppio della crisi sanitaria ha comportato notevoli cambiamenti nella vita ordinaria delle persone. Da un lato, con le limitazioni alla libertà di circolazione sono diminuiti gli atti persecutori (stalking)¹⁴⁶; dall'altro, il numero di maltrattamenti contro familiari e conviventi è drammaticamente aumentato. L'isolamento ha implicato l'obbligo di restare chiusi in casa con i propri familiari

¹⁴³ Promosso dal Dipartimento per le Pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio.

¹⁴⁴ È possibile anche chattare con le operatrici tramite il sito ufficiale del numero 1522 oppure utilizzando l'App dedicata.

¹⁴⁵ La chiamata geolocalizza la posizione trasmettendo la segnalazione alla questura più vicina.

¹⁴⁶ I reati di stalking per essere definiti come tali, devono ripetersi nel tempo e generare nella vittima ansia e timore al punto di condizionarne le abitudini.

o conviventi, così molte donne sono state costrette a rimanere a stretto contatto con il proprio partner violento per lunghi periodi di tempo. In tempi di quarantena i casi di violenza sono incrementati sia in numero sia in termini di gravità, così come le molestie sul posto di lavoro, che si sono spostate online. UN WOMEN (l'Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile) ha introdotto il termine *shadow pandemic*, una emergenza-ombra legata alla pandemia. Si può definire anche come una crisi nascosta (*shadow crisis*), poiché la convivenza forzata ha accentuato e inasprito situazioni conflittuali preesistenti vissute nel quotidiano delle mura domestiche, determinando un sommerso di violenze e abusi. Al riguardo, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha avuto modo di asserire: «mentre il mondo affronta gli effetti del Covid-19, una pandemia parallela e altrettanto orribile ha minacciato metà della popolazione mondiale»¹⁴⁷.

2.3 Iniziative assunte a livello internazionale

La questione del ruolo della donna nella società e la sua promozione a livello internazionale iniziarono ad affermarsi quasi un secolo fa, a partire dal contesto del continente americano. Nel 1928, infatti, fu creata la Commissione interamericana delle donne¹⁴⁸, il più antico meccanismo intergovernativo permanente che opera tuttora per assicurare il riconoscimento e la tutela dei diritti civili e politici delle donne. Si tratta, però, di un organo politico che non può adottare atti giuridicamente vincolanti né comminare sanzioni.

I primi accordi internazionali a tutela dei diritti delle donne furono formulati dopo la creazione delle Nazioni Unite. Nel 1953 l'Assemblea Generale¹⁴⁹ approvò la *Convenzione sui diritti politici delle donne*¹⁵⁰. In accordo alle disposizioni della *Carta delle Nazioni Unite* e alla *Dichiarazione universale dei diritti umani*,

¹⁴⁷ “Un modello globale per affrontare la violenza contro le donne”, Editoriale del Segretario Generale Antonio Guterres pubblicato il 28 Giugno 2021 sul sito del Corriere della Sera. https://www.corriere.it/opinioni/21_giugno_27/modello-globale-affrontare-violenza-contro-donne-4407f388-d71e-11eb-9da9-c034b537f36a.shtml

¹⁴⁸ Istituita in occasione della VI Conferenza internazionale degli Stati Americani dell'Avana. Obiettivo principale: piena cittadinanza delle donne ed eliminazione delle disparità e delle discriminazioni di genere.

¹⁴⁹ L'Assemblea Generale dell'ONU è il principale e più rappresentativo organo istituzionale delle Nazioni Unite, composto dai rappresentanti di tutti gli Stati membri.

¹⁵⁰ Essa sancisce che, in condizioni paritarie con gli uomini e in assenza di discriminazione, le donne hanno diritto a votare in ciascuna elezione (art. 1); a essere elette in tutti gli enti pubblicamente eletti, indicati dalla legislazione nazionale (art. 2); a ricoprire una carica pubblica e a esercitare tutte le funzioni pubbliche, previste dalla legislazione nazionale (art. 3).

la Convenzione fu designata come ulteriore mezzo per favorire l'eguaglianza tra donne e uomini nel godimento e nell'esercizio dei diritti politici. Pur riferendosi alla discriminazione contro le donne nel solo ambito dell'attuazione dei diritti politici, la Convenzione rappresenta il primo atto universalmente vincolante che abbia prodotto degli obblighi giuridici per gli Stati Parte. Le Nazioni Unite iniziarono così a elaborare una serie di strumenti volti all'eliminazione della discriminazione contro le donne in tutte le sfere pubbliche e private. Nel 1957 l'Assemblea generale adottò la *Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate*¹⁵¹. La Convenzione afferma la parità di diritti goduti da donne e uomini nell'acquisizione, nel cambiamento o nella conservazione della propria nazionalità. Successivamente, nel 1962 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la *Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni*¹⁵². Questa Convenzione aspira ad abolire le usanze e pratiche matrimoniali tra bambini/e, e il fidanzamento di giovanissime. Il matrimonio forzato¹⁵³ è una violazione dei diritti umani e colpisce soprattutto donne e bambine. Può anche essere considerato come una forma di abuso nei confronti dei minori, se la vittima ha meno di 18 anni. Quindi, queste tre Convenzioni tutelano i diritti delle donne in settori specifici quali il diritto di voto, la rappresentanza politica, la salvaguardia della cittadinanza e la prevenzione del matrimonio forzato/precoce. Anche se affrontano questioni specifiche nei settori in cui si ritiene che le donne siano particolarmente vulnerabili, non comprendono tutte le misure necessarie per migliorare i diritti delle donne nel loro complesso. La parità di trattamento delle donne nella vita privata (ad esempio all'interno di una famiglia) non è stata garantita attraverso questi quadri legali.

Nel corso degli anni '60 nel dibattito internazionale sui diritti delle donne emersero le carenze degli strumenti esistenti a tutela della condizione femminile e la necessità di elaborarne di più mirati ed efficaci. Nel 1963 l'Assemblea Generale assegnò alla Commissione sulla condizione della donna¹⁵⁴ il compito di elaborare

¹⁵¹ Gli Stati contraenti concordano che né la celebrazione o lo scioglimento del matrimonio fra uno dei loro cittadini e una straniera, né il cambiamento di nazionalità da parte del marito durante il matrimonio, modificano automaticamente la nazionalità della moglie (art. 1). La Convenzione precisa altresì che né l'acquisizione volontaria della nazionalità di un altro Stato, né la rinuncia alla propria nazionalità da parte del marito impediscono alla moglie di conservare tale nazionalità (art. 2). Inoltre, la Convenzione dispone anche che la moglie straniera di un cittadino di uno Stato contraente, facendone richiesta, possa acquisire la nazionalità del coniuge (art. 3).

¹⁵² La Convenzione ribadisce il carattere consensuale dei matrimoni e impone alle parti di stabilire un'età minima del matrimonio per legge e per garantire la registrazione dei matrimoni.

¹⁵³ Identifica qualunque matrimonio che avviene in assenza del pieno e libero consenso di una o di entrambe le parti, spesso a seguito di costrizione o pressione socio-familiare.

¹⁵⁴ Per quel che riguarda la Commissione sullo status delle donne (CSW), ogni anno i rappresentanti degli Stati membri si riuniscono nella sede delle Nazioni Unite a New York per

il testo della *Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne*¹⁵⁵, adottata nel 1967. Il corpus presenta undici articoli nei quali vengono proclamati i diritti civili, politici, economici e sociali delle donne. La Dichiarazione riconosce alle donne il diritto di voto attivo e passivo (art. 4), l'esercizio della capacità giuridica, la libertà di circolazione, l'eguaglianza nel matrimonio (art. 6), pari condizioni nell'ambito dell'istruzione (art. 9), della formazione professionale, dell'impiego, della remunerazione (art. 10). Sebbene rappresenti un notevole traguardo nella lotta contro la discriminazione delle donne, la Dichiarazione soffre dei limiti della sua natura dichiaratoria, e perciò non giuridicamente vincolante. Quindi, l'effettiva attuazione delle disposizioni contenute nel testo è rimessa alla libera volontà degli Stati Parte. Un ulteriore elemento di debolezza risiede nella mancanza di una definizione del concetto stesso di discriminazione contro le donne, lasciando aperto il dibattito sulla sua interpretazione.

La celebrazione da parte dell'ONU dell'Anno Internazionale della Donna¹⁵⁶ nel 1975 e la successiva Conferenza mondiale di Città del Messico¹⁵⁷ dello stesso anno infusero nuovo vigore e impulso al dibattito internazionale sul tema dei diritti delle donne e, conseguentemente, delle discriminazioni da esse subite. In quell'occasione, unitamente alla *Dichiarazione di Città del Messico sulla parità delle donne e sul loro contributo allo sviluppo e alla pace*¹⁵⁸ e a un numero

valutare i progressi nel campo dell'eguaglianza di genere, identificare le nuove sfide, stabilire standard globali e formulare politiche concrete per promuovere l'uguaglianza di genere e l'avanzamento delle donne a livello mondiale. È una commissione funzionale del Consiglio economico e sociale dell'ONU, uno dei principali organismi del sistema appartenente all'Organizzazione delle Nazioni Unite, il quale si occupa di relazioni e questioni internazionali economiche, sociali, culturali, educative e sanitarie, e di coordinamento dell'attività economica e sociale delle Nazioni Unite e delle varie organizzazioni a esse collegate.

¹⁵⁵ L'art. 1 individua la discriminazione contro le donne come «essenzialmente ingiusta e un'offesa per i diritti umani». Particolarmente rilevante è anche l'art. 3, in base al quale gli Stati devono mettere in atto non solo strumenti di tipo normativo, ma anche «tutte le misure necessarie [...] al fine di sradicare i pregiudizi e abolire le pratiche tradizionali, o di qualsiasi altro tipo, che siano basate sull'idea dell'inferiorità della donna».

¹⁵⁶ L'incontro costituì un'importante occasione di condivisione e arricchimento reciproco, soprattutto tra Paesi del nord e del sud del mondo. Gli obiettivi fissati in occasione dell'Anno Internazionale della donna guardavano alla possibilità di costruire una società in cui le donne potessero partecipare in modo pieno alla vita politica, economica e sociale del loro paese.

¹⁵⁷ La prima Conferenza mondiale sulle donne si svolse a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975 e vide la partecipazione di 133 paesi e 1000 rappresentanti, di cui il 70% era costituito da donne. Le altre Conferenze sono state organizzate a Copenaghen (1980), Nairobi (1985), Pechino (1995), New York (2005) e Milano (2015).

¹⁵⁸ La Dichiarazione indica 17 principi che non solo offrono la definizione completa della nozione di parità tra donne e uomini, ma designano anche lo Stato come attore fondamentale per promuovere attivamente la piena integrazione della donna nella società.

considerevole di risoluzioni su vari temi come l'educazione, la salute, i diritti dei popoli (specialmente quello palestinese), la Conferenza adottò un "Piano d'azione mondiale"¹⁵⁹ per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna. Sull'onda del successo della Conferenza, l'Assemblea Generale proclamò il Decennio delle Nazioni Unite per la Donna (1976-1985), con l'intento di concentrare il dibattito e gli sforzi degli Stati e delle organizzazioni internazionali sul tema della promozione dei diritti delle donne. Nel corso del Decennio delle Nazioni Unite per la Donna si concretizzò materialmente la possibilità di mettere a confronto esperienze e bisogni femminili maturati in contesti assolutamente diversi tra loro in ambito economico, culturale, religioso, politico e geografico. Nel 1977 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite proclama per i suoi Stati membri la celebrazione di una *Giornata internazionale per i diritti delle donne*, un'occasione per rimarcare la piena parità dei sessi. L'8 marzo è il giorno designato per tale ricorrenza con lo scopo di ricordare da un lato le lotte collettive e le conquiste politiche, economiche e sociali delle donne, dall'altro le discriminazioni e le violenze da esse subite nella storia e nel quotidiano.

Nel 1973, al fine di rendere vincolante a livello internazionale la Dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, si pensò all'elaborazione di una Convenzione, quale strumento unico, completo e coerente, per combattere le discriminazioni contro le donne. Il testo fu elaborato tra il 1976 e il 1979, anno in cui la *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (CEDAW)¹⁶⁰ è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU. La Convenzione offre una prospettiva globale del fenomeno della discriminazione, mettendo in luce lo stretto collegamento esistente tra le questioni riferibili alle donne e le tematiche dello sviluppo e della pace¹⁶¹. La CEDAW ha segnato una svolta storica nel percorso dei diritti umani delle donne poiché conferisce notevole importanza non solo all'uguaglianza di fatto, ma anche a una piena ed equa partecipazione delle donne alla vita economica, politica e sociale, rimuovendo gli ostacoli, quali povertà, guerra e pregiudizi di genere, che solitamente si frappongono al raggiungimento di tale obiettivo. Tutti gli Stati

¹⁵⁹ Il "Piano d'azione mondiale" delinea gli orientamenti per migliorare la condizione femminile e richiama gli Stati e la comunità internazionale a fronteggiare i problemi delle strutture socioeconomiche che relegano le donne in una posizione di inferiorità. Il documento individua altresì quattordici obiettivi minimi, da realizzare entro il 1980 con riferimento ai temi dell'uguaglianza, dello sviluppo e della pace (un trinomio che nel corso degli anni si riproporrà con sistematicità nei summit internazionali sulle donne).

¹⁶⁰ L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge n. 132 del 14 marzo 1985, dal 10 luglio 1985 è entrata in vigore.

¹⁶¹ L. Riccadonna, "Donne. Le diverse forme di violenza nel contesto internazionale", Youcanprint, Lecce, 2022.

firmatari (attualmente 189, più del 90% dei Paesi membri dell'ONU)¹⁶² si impegnano ad assicurare il completo sviluppo e progresso delle donne. Devono, con tutti gli strumenti a loro disposizione, eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne in qualsiasi settore: salute, istruzione, occupazione e rappresentanza politica sono i principali. Convengono anche e soprattutto di promuovere un cambiamento culturale per il riconoscimento della libertà di scelta della donna e della tutela della sua integrità psicofisica. Inoltre, gli Stati Parte devono adottare misure appropriate contro ogni forma di tratta e sfruttamento delle donne. Sono anche chiamati a redigere relazioni nazionali, almeno ogni quattro anni, sulle misure adottate per adempiere i loro obblighi derivanti dal Trattato. Il testo della Convenzione si compone di 30 articoli divisi in sei parti: le prime quattro contengono le norme sostanziali, mentre le ultime due delineano le disposizioni che istituiscono il Comitato incaricato di controllare l'attuazione degli obblighi contenuti nella Convenzione.

Per far fronte al persistere di violazioni anche gravi dei diritti fondamentali delle donne, la CEDAW prevede all'art. 17 la costituzione di un Comitato con il compito di monitorare i progressi realizzati nell'implementazione delle disposizioni derivanti dalla Convenzione assunti dagli Stati contraenti. Il Comitato CEDAW, che opera dal 1981, si riunisce due volte all'anno ed è composto da 23 esperti in materia di diritti delle donne, provenienti da diversi Paesi membri dell'ONU. Gli esperti, eletti in una riunione speciale, vengono candidati e designati dagli Stati Parte. Il Comitato vigila sull'attuazione della CEDAW, indicando i fattori e le difficoltà che influiscono sull'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. I Paesi contraenti hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti ogni quattro anni. Le informazioni su cui si basa il confronto tra Comitato e Stati Parte non provengono unicamente da fonti governative, ma anche dalle agenzie specializzate che partecipano alle attività della CEDAW, così come da organizzazioni non governative o da ricerche condotte dagli stessi componenti del Comitato. Le ONG possono presentare delle relazioni in forma scritta, dette relazioni parallele (o relazioni ombra), contenenti suggerimenti e informazioni pertinenti, al fine di offrire alla commissione esaminatrice una visione più ampia e realistica circa la situazione di un particolare Paese¹⁶³. Inoltre, il Comitato formula delle raccomandazioni generali e dei suggerimenti. Si tratta di raccomandazioni, rivolte a tutti gli Stati Parte e inerenti

¹⁶² Costituiscono eccezione gli Stati Uniti d'America e Palau che hanno firmato la Convenzione rispettivamente nel 1980 e nel 2011 ma non l'hanno ancora ratificata; Città del Vaticano, Iran, Niue, Somalia, Sudan e Tonga non hanno espresso alcun consenso nei confronti del Trattato.

¹⁶³ P. Degani, "Nazioni Unite e "genere": il sistema di protezione internazionale dei diritti umani delle donne", Research Papers 1/2001, Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova. Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it.

singoli articoli o temi della Convenzione, volte a facilitare la corretta applicazione delle disposizioni in essa contenute. Le raccomandazioni, tuttavia, non presentano carattere vincolante, ma assumono valenza solo sotto il profilo politico e morale.

Questa procedura di monitoraggio presenta indubbiamente una serie di lacune. In particolare, il Comitato è privo di strumenti di tipo inquisitorio e sanzionatorio perché non può segnalare eventuali violazioni da parte degli Stati dei diritti previsti dalla Convenzione. Difatti, l'intero procedimento si basa sul dialogo costruttivo e sul confronto dialettico tra gli esperti del Comitato e i rappresentanti diplomatici dei singoli governi e riguarda le politiche generali dei Paesi stessi in materia di diritti delle donne, e non le specifiche violazioni degli obblighi pattizi¹⁶⁴. In più, il Comitato non riesce a garantire la tempestiva procedura di esame dei rapporti periodici. Ciò dipende sia dall'eccessivo carico di lavoro rispetto al numero di membri del Comitato e al tempo a disposizione, sia ai ritardi con cui quasi tutti gli Stati sono soliti presentare i rapporti. Per fronteggiare tale situazione, l'Assemblea Generale, quasi 20 anni dopo l'entrata in vigore della CEDAW, adottò il 15 ottobre 1999 un Protocollo addizionale alla Convenzione, che istituisce ulteriori meccanismi di garanzia senza fornire, però, la possibilità di formulare delle riserve. Tale Protocollo non riconosce altri diritti, ma ha definito meglio le possibilità di ricorso in caso di violazioni, introducendo la procedura della comunicazione (che permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato denunce scritte di violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione) e conferendo al Comitato ampi poteri d'indagine, stabilendo la possibilità per il Comitato di avviare di propria iniziativa delle procedure di inchiesta a seguito della ricezione di informazioni affidabili riguardanti presunte gravi o sistematiche violazioni di diritti delle donne. Tali procedure sono facoltative, in quanto ciascuno Stato contraente può dichiarare espressamente di non riconoscere la competenza del Comitato relativamente all'autorità investigativa. Per quanto apprezzabile, la procedura di inchiesta si trova ancora a una fase embrionale ed è stata utilizzata solo in poche occasioni. A tal proposito, recentemente, il Comitato ha accolto il ricorso dell'associazione Differenza Donna¹⁶⁵ riconoscendo la violazione da parte dell'Italia di vari articoli della CEDAW¹⁶⁶. Il caso riguarda una signora stuprata da un agente delle forze dell'ordine, incaricato di indagare sugli episodi di violenza domestica commessi dall'ex marito della donna. L'agente era stato condannato in primo grado, ma poi

¹⁶⁴ A. Del Re, V. Longo, L. Perini, "I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana", Franco Angeli Edizioni, Milano, 2010.

¹⁶⁵ Organizzazione non governativa nata il 6 marzo 1989 a Roma, con lo scopo «di far emergere, conoscere, combattere, prevenire e superare la violenza maschile nei confronti delle donne, delle ragazze e delle bambine e bambini». <https://www.differenzadonna.org/>

¹⁶⁶ Pronuncia F. C. contro Italia (148/2019) del 20 giugno 2022.

assolto successivamente dalla Corte d'Appello e dalla Corte di Cassazione. Il Comitato ha sottolineato che le sentenze di assoluzione nel caso esaminato sono state influenzate dall'utilizzo di pregiudizi e stereotipi sessisti, i quali compromettono la credibilità delle donne, delle testimonianze e delle argomentazioni. In tale contesto vengono lese l'imparzialità, l'equità e l'integrità del sistema giudiziario. Il Comitato ha condannato lo Stato all'integrale riparazione del danno morale e materiale nei confronti della vittima. Inoltre, ha caldeggiato l'introduzione di programmi specifici di formazione per tutti gli operatori della giustizia, il personale sanitario e tutte le altre parti interessate, con la finalità di far comprendere le dimensioni legali, sociali e culturali della violenza contro le donne e della discriminazione di genere. Ulteriore raccomandazione del Comitato è di predisporre un sistema di monitoraggio e analisi dei procedimenti, insieme a strumenti di denuncia e controllo dei casi di stereotipizzazione giudiziaria. Il Comitato ha, infine, intimato al nostro Paese di modificare il reato di violenza sessuale, poiché l'attuale legislazione italiana non identifica chiaramente il consenso come elemento centrale e determinante della violenza sessuale. A riguardo la Commissione Femminicidio¹⁶⁷ ha elaborato un disegno di legge in Senato: il testo della proposta accoglie l'indicazione del Comitato e prevede anche l'inversione dell'onere della prova a carico dell'imputato. Spetterebbe a quest'ultimo attestare la sussistenza di assenso della donna nell'atto.

La CEDAW introduce, per la prima volta all'interno di un trattato internazionale, una definizione completa e comprensiva del concetto di discriminazione nei confronti della donna, non limitata solamente al piano formale o giuridico. Ai sensi dell'articolo 1 essa viene definita come «qualsiasi distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro settore, sulla base della parità tra uomini e donne». Un ulteriore elemento innovativo della CEDAW è l'inclusione delle dimensioni sociali e familiari. I diritti sociali delle donne erano stati trascurati dai precedenti sforzi per migliorare lo status delle donne, mentre la Convenzione garantisce alle donne parità di accesso in termini di qualità e di servizi nei campi del lavoro, dell'assistenza sanitaria, della vita economica e sociale e nelle questioni familiari e matrimoniali. La CEDAW vieta la discriminazione nella vita privata e pubblica. Di conseguenza, lo Stato è chiamato a intervenire nei casi in cui elementi che solitamente rientrano nella sfera privata, quali ad esempio il credo religioso o l'appartenenza a un gruppo etnico, minino il pieno godimento dei diritti della donna. Al riguardo, il Comitato CEDAW ha emesso un documento di carattere

¹⁶⁷ La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, è stata istituita nel 2017 e dura in carica un anno.

interpretativo (la Raccomandazione Generale n.19, adottata nel 1992)¹⁶⁸ con il quale ha chiarito che la violenza di genere è da considerarsi una forma di discriminazione contro le donne e pertanto inequivocabilmente rientra nell'ambito di intervento della CEDAW.

La violenza contro le donne è emersa definitivamente come problema internazionale durante la terza Conferenza mondiale sulle donne nel 1985¹⁶⁹ e ha ottenuto riconoscimento nel mondo dei diritti umani nel corso degli anni Novanta. In particolare, la *Dichiarazione di Vienna* del 1993 identifica esplicitamente la violenza di genere in tutte le sue forme come una violazione dei diritti fondamentali della donna e sancisce la sua piena appartenenza al discorso dei diritti umani¹⁷⁰. Il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questa materia, pur non avendo carattere giuridicamente vincolante, è certamente la *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*¹⁷¹, la quale costituisce una sorta di completamento della CEDAW. La Dichiarazione fornisce una definizione ampia della violenza contro le donne, intesa come «ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata» (art. 1).

La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è un riferimento importante per quanto riguarda la tutela della donna sul piano del diritto internazionale e, come tante altre iniziative delle Nazioni Unite legate ai diritti umani, ha portato a ulteriori misure su scala regionale. L'Organizzazione degli Stati Americani¹⁷² nel 1994 ha adottato la *Convenzione di*

¹⁶⁸ La Raccomandazione n.19 descrive la violenza di genere come «una forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini».

¹⁶⁹ La terza Conferenza mondiale dell'ONU si svolge a Nairobi, con lo scopo di valutare i risultati del Decennio delle Nazioni Unite per la Donna rispetto agli obiettivi fissati: uguaglianza, sviluppo e pace; e di approvare delle strategie di attuazione per il progresso delle donne fino all'anno 2000.

¹⁷⁰ La Dichiarazione di Vienna del 25 giugno 1993 è stata adottata a conclusione della Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani. Parte 1 Par. 18: «I diritti umani delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali. La completa e uguale partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale, culturale, a livello nazionale, regionale e internazionale e lo sradicamento di tutte le forme di discriminazione in base al sesso, sono obiettivi prioritari della comunità internazionale».

¹⁷¹ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993.

¹⁷² OAS, organizzazione creata nel 1948 che riunisce tutti e 35 gli Stati del continente e opera come strumento di cooperazione regionale attivo su diversi fronti, inclusa la tutela dei diritti umani.

*Belem do Parà*¹⁷³, che delinea un approccio – presente anche in altri strumenti di diritto internazionale – volto a sviluppare una forma di tutela non solo in via successiva all'avvenimento di una violenza, ma anche e soprattutto in via preventiva. Il trattato si apre con un elenco di definizioni relative alla violenza contro le donne – fisica, sessuale o psicologica – cercando di darne una spiegazione ampia, così da coprire quante più situazioni possibili. Segue una serie di diritti universali che vengono, però, riaffermati con riferimento alla specifica condizione femminile. In particolare, l'art. 4 riconosce alle donne il diritto alla vita, all'integrità fisica, mentale e morale, alla salute, a un ricorso effettivo, la libertà di associazione, di culto. Inoltre, la Convenzione individua per gli Stati una serie di obblighi negativi (astenersi da un determinato comportamento) e positivi (attuare un certo intervento), prevedendo che essi si attivino in un'ottica non solo di repressione (sul piano della legislazione penale e della formazione del personale di polizia e giudiziario) ma anche di prevenzione (agendo a livello di educazione e comunicazione mediatica per modificare i modelli culturali e sociali di riferimento maschili e femminili) e di supporto (fornendo servizi specializzati alle donne vittime di violenza). A livello procedurale gli Stati devono presentare dei rapporti alla Commissione interamericana delle donne in cui chiariscono le misure intraprese per rispettare gli obblighi derivanti dalla Convenzione. In aggiunta, gli Stati e la Commissione possono chiedere alla Corte interamericana dei diritti umani¹⁷⁴ di risolvere questioni interpretative relative alla Convenzione. È possibile investire la Commissione interamericana dei diritti umani¹⁷⁵ della risoluzione di questioni relative alla violazione delle figure di diritto contenute nella Convenzione (art. 7). Tale meccanismo è stato attivato nel *caso Maria de Penha*¹⁷⁶, relativo a una donna brasiliana, soggetta a continue violenze fisiche e psicologiche da parte del marito, la quale aveva fatto denuncia alle autorità, che però non si attivarono con solerzia per rimediare alla situazione. Per ben 17 anni il Brasile non era intervenuto per proteggere la vittima, né aveva mai processato l'uomo. Il sistema giudiziario mirava a una riconciliazione della coppia e non alla criminalizzazione dell'aggressore. La volontà era quella di preservare l'immagine tradizionale dell'istituzione familiare e del matrimonio. Le violenze del marito causarono alla donna una disabilità permanente agli arti inferiori (lasciandola paraplegica), motivo per cui si rivolse alla Corte interamericana dei diritti umani.

¹⁷³ “Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne” adottata dall'Assemblea generale dell'OAS il 9 giugno 1994, entrata in vigore il 5 marzo 1995.

¹⁷⁴ Tribunale internazionale a carattere regionale creato nel 1979.

¹⁷⁵ Istituita nel 1959 al fine di garantire il rispetto dei diritti umani in tutti i Paesi membri. È un organo consultivo all'interno dell'Organizzazione degli Stati Americani.

¹⁷⁶ Inter-American Commission on Human Rights, *Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Case 12.051, Report No. 54/01, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 2001.

Nel 2001 il Brasile fu condannato al pagamento di un risarcimento danni per via della sua inerzia nell'adempire agli obblighi positivi posti dalla Convenzione di Belem do Parà (ratificata nel 1995). L'omissione non si riferiva solo al dovere di perseguire gli autori delle violenze, ma anche all'onere di fornire supporto alle vittime. Oltre a ciò, la Corte aveva rilevato una generale negligenza e inefficacia, che si traduceva in un clima di sistematica tolleranza e impunità degli atti di violenza domestica da parte degli organi statali¹⁷⁷. Dopo la sentenza l'ormai ex coniuge della signora è stato arrestato. La Corte aveva anche raccomandato allo Stato di riformare la sua normativa in materia. Nel 2006 il governo brasiliano ha emanato la legge federale numero 11.340, popolarmente nota come "*Lei Maria da Penha*", che riconosce la gravità delle aggressioni contro le donne in ambito domestico e le punisce pesantemente.

Nel 2003, nel sistema africano dei diritti umani, venne adottato il *Protocollo di Maputo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*¹⁷⁸. Ancora una volta, viene individuata la radice del problema della discriminazione contro le donne nei modelli comportamentali consolidati, che devono essere modificati (attraverso l'informazione, l'istruzione e le strategie di comunicazione) in modo da ottenere un'effettiva parità di trattamento tra l'uomo e la donna. In particolare, il Protocollo si focalizza sulla questione della parità tra coniugi all'interno del matrimonio, prevedendo – tra l'altro – limiti d'età, una raccomandazione (non vincolante) alla monogamia, il diritto della donna di avere delle proprietà all'interno del matrimonio e i diritti di divorziare, di decidere se e quanti bambini avere, di fare ricorso alla contraccezione e di proteggersi contro le malattie sessualmente trasmissibili. All'art. 5 vengono condannate le pratiche di infibulazione femminile (la modifica, se non la mutilazione, degli organi genitali) ancora diffuse nelle tradizioni di varie tribù ed etnie africane. Tuttavia, il tema dell'aborto è affrontato solo in maniera indiretta. Sul piano astratto, comunque, il Protocollo rappresenta un notevole passo avanti quanto alla tutela dei diritti delle donne in Africa.

Anche in ambito europeo sono state avviate diverse iniziative per contrastare la violenza contro le donne, seguendo le tracce del lavoro svolto dalle Nazioni Unite. Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* non contiene previsioni specifiche sui diritti delle donne, ma è stato possibile valorizzare alcune

¹⁷⁷ K. V. Macêdo, "Responsabilità internazionale dello Stato e dei diritti umani: il caso della legge Maria da Penha in Brasile", in *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Anno 05, Ed. 11, Vol. 22, pp. 57-70. novembre 2020. ISSN: 2448-0959. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/legge/responsabilita-internazionale>

¹⁷⁸ Il Protocollo, adottato durante la II sessione ordinaria dell'Assemblea dell'Unione Africana, è entrato in vigore nel 2005. La "Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli", adottata nel 1981, è il trattato che riguarda la tutela dei diritti umani nel contesto africano.

disposizioni in via interpretativa al fine di assicurare delle forme di protezione. Il riferimento è l'art. 3, che *vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti*, anche se in alcuni casi è stato dato rilievo pure all'art. 8, che tutela il *rispetto della vita privata e familiare*. Diversi Paesi contraenti sono stati sanzionati per il mancato rispetto degli obblighi positivi a difesa delle donne vittime di violenza. Ad esempio, nell'ambito del caso *Opuz contro Turchia* del 2009¹⁷⁹, la Turchia fu condannata a risarcire una signora che aveva subito, assieme a sua madre, continue violenze dal marito, al punto che la madre era deceduta in conseguenza ai maltrattamenti. Ulteriore caso fu *Valiulienė contro Lituania* del 2013¹⁸⁰, in cui una donna vittima di violenza domestica (cinque episodi occorsi in un mese) lamentava l'inattività delle autorità nazionali. La Corte EDU¹⁸¹ ha dato rilievo non solo agli abusi fisici ma anche a quelli psicologici, considerando le condizioni di stress psicologico cui la donna era stata sottoposta in quel periodo a causa delle minacce e violenze patite e della paura che si ripetessero. Questa pronuncia merita particolare attenzione per una serie di motivi. Se si osserva la giurisprudenza di Strasburgo, ricorsi simili a quello in esame di solito venivano analizzati alla luce dell'art. 8 CEDU, dando dunque rilievo a un'eventuale violazione di un obbligo positivo da parte dello Stato convenuto per non aver adottato misure atte a impedire il verificarsi di atti di violenza fisica o psicologica sorti nel contesto familiare. Solo in un caso, la sentenza *Opuz c. Turchia*, la Corte aveva invocato gli artt. 2 (che tutela il diritto alla vita) e 3 CEDU, ma in quel frangente non aveva potuto fare altrimenti, giacché la donna era stata brutalmente picchiata, investita da una macchina e uccisa con un colpo di pistola. In questa nuova circostanza la Corte ha accertato l'inadempimento dell'art. 3 poiché le autorità lituane non avevano adeguatamente protetto la donna ricorrente, sottolineando anche la lentezza nell'avviare ed eseguire le indagini. In particolare, il noto e attivo giudice portoghese Pinto De Albuquerque¹⁸² ha espresso un'opinione concorrente (che concorda con la

¹⁷⁹ Corte EDU, sez. III, 09/06/2009, ricorso n. 33401/02, *Opuz c. Turchia*.

¹⁸⁰ Corte EDU, sez. II, 23/03/2013, ricorso n. 33234/07, *Valiulienė c. Lituania*.

¹⁸¹ La Corte europea dei diritti dell'Uomo viene istituita nel 1959 con l'elezione dei primi giudici da parte dell'Assemblea Consultativa del Consiglio d'Europa.

¹⁸² Il suo curriculum è ricchissimo: Paulo Sergio Pinto De Albuquerque è stato docente universitario, prima avvocato e poi giudice nazionale portoghese, esercitando sia la giurisdizione civile che quella penale. È membro di prestigiose associazioni e società di studiosi di diritto internazionale, autore di numerose e significative monografie. Tra il 2009 e il 2010 ha fatto parte del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO). Dal gennaio 2011 fino ai primi mesi del 2020 è stato giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo, componente del collegio decidente di numerosi tra i più significativi casi di cui si è occupata la Corte di Strasburgo nel periodo di riferimento. Data la loro rilevanza, le sue opinioni separate, concorrenti e dissenzianti sono state tradotte in molte lingue. Attualmente è professore ordinario di materie penalistiche presso l'Università Cattolica di Lisbona.

sentenza ma esprime un ragionamento giuridico differente) in cui ha sottolineato la rilevanza nella tutela della donna dell'art. 3 rispetto all'art. 8, sostenendo che quest'ultimo, non facendo riferimento specifico ad azioni violente compiute nell'ambiente domestico, non cattura pienamente l'elemento di sottomissione e umiliazione presente in questo tipo di maltrattamenti. Il giudice lusitano avrebbe auspicato un approccio più sensibile al genere delle disposizioni della Convenzione.

Sempre nel sistema del Consiglio d'Europa, sono state firmate due convenzioni riguardanti la tratta degli esseri umani e la protezione dei bambini contro gli abusi e lo sfruttamento sessuale, due fenomeni le cui vittime sono per lo più di genere femminile. La *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani*¹⁸³ è stata firmata nel 2005. L'approccio di genere emerge fin dall'inizio: tale strumento giuridico mira a «prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo al contempo l'uguaglianza di genere» (art. 1). Lo scopo di questo trattato regionale è prevenire, reprimere e punire la tratta di persone a fini commerciali di sfruttamento sessuale o di lavoro forzato; proteggere e assistere psicologicamente e materialmente le vittime e i testimoni della tratta¹⁸⁴; garantire azioni penali efficaci; sostenere la cooperazione internazionale contro la tratta. Ai sensi dell'art. 36 è stato istituito il GRETA¹⁸⁵ per verificare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione e redigere periodicamente rapporti in cui vengono analizzate e valutate le misure implementate dagli Stati contraenti. La *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali*¹⁸⁶, firmata nel 2007, è un trattato multilaterale del Consiglio d'Europa in base al quale gli Stati contraenti hanno deciso di criminalizzare ogni forma di abuso sessuale sui minori. Si tratta della prima convenzione internazionale che esamina il tema degli abusi sessuali nei confronti dei bambini che avvengono all'interno della famiglia con l'uso di forza, costrizioni o minacce. Tale strumento giuridico impone anche la criminalizzazione della pornografia infantile e della prostituzione minorile.

¹⁸³ Conosciuta come “Convenzione di Varsavia”, è entrata in vigore il 1° luglio 2010 in seguito alle dieci ratifiche necessarie (di cui otto da parte di Stati del Consiglio d'Europa).

¹⁸⁴ Tra le misure previste sono indicate le cure mediche, le consulenze legali, la sistemazione in un alloggio adeguato.

¹⁸⁵ “Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani”, composto da un minimo di 10 a un massimo di 15 esperti indipendenti con riconosciuta competenza nell'ambito dei diritti umani, dell'assistenza e protezione delle vittime di tratta, o esperienza professionale nelle aree attinenti alla Convenzione.

¹⁸⁶ Detta anche “Convenzione di Lanzarote”, è entrata in vigore il 1° luglio 2010, quando sono state soddisfatte le condizioni del deposito di cinque strumenti di ratifica, tra i quali almeno tre di Stati Parte del Consiglio d'Europa. Sebbene scritta per i Paesi del Consiglio d'Europa, la Convenzione è aperta alla firma anche di Stati terzi; tuttavia, solo Stati membri l'hanno siglata.

Stabilisce alcune misure per prevenire lo sfruttamento sessuale dei minori, tra cui l'educazione dei bambini, affinché siano consapevoli dei rischi cui possono essere esposti e dei modi per proteggersi. Altre disposizioni riguardano il monitoraggio dei responsabili, il reclutamento, la formazione e la sensibilizzazione delle persone che lavorano a contatto con i bambini. Inoltre, la Convenzione impone la penalizzazione dell'uso delle tecnologie digitali, in particolare di Internet, con lo scopo di corrompere o abusare sessualmente i minori. Tra gli esempi vi è il *grooming* (adescare il minore per incontrarlo a fini sessuali, creando un clima di fiducia), fenomeno estremamente inquietante e in crescita, che coinvolge minori molestati sessualmente da adulti incontrati nei siti di giochi o nelle chat.

Nel 2008 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa¹⁸⁷ ha istituito una commissione *ad hoc* incaricata di elaborare il testo di un trattato, che si sarebbe dovuto fondare sui pilastri della Prevenzione, della Protezione e della Repressione. Dopo tre anni di lavoro, l'11 maggio 2011 è stata siglata la *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (conosciuta comunemente come *Convenzione di Istanbul*)¹⁸⁸ da 34 dei 47 Stati del Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea (che però non l'ha ancora ratificata, visto che molti dei Paesi reticenti a unirsi e adottare questa Convenzione sono membri UE)¹⁸⁹. La Convenzione assicura il controllo dell'operato degli Stati tramite un sistema di monitoraggio denominato GREVIO¹⁹⁰, un organo formato da un minimo di 10 a un massimo di 15 esperti sulla lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica; con un equilibrio tra i sessi e un'equa ripartizione geografica dei membri. Questi esperti restano in carica quattro anni (mandato rinnovabile solo una volta) e vigilano sull'attuazione della Convenzione, raccogliendo le informazioni fornite dai Paesi, da altri organi del Consiglio d'Europa e dalle ONG, elaborando rapporti relativi agli Stati e adottando raccomandazioni di carattere generale in cui si indicano gli ambiti in cui è necessario un maggiore impegno statale.

¹⁸⁷ Composto dai ministri dei governi degli Stati contraenti, in realtà questi vengono sostituiti da rappresentanti diplomatici, che svolgono il ruolo di rappresentanti permanenti. Si tratta dell'organo deliberativo del Consiglio d'Europa.

¹⁸⁸ Entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche. È stata sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012 (il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la legge n. 77/2013). Ai sensi dell'articolo 76 il testo del documento è aperto alla firma anche di Stati non membri che hanno preso parte alla sua redazione e godono dello status di osservatore presso il Consiglio d'Europa (ad esempio Santa Sede, Stati Uniti, Canada, Messico, Giappone), nonché di Paesi terzi.

¹⁸⁹ Gli Stati membri che hanno firmato la Convenzione di Istanbul ma non l'hanno ancora ratificata sono sei: Bulgaria, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria.

¹⁹⁰ "Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica" descritto all'articolo 66.

Il campo di applicazione della Convenzione comprende tutte le forme di violenza contro le donne¹⁹¹, inclusa quella domestica (che riguarda prevalentemente il genere femminile), adottando delle definizioni espansive ed elaborate di questi fenomeni e designando il genere come «l'insieme dei ruoli, dei comportamenti, delle attività e degli attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini» (art. 3, lettera c)¹⁹². La definizione di violenza domestica¹⁹³ non si riferisce unicamente agli atti perpetrati a danno delle donne; infatti, essa potrebbe colpire anche bambini, uomini e anziani all'interno del nucleo familiare. La Convenzione di Istanbul rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare una normativa completa per prevenire la violenza sulle donne, proteggere le vittime e punire gli autori dei reati¹⁹⁴. L'elemento principale di novità è il riconoscimento espresso della violenza sulle donne come forma di violazione dei diritti umani e al tempo stesso concreta manifestazione di discriminazione. La Convenzione prevede anche la protezione dei bambini testimoni di violenza domestica e richiede, tra le altre cose, la penalizzazione delle mutilazioni genitali femminili.

Nella Convenzione di Istanbul sono prescritti, per gli Stati, obblighi negativi e positivi, inclusa la vigilanza sull'utilizzo della cultura, degli usi e costumi, della tradizione, della religione e del cosiddetto onore come giustificazione sociale o giuridica degli atti di violenza. La Convenzione elenca dettagliatamente i reati di genere da contrastare: violenza psicologica, atti persecutori e stalking, violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata, molestie sessuali¹⁹⁵. Gli Stati aderenti

¹⁹¹ Ai sensi dell'art. 3, lett. a, la violenza nei confronti delle donne è da intendersi come «una violazione di diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di carattere fisico, sessuale, psicologico o economico, inclusi i casi di minacce di compiere simili condotte, coercizione o privazione arbitraria della libertà, sia nella sfera pubblica che nella sfera privata».

¹⁹² A causa delle pressioni della Federazione russa e della Santa Sede durante i negoziati, la nozione di genere si limita ai due sessi, maschio e femmina, senza considerare gli individui con un diverso orientamento sessuale.

¹⁹³ Questo tipo di violenza indica «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si manifestano all'interno della famiglia o del nucleo domestico o tra coniugi o partner precedenti o attuali, indipendentemente dal fatto che l'autore condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima» (art. 3, lett. b).

¹⁹⁴ L. Candiotti e S. De Vido, "Home-made violence", Mimesis, Milano, 2016.

¹⁹⁵ È rilevante sottolineare come l'intero art. 11 sia stato dedicato alla "Raccolta dei dati e ricerca" sulla violenza di genere: gli Stati firmatari si impegnano a raccogliere dati statistici, a intervalli regolari, sulle questioni relative a tutte le forme di violenza sulle donne; a sostenere la ricerca nelle aree di applicazione della Convenzione; a rendere pubbliche le informazioni raccolte, per favorire la cooperazione internazionale e per permettere un confronto tra i diversi Paesi.

devono pertanto introdurre, sul piano penale, sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per queste tipologie di reato (alcune erano nuove fattispecie non ancora contemplate negli ordinamenti nazionali). Inoltre, sono obbligati a creare case rifugio per accogliere le vittime di violenza e i loro figli, linee di sostegno telefonico attive 24 ore al giorno 7 giorni su 7 e centri di prima assistenza; a riconoscere alle donne una serie di diritti attivabili in sede giudiziale (come il ricorso in sede civile o il fatto di tenere conto della violenza nel processo di affidamento dei figli); oltre ad allungare il termine della prescrizione dei reati che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione¹⁹⁶. Questa ha comunque vari limiti, in primo luogo il fatto di non occuparsi della prostituzione, su cui è aperto un dibattito relativo alla sua criminalizzazione o legalizzazione e sull'effettiva possibilità di distinguere fra prostituzione forzata e volontaria (che non è detto esista davvero e che comunque perpetua la visione della donna come oggetto). Inoltre, non ci sono disposizioni specifiche che tutelino le donne (e la maternità) in carcere e mancano previsioni sulla *technology-based violence* (*in primis*, ma non solo, il *revenge porn*). Ha tuttavia un enorme potenziale: per molti governi la Convenzione potrebbe diventare un modello cui ispirarsi per sviluppare la propria legislazione oppure per negoziare ulteriori strumenti giuridici regionali o internazionali sulla questione.

La Convenzione di Istanbul sta attraversando una fase turbolenta: per la prima volta un Paese, la Turchia, ha deciso di uscirne e altri membri mostrano da tempo scetticismo e ripensamenti. La Bulgaria si sta continuamente allontanando dalla Convenzione. Già la sua adesione nel 2016 era stata accompagnata da vaste proteste. Successivamente, nel 2018 la Corte costituzionale bulgara ha giudicato la Convenzione di Istanbul incompatibile con la Costituzione del Paese. La tesi sostenuta è che il Trattato conterrebbe definizioni contrarie alla cultura e alla tradizione bulgare poiché le differenze tra uomo e donna verrebbero confuse. Ciò implicherebbe la creazione di un “terzo sesso” e la legalizzazione dei matrimoni omosessuali. La decisione della Corte costituzionale, sebbene presa nella forma di un mero parere legale, rende di fatto improbabile la ratifica della Convenzione da parte della Bulgaria¹⁹⁷. Minacce analoghe in Polonia, che sta attualmente discutendo della possibilità di recedere. Il primo ministro polacco ha chiesto al Tribunale costituzionale di esprimersi sulla costituzionalità della Convenzione di Istanbul, ratificata nel 2015. La sentenza non è ancora stata emessa. Nel frattempo, il Parlamento polacco ha discusso un progetto di legge civico intitolato “Sì alla famiglia, no al gender”. Questa proposta chiede il distacco della Polonia dalla Convenzione di Istanbul, sostituendola con un nuovo trattato internazionale sui

¹⁹⁶ S. De Vido, “Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011”, Mimesis, Milano, 2016.

¹⁹⁷ R. Bunch, “Bulgaria and the Istanbul Convention”, Center for Global Justice | Regent University School of Law, January 7 2022. <https://globaljustice.regent.edu/2022/01/tbd-4/>

“diritti della famiglia”, il quale individua le cause della violenza domestica nell’indebolimento dei valori sociali tradizionali e dei legami familiari. Quanto alla Turchia, va detto che, al momento della sua adesione, il governo turco era stato tra i più convinti sostenitori della Convenzione di Istanbul. La Turchia fu il primo paese a ratificarla il 12 marzo 2012. Nove anni dopo, a marzo 2021, sull’onda di una lenta ma progressiva limitazione delle libertà civili, la Turchia ha annunciato il suo ritiro con un decreto del Presidente, Recep Tayyp Erdogan, che aveva firmato la Convenzione. L’unica motivazione addotta è che il testo minaccerebbe i diritti della famiglia. La Convenzione chiede di punire chi commette violenza: molto spesso questi episodi avvengono all’interno del contesto familiare e il fatto che una donna voglia scappare dal suo aggressore, anche se è il marito, il partner o il padre, non vuol dire che sia contro la famiglia. Al contrario, colui che rovina la famiglia è l’autore di quella violenza. La Convenzione non distrugge le famiglie, le protegge. Nella lotta contro la violenza si avanza lentamente e quando si compie un passo indietro così clamoroso è come se in un attimo gli sforzi di anni venissero vanificati. Oggi abbiamo, dunque, una Convenzione di Istanbul senza Istanbul, un vero paradosso.

Il completamento dell’adesione della UE alla Convenzione di Istanbul resta una delle priorità fondamentali. Il Parlamento europeo continua a reiterare l’invito a ratificarla e «ha accolto con favore l’iniziativa del gennaio 2021, con cui la Commissione ha proposto misure per raggiungere gli obiettivi della Convenzione, qualora alcuni Stati membri continuassero a bloccare la ratifica da parte della UE»¹⁹⁸. Un deciso passo avanti verso l’adesione è avvenuto grazie al prezioso parere emesso dalla Corte di giustizia dell’Unione europea e volto a precisare modalità e fondamento giuridico dell’atto di adesione¹⁹⁹. L’allora Commissaria per la Giustizia, i consumatori e la parità di genere, Věra Jourová, ha sottoscritto la Convenzione di Istanbul a nome dell’Unione europea il 13 giugno 2017. Dopo la firma, la procedura richiede ora l’adozione di decisioni del Consiglio relative alla conclusione della Convenzione. L’atto conclusivo dell’adesione alla Convenzione esige l’approvazione del Parlamento europeo²⁰⁰. La ratifica della UE esorterebbe anche i suoi Stati membri, nonché i Paesi non membri del Consiglio d’Europa a seguire il suo virtuoso esempio. Inoltre, comporterebbe la revisione delle legislazioni degli Stati UE in modo che siano in linea con la Convenzione²⁰¹.

¹⁹⁸ Parlamento europeo e Consiglio, “Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica”, Strasburgo, 8.3.2022 COM(2022) 105 final 2022/0066 (COD).

¹⁹⁹ Corte di giustizia dell’Unione europea, Parere n. 1/19 del 6 ottobre 2021 relativo all’adesione della UE alla Convenzione di Istanbul.

²⁰⁰ Procedura legislativa speciale per approvazione: il Parlamento europeo può approvare o respingere una proposta normativa, ma non può modificare il suo contenuto.

²⁰¹ Solo con la ratifica un paese diventa obbligato ad adeguare le proprie leggi interne alle regole previste dal testo dell’accordo.

Rappresenterebbe dunque un significativo traguardo al fine di realizzare un quadro giuridico comune a livello europeo in materia.

In Italia, in forza della Convenzione di Istanbul, è stata approvata nel 2019 la legge denominata “Codice rosso”²⁰², in cui sono previsti: una corsia preferenziale per le denunce relative a casi di violenza contro le donne e i minori (il pubblico ministero deve sentire la persona offesa entro tre giorni dalla denuncia); l’allungamento dei tempi per proporre denuncia da 6 a 12 mesi (visto che i reati contro le donne nel nostro ordinamento non sono perseguibili d’ufficio, bensì a querela)²⁰³. In aggiunta, si prescrivono una serie di inasprimenti di pena (per i reati di maltrattamento contro familiari e conviventi, stalking, violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo) e nuove figure di reato, quali lo sfregio del volto, l’induzione/costrizione al matrimonio, la divulgazione illecita di immagini o video espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (viene punito anche chi riceve e diffonde e si considera come aggravante la commissione del reato nell’ambito di una relazione affettiva).

2.4 L’approccio della UE

A livello di Unione europea, la protezione delle donne dalla violenza di genere non è sancita né dai trattati né dalla Carta dei diritti fondamentali. L’unico accenno si trova nella Dichiarazione 19 allegata all’Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, che fa riferimento all’art. 8 TFUE, il quale prevede che «tra gli sforzi per eliminare le disuguaglianze tra donne e uomini, l’Unione si impegna a combattere ogni tipo di violenza domestica e gli Stati devono adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire questi atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime». La UE incoraggia la ratifica di convenzioni e protocolli già esistenti in materia. La violenza sulle donne pregiudica, per vari profili, diversi principi elencati nella Carta di Nizza: vengono in rilievo il diritto alla dignità umana (art. 1), alla vita (art. 2) e all’integrità della persona (art. 3), la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (art. 4), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 6), alla non discriminazione (art. 21), alla parità uomo-donna (art. 23). Attraverso la sua legislazione e le sue politiche, l’Unione agisce per contrastare i reati legati alla violenza contro le donne. In tale contesto, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2011/36/UE²⁰⁴, concernente la prevenzione e

²⁰² Legge 19 luglio 2019, n. 69.

²⁰³ T. Manente, “La violenza nei confronti delle donne dalla Convenzione di Istanbul al «Codice Rosso»”, Giappichelli, Torino, 2019.

²⁰⁴ Sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. La tratta di esseri umani è considerata uno tra i reati più gravi a livello mondiale. Costituisce una violazione dei diritti umani e una forma moderna di schiavitù. Le vittime sono soprattutto donne e ragazze, oggetto di tratta a fini di sfruttamento sessuale (nell'UE il 95%)²⁰⁵. La direttiva, incentrata sulle vittime e sulla specificità di genere, definisce norme minime comuni per determinare i reati connessi al traffico di persone e fissare le relative pene. La legislazione volta a contrastare la tratta di esseri umani ha come base giuridica gli artt. 79 e 83 TFUE²⁰⁶.

Con la direttiva 2011/99/UE²⁰⁷ approvata da Parlamento e Consiglio è stato introdotto l'OPE, ovvero l'Ordine di Protezione Europeo, con lo scopo di proteggere le vittime di violenza di genere, molestie, stalking, rapimento o tentato omicidio. L'OPE si fonda sul principio del reciproco riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale. L'OPE consente, infatti, all'autorità giudiziaria di uno Stato membro, che abbia predisposto per un suo cittadino una misura di protezione nei confronti di un terzo che attenta alla sua vita o alla sua integrità psicologica o fisica, di utilizzare questo strumento affinché la medesima protezione valga anche in un altro Paese membro in cui il cittadino venga a trovarsi²⁰⁸. Il fine è quello di garantire la collaborazione e il coordinamento tra Stati membri. L'Ordine di Protezione Europeo aspira a rendere la UE uno spazio comune di protezione giudiziaria.

Successivamente l'Unione europea ha adottato la direttiva 2012/29/UE²⁰⁹, che riguarda le norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle

²⁰⁵ Dati 2018 Eurostat (Ufficio di statistica dell'Unione europea), Direzione generale della Commissione europea.

²⁰⁶ Art. 79 par. 2, lett. d), TFUE: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure [...] contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori». Art. 83, par. 1, TFUE: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata».

²⁰⁷ *En passant*, si richiama anche il regolamento UE n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco degli ordini di protezione in materia civile.

²⁰⁸ A. Marandola e G. Spangher, “La fragilità della persona nel processo penale”, Giappichelli, Torino, 2021.

²⁰⁹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. La direttiva è stata recepita dall'ordinamento

vittime di reato. Nel preambolo si afferma che si deve tenere conto del genere nella valutazione della situazione delle vittime e nel riconoscimento dei loro diritti, dando una definizione di violenza di genere come un atto, che provoca un qualunque danno a una vittima, commesso per via del suo genere, della sua identità o espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. La direttiva obbliga i Paesi membri a introdurre nei propri ordinamenti delle previsioni che tutelino una serie di diritti: diritto di comprendere e di essere compresi (l'art. 3 mira a facilitare il confronto con il sistema giudiziario di uno Stato membro); diritto di ottenere informazioni sia al momento del primo contatto con l'autorità sia in seguito (artt. 4 e 6); diritto all'interpretazione e alla traduzione (art. 7); diritto di accedere ai servizi di assistenza alle vittime (art. 8); diritto alla protezione (art. 18); diritto all'assenza di contatti tra vittima e presunto autore del reato (art. 19), diritto alla protezione della propria vita privata (art. 21).

Con specifico riguardo a una forma di violenza contro le donne, le mutilazioni genitali femminili, tutte le istituzioni dell'Unione europea hanno chiaramente preso posizione per vietarle²¹⁰. Sebbene tale pratica sia illegale nella UE, si stima che siano circa 600.000 le donne a esserne state vittime e 180.000 ragazze siano a rischio di subirle. La mutilazione genitale femminile si riferisce a «procedure che comportano la rimozione parziale o totale dei genitali esterni femminili o altre lesioni ai genitali femminili per motivi non medici»²¹¹. L'incidenza di tale pratica sta diminuendo in quasi tutta la UE, anche grazie all'azione di prevenzione, contrasto e integrazione. L'Unione e i suoi Stati membri continueranno a impegnarsi con e in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa per promuovere i diritti delle vittime e scambiarsi informazioni, prassi e competenze²¹².

italiano con il decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, che ha introdotto delle modifiche al codice di procedura penale.

²¹⁰ Tra gli atti recenti si possono citare la Comunicazione della Commissione UE al Parlamento Europeo e al Consiglio “Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili”, Bruxelles, 25.11.2013 COM (2013)833 final; le Conclusioni del Consiglio della UE, riunione Giustizia e affari interni, “Prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, comprese le mutilazioni genitali femminili”, 5 giugno 2014; la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2020 su una strategia della UE per porre fine alle mutilazioni genitali femminili nel mondo (2019/2988(RSP)).

²¹¹ Glossario dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE). <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1125>

²¹² Parlamento europeo, “Mutilazioni genitali femminili: in quali paesi vengono praticate? Perché? Quali sono le conseguenze?”, 12/02/2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200206STO72031/mutilazioni-genitali-femminili-dove-e-perche-vengono-ancora-praticate>

La particolare natura della violenza contro le donne, quale violazione di diritti umani (quindi, di un valore fondante della UE), vincola l'Unione europea a intervenire per condannare tale fenomeno sia all'interno del proprio territorio, sia sul piano delle relazioni esterne, in particolare nei confronti di quei Paesi terzi in cui gli episodi di violenza di genere sono più comuni. In particolare, l'Unione sostiene la lotta contro i matrimoni precoci e forzati, le mutilazioni genitali femminili e le politiche sanitarie, incoraggiando soprattutto la pianificazione sessuale, riproduttiva e familiare²¹³. Tale duplice impegno è stato largamente ribadito in numerosi documenti programmatici adottati negli ultimi anni dalle istituzioni europee, specificamente nella Carta delle donne del 2010²¹³, nella Strategia per la parità di genere 2020-2025, nel Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori 2021-2027. Il programma europeo "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori"²¹⁴ intende proteggere e promuovere i diritti e i valori sanciti nel quadro normativo europeo e nelle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, allo scopo di "sostenere e sviluppare società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive che sono fondate sullo Stato di diritto". Il programma è strutturato in 4 sezioni e nella quarta (denominata Daphne) finanzia misure volte a eradicare la violenza contro le donne in ogni sua forma (fisica, sessuale, psicologica) e a sostenere e tutelare tutte le vittime dirette e indirette. Il programma Daphne è stato creato nel 1997 per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne al fine di contribuire a un elevato livello di tutela del benessere fisico, mentale, sociale e di protezione dalla violenza.

La maggior parte degli ordinamenti interni degli Stati UE contiene norme per l'eliminazione della violenza di genere. Tutt'oggi però esistono notevoli differenze nella definizione giuridica del fenomeno. Ciò è dovuto al diverso atteggiamento culturale prevalente nei confronti del tema all'interno di ogni Paese, al livello di coscienza del problema da parte della società e al tipo di welfare esistente²¹⁵. In particolare, gli atteggiamenti socio-culturali che tendono a considerare la violenza come una questione inerente la sfera privata e, in ragione di ciò, portano a tollerarla, perpetuano l'esistenza del fenomeno in molti contesti europei. Tutti gli Stati membri della UE sanzionano la violenza sessuale e quella domestica, anche se in alcuni di essi il grado di protezione delle vittime presenta qualche lacuna (quando, ad esempio, è necessaria la richiesta della vittima per l'esercizio dell'azione penale). Negli ultimi anni, i governi hanno investito per la

²¹³ Parlamento europeo, Risoluzione del 12 marzo 2013 sulla situazione delle donne in Nordafrica (2012/2102(INI)).

²¹⁴ Istituito dal Regolamento (UE) 2021/692 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021. Il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" e il programma "Giustizia" costituiscono il Fondo per la Giustizia, i diritti e i valori, operativo nel periodo 2021-2027.

²¹⁵ C. Vagnoli, "Maledetta sfortuna. Vedere, riconoscere e rifiutare la violenza di genere", Fabbri Editore, Milano, 2021.

prevenzione e la lotta contro la violenza di genere attraverso appositi piani strategici nazionali di carattere pluriennale. Hanno sviluppato progetti atti a monitorare e debellare il fenomeno. Gli stanziamenti statali, insieme all'impegno delle ONG e delle associazioni di donne, garantiscono alle vittime di violenza una migliore qualità dei servizi con un'assistenza psicologica, medica, economica, legale. Inoltre, si è potenziato un approccio multidisciplinare basato sulla collaborazione tra tutti gli attori coinvolti, a livello locale, nazionale e internazionale, che ha portato persino alla nascita di partnership tra gli Stati membri²¹⁶.

Anche se le istituzioni europee hanno emanato diversi strumenti normativi in materia - ad esempio contro le discriminazioni basate sul sesso, il traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale, le molestie sessuali; sulla promozione della parità di genere e il divieto di discriminazione in ambito lavorativo e nell'accesso e fornitura di beni e servizi - non è ancora stato adottato un atto legislativo di carattere generale che disciplini il tema della violenza sulle donne nella sua interezza. La UE ha preferito finanziare programmi locali o nazionali di sensibilizzazione, ricerca, prevenzione, cura e integrazione sociale delle vittime di violenza. L'assenza di una definizione unica e di regole condivise impedisce un'azione europea comune ed efficace per affrontare tale problematica. Perciò, il Parlamento europeo ha sollecitato ripetutamente l'inserimento di una normativa europea a riguardo. Da ultimo, nel febbraio 2021 gli eurodeputati hanno chiesto alla Commissione europea di proporre una direttiva per contrastare la violenza di genere in ogni sua forma. Hanno anche sostenuto l'emanazione di un protocollo specifico per i "tempi di crisi" (riferendosi all'emergenza pandemica) al fine di difendere le vittime di violenza domestica. Quest'ultimo dovrebbe riconoscere le linee telefoniche dedicate, le case rifugio per donne e bambini e l'assistenza sanitaria quali servizi essenziali su tutto il territorio UE. In seguito, nel settembre 2021, gli europarlamentari hanno invitato la Commissione a classificare la violenza di genere come reato comunitario, ossia tra le «sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale» ai sensi dell'art. 83, §1, co. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea²¹⁷. Con una tale iniziativa verrebbe qualificata al pari di crimini come il terrorismo, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, la criminalità informatica, il riciclaggio di denaro. Inoltre, permetterebbe di stabilire definizioni, standard giuridici e sanzioni penali minime comuni. Pertanto, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta di

²¹⁶ C. Barbieri e A. Galletti, "La Violenza di Genere. Una questione complessa", Edizioni La Meridiana, Molfetta (BA), 2021.

²¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83 paragrafo 1 TFUE (2021/2035(INL)).

legge ad hoc considerando che “il femminicidio è la manifestazione più estrema di violenza contro le donne”. Un’apposita direttiva imporrebbe agli Stati l’obbligo di perseguire gli obiettivi comuni di contrasto e prevenzione della violenza di genere, già sanciti nella Convenzione di Istanbul ma non ancora raggiunti. Riconoscendo il carattere sovranazionale di questo crimine si offrono ulteriori strumenti per combatterlo e maggiori vincoli a quei Paesi che sono ancora molto indietro nella tutela delle donne e nella lotta alle violenze. Attraverso la Risoluzione presentata, l’Europarlamento chiede l’armonizzazione degli ordinamenti nazionali in tema di violenza di genere tenendo conto non solo della violenza che colpisce le donne in maniera sproporzionata, ma anche quella rivolta contro le persone LGBTIQ+, «anch’esse vittime della violenza di genere fondata sul loro genere, sull’identità di genere, sull’espressione di genere e sulle caratteristiche sessuali». Il Parlamento si è concentrato su specifiche forme di violenza quali le molestie sessuali²¹⁸, lo stalking, le mutilazioni genitali femminili, il traffico e la prostituzione forzata. Una particolare riflessione è stata rivolta anche alla violenza virtuale²¹⁹, tra le azioni che il Parlamento europeo vorrebbe rendere sanzionabili compaiono: le molestie sessuali e psicologiche online, lo stalking in rete, le violazioni della privacy, il cyberbullismo, la registrazione e la condivisione di immagini di aggressioni sessuali, l’incitamento informatico all’odio sessista.

Data l’attuale situazione di stallo relativa alla Convenzione di Istanbul la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen è determinata a impegnarsi per mettere a punto un nuovo progetto legislativo. Invero, l’8 marzo 2022 la Commissione ha proposto una direttiva europea contro stupro, violenza domestica e di genere²²⁰. Un’unica normativa valida in tutta l’Unione armonizzerebbe le varie legislazioni nazionali. Infatti, nonostante la grande maggioranza dei Paesi membri già criminalizzi la violenza contro le donne, alcuni ordinamenti nazionali soffrono di considerevoli lacune. Tra i punti focali del testo c’è la volontà di riconoscere universalmente il sesso senza consenso come stupro²²¹. In effetti, in alcuni Stati, Italia compresa, affinché un rapporto sia

²¹⁸ Di recente anche l’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha richiamato l’attenzione degli Stati con la *Convenzione sull’eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro* n. 190 del 2019, la quale introduce la prima definizione internazionale di violenza e molestie nel mondo del lavoro, comprese la violenza e le molestie di genere.

²¹⁹ Nel dicembre 2021 i deputati hanno chiesto all’Unione di adottare una definizione comune di cyberviolenza di genere e di renderla punibile per legge, con sanzioni minime e massime armonizzate per tutti i paesi UE.

²²⁰ Parlamento europeo e Consiglio, “Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica”, Strasburgo, 8.3.2022, COM(2022) 105 final 2022/0066 (COD).

²²¹ Ad oggi in Europa solo 11 Paesi hanno adottato una legge in proposito: Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Svezia.

considerato stupro è necessario che questo sia stato ottenuto con la violenza e la costrizione. Oltre allo stupro in quanto mancanza di assenso, la proposta intende qualificare come reati le mutilazioni genitali femminili, il *cyberstalking*, la divulgazione non consensuale di immagini intime e private, le molestie informatiche, l'incitamento online all'odio e alla violenza. Tra le altre implementazioni la Commissione sottolinea poi la necessità di introdurre modalità di denunce più sicure, snelle e accessibili anche online. Per documentare gli sviluppi nel continente, la Commissione propone, inoltre, una raccolta periodica di dati sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica da inserire poi in un'indagine congiunta ogni cinque anni. Le ricerche devono essere ripetute a intervalli di alcuni anni per valutare e seguire i progressi nei tempi.

Per la UE è necessario incrementare la raccolta di dati completi, accurati, aggiornati e comparabili per sviluppare interventi politici e legali efficienti ed efficaci che combattano la violenza contro le donne. In questo modo sarà possibile definire obiettivi chiari, misurabili, condivisi a livello europeo, e diffondere le migliori pratiche tra i vari Stati membri. Partendo da questi presupposti, nel 2016 l'Istituto europeo di statistica Eurostat, in collaborazione con Paesi, enti e organismi competenti, ha avviato un lavoro minuzioso per sviluppare un questionario e una metodologia di indagine al fine di misurare e monitorare la violenza di genere. È stato effettuato un pre-test del questionario in 8 Stati, poi un'indagine pilota in altri 14 Paesi nel periodo 2017-2019. I documenti metodologici sono stati migliorati sulla scorta dei risultati dei test e sono ricompresi nel "Manuale metodologico per l'indagine UE sulla violenza di genere contro le donne e altre forme di violenza inter-personale (EU-GBV)" ²²². Il Manuale contiene informazioni e indicazioni su tutti gli aspetti tecnici e metodologici per condurre l'indagine: dal questionario a esempi pratici sulla preparazione dell'inchiesta, sulla raccolta, sull'elaborazione di dati, di indicatori per l'interpretazione dei dati e di raccomandazioni per la diffusione dei risultati, per la valutazione della qualità dell'indagine. Dal 2020 su base volontaria 18 Paesi UE hanno iniziato a utilizzare l'indagine a livello nazionale. La raccolta dei dati a livello europeo dovrebbe essere completata entro il primo trimestre del 2023 in modo da pubblicare risultati più attendibili e aggiornati sulla violenza di genere.

²²² Eurostat, "Methodological manual for the EU survey on gender-based violence against women and other forms of inter-personal violence (EU-GBV) - 2021 edition", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

3. Sviluppi recenti in materia di uguaglianza di genere UE

3.1 Livello di equità nell'Unione europea

La parità di genere costituisce un valore fondante dell'Unione europea e una componente essenziale per il suo sviluppo economico e sociale. È un principio cardine del Pilastro europeo dei diritti sociali²²³, che punta al raggiungimento della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in tutti i settori, tra cui l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, all'occupazione. Oggi l'Europa è uno dei luoghi più equi e sicuri per le donne. Scorrendo la lista degli Stati più "femministi" al mondo, si nota come i primi 11 posti siano tutti occupati da Paesi appartenenti al Vecchio Continente: Norvegia, Finlandia, Islanda, Danimarca, Lussemburgo, Svizzera, Svezia, Austria, Regno Unito, Olanda e Germania. L'Italia è 28esima, una posizione deludente se paragonata agli altri Stati dell'Unione come Spagna (14°), Francia (15°), Portogallo (18°). Questa classifica è stata stilata in base ai risultati del *Women, Peace and Security Index 2021/2022*, elaborato dal Georgetown Institute per misurare il benessere economico e sociale delle donne²²⁴. Nello studio sono stati analizzati 170 Paesi, pari al 99% della popolazione mondiale. Le dimensioni centrali dell'indagine sono inclusione, giustizia e sicurezza, tre elementi indispensabili per vivere una vita dignitosa, in linea con le proprie ambizioni e i propri desideri.

Nonostante l'Unione europea sia una leader globale nella parità di genere e negli ultimi decenni abbia compiuto notevoli passi avanti in materia, alcune disparità tra i sessi persistono. Per monitorare i divari tra donne e uomini negli Stati UE, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) ha sviluppato l'Indice sull'uguaglianza di genere (*Gender equality index*)²²⁵. Questo strumento, elaborato e aggiornato periodicamente, permette di valutare l'evoluzione del livello di parità di genere nella UE e nei 27 Paesi membri. L'Indice esamina numerosi indicatori relativi ad alcune aree specifiche, i cosiddetti domini, ovvero sfere della vita quotidiana in cui le donne rischiano di essere svantaggiate rispetto agli uomini. I sei domini chiave che compongono l'Indice sono: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, e salute. Per il lavoro vengono considerati ad es. la durata media della vita lavorativa e il tasso di occupazione; il dominio del denaro

²²³ Adottato nel 2017 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione e articolato in 20 principi e diritti, che dovrebbero guidare la UE "verso un'Europa sociale forte, che sia equa, inclusiva e ricca di opportunità".

²²⁴ Georgetown University's Institute for Women, Peace & Security, "Woman, Peace and Security Index 2021/2022". <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>

²²⁵ European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender Equality Index. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/about>

comprende indicatori quali la retribuzione media e il numero di individui a rischio povertà; l'area della conoscenza racchiude dati riguardanti il titolo di studio; per il tempo si analizzano le abitudini degli individui relative alla socialità e al lavoro di cura; il potere si basa sui dati della presenza femminile e maschile ai vertici del settore politico, economico e sociale; l'ambito della salute valuta sia le possibilità di accesso ai servizi sanitari sia lo stato di salute degli individui. Lavoro: la posizione delle donne sul mercato lavorativo resta molto diversa da quella degli uomini. In media, le donne lavorano meno ore e percepiscono uno stipendio inferiore rispetto ai loro colleghi. La durata del periodo di lavoro delle donne è, in media, più breve di quella degli uomini, perché spesso le donne a un certo punto abbandonano la carriera professionale per dedicarsi alla cura familiare. Le donne continuano a essere sottorappresentate negli incarichi a retribuzione più elevata. Invece, la presenza femminile è superiore a quella maschile negli impieghi scarsamente remunerati e negli inquadramenti di livello più basso. Inoltre, solitamente l'occupazione femminile è concentrata nel settore pubblico e in campi legati a ruoli femminili tradizionali quali l'istruzione e la sanità. La rappresentanza femminile è estremamente ridotta negli ambiti della scienza, dell'ingegneria e della tecnologia. Denaro: le donne tendono a possedere minori risorse finanziarie rispetto agli uomini, risultano quindi meno abbienti e più a rischio povertà. Conoscenza: le donne dispongono di maggiori qualifiche accademiche. Il numero di laureati di sesso femminile supera quello degli uomini. Tempo: negli ultimi 50 anni il tasso di presenza maschile nel mercato lavorativo è rimasto relativamente stabile, mentre vi è stato un aumento considerevole della partecipazione femminile. Ciò si traduce in minori opportunità di dedicare tempo alle attività sociali, culturali o civiche. È necessario adattare l'organizzazione della società a una suddivisione più equa dei ruoli assegnati a donne e uomini. Potere: vi è un'esigua percentuale di donne rappresentate negli ambiti economici, sociali e politici, ad esempio ai vertici dei consigli di amministrazione, dei comitati scientifici, all'interno della magistratura o in qualità di rettori universitari. Salute: le donne vivono più a lungo, ma registrano un numero inferiore di anni in buona salute; mentre gli uomini rischiano maggiormente di perire di morte violenta, di essere vittime di incidenti automobilistici, fumo, eccessi nel bere o rapporti sessuali non protetti²²⁶.

L'Indice comprende due ulteriori dimensioni: le disuguaglianze intersezionali e la violenza contro le donne. Per le disuguaglianze intersezionali viene esplorata l'influenza di fattori quali età, disabilità, paese di nascita, tipologia di famiglia e livello di istruzione sulla dimensione di genere.²²⁷ Non viene fornito alcun dato nel campo della violenza a causa della mancanza di statistiche comparabili.

²²⁶ A. Sagliano, "Istituto europeo per l'uguaglianza di genere – EIGE", Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

²²⁷ <https://eige.europa.eu/it/in-brief>

Eurostat sta attualmente coordinando un'indagine a livello UE sulla violenza di genere, i cui risultati sono attesi nel 2023. Anche l'EIGE, insieme all'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) della UE, raccoglierà dati che saranno disponibili nel 2023. Entrambe le fonti statistiche verranno utilizzate per aggiornare il dominio della violenza nel *Gender Equality Index 2024*. A differenza degli altri ambiti dell'Indice, l'area della violenza non misura le differenze tra la situazione delle donne e quella degli uomini; piuttosto, analizza le esperienze di violenza delle donne (prevalenza, gravità e divulgazione). L'obiettivo generale non è ridurre il divario nella violenza tra donne e uomini, ma sradicare completamente la violenza. Rispetto ai 6 domini attualmente monitorati, a ognuno di essi viene attribuito un punteggio da 1 a 100, frutto della sintesi degli indicatori osservati per ciascuno. Insieme questi punteggi concorrono a determinare quello complessivo, cioè l'Indice sull'uguaglianza di genere. Più alto è il valore, maggiore è il grado di parità che si ritiene sia stato conseguito in quel paese. Nel 2021 l'Unione europea ha ottenuto 68 punti su 100²²⁸. L'Indice sull'uguaglianza di genere 2021 si riferisce ai dati raccolti nel 2019. Nel tempo questo punteggio è aumentato molto lentamente. Rispetto al 2020 l'incremento è stato microscopico, di appena 0,6 punti. Calcolando che nel 2013 era pari a 63,1, in 8 anni l'Indice è cresciuto di soli 4,9 punti, cioè di 0,6 punti all'anno. Ciò significa che per arrivare a 100, ovvero alla piena parità, mantenendo il ritmo attuale, alla UE mancano ancora almeno 60 anni.

Il dato medio, da solo, non riflette le profonde discrepanze tra i vari Stati. È interessante confrontare i singoli Indici sull'uguaglianza di genere. La Svezia riceve costantemente il punteggio migliore di tutta l'Unione europea. Nel 2021 con ben 83,9 punti è in testa, a distanza di più di 30 punti dalla Grecia, ultima classificata. Il podio è completato da Danimarca (77,8) e Olanda (75,9), che si è aggiudicata il terzo posto scavalcando Francia (75,5) e Finlandia (75,3). La Grecia a quota 52,5 è fanalino di coda, insieme a Ungheria (53,4) e Romania (54,5). Mentre quasi tutti gli stati del nord Europa superano ampiamente l'Indice UE, non accade lo stesso per nessun paese del sud o dell'est Europa, fatta eccezione per la Spagna (73,7). L'Italia si piazza al 14esimo posto con un punteggio di 63,8, al di sotto della media europea. Rispetto all'edizione dello scorso anno tutti i Paesi sono migliorati, tranne la Slovenia che ha fatto marcia indietro.

Se si considera l'Indice complessivo dell'Unione europea i punteggi medi nei 6 domini chiave sono: 71,6 (lavoro), 82,4 (denaro), 62,7 (conoscenza), 64,9 (tempo), 55 (potere), 87,8 (salute). Il potere è il settore in cui sono stati compiuti maggiori progressi, ma è anche quello in cui il divario rimane più ampio. Quest'incremento deriva da una situazione di partenza di particolare ritardo: le donne sono state a

²²⁸ EIGE, Gender Equality Index, Index score for European Union for the 2021 edition. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021>

lungo escluse dai centri decisionali. L'introduzione delle quote riservate alle donne per favorire l'equità tra i sessi in alcuni stati membri ha contribuito a ridurre l'ineguaglianza in questo ambito.

Per il dominio del lavoro è necessario evidenziare il fenomeno della segregazione occupazionale, ovvero la diseguale distribuzione degli individui tra i diversi impieghi. Si distingue la segregazione verticale: le donne tendono a concentrarsi nelle professioni scarsamente retribuite e/o a bassa qualificazione e con ridotte prospettive di carriera, a cui corrispondono livelli di potere, di autonomia, di responsabilità e riconoscimenti economici inferiori²²⁹. Le donne prediligono altresì incarichi a tempo parziale, le cui modalità organizzative sono più compatibili con la gestione dei carichi di lavoro familiari. Nell'Unione quasi il 30% delle donne lavora part-time (per gli uomini l'8,4%) per poter avere tempo da dedicare ai compiti di cura non retribuiti²³⁰. In effetti, le incombenze domestiche e le responsabilità in materia di allevamento dei figli e di assistenza ai parenti continuano a ricadere principalmente sulle donne. Lo stereotipo della donna "angelo del focolare", considerata semplicemente come madre e casalinga, è ancora piuttosto radicato nella cultura di molti Stati UE, soprattutto dell'Europa orientale e meridionale. Secondo il sondaggio Eurobarometro²³¹ nel 2017 almeno due terzi della popolazione adulta in Bulgaria, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria ritenevano che "il ruolo principale di una donna fosse quello di occuparsi della casa e della famiglia"²³². La maggioranza della popolazione concordava con questo parere anche a Cipro, in Croazia, Irlanda, Italia e Slovenia. Le aspettative stereotipate frenano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e influenzano le loro aspirazioni, scelte e in generale la loro libertà.

Nel mercato del lavoro la componente femminile subisce anche una segregazione di tipo orizzontale con una forte presenza delle donne in determinati impieghi considerati "femminili". Nell'Unione europea il 93% dei babysitter sono donne, così come il 95% dei collaboratori domestici e di chi assiste anziani e disabili. Il mondo del lavoro è in buona parte una conseguenza dell'organizzazione del sistema scolastico. In questo ambito si comincia a delineare la segregazione che

²²⁹ EIGE, "Gender segregation in education, training and the labour market", Bruxelles, June 2017.

²³⁰ Database Eurostat, "Part-time employment as percentage of the total employment, by sex, age and citizenship (%)", 2021.

²³¹ L'Eurobarometro comprende una serie di indagini di opinione pubblica svolte regolarmente per conto della Direzione generale della Comunicazione Commissione Europea fin dal 1973.

²³² European Commission, Special Eurobarometer 465, "Summary report Gender Equality 2017. Gender Equality, Stereotypes and Women in Politics", Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers and co-ordinated by the Directorate-General for Communication", 2017.

sussiste poi successivamente nel mondo professionale. Ad esempio, nell'istruzione le ineguaglianze di genere permangono in termini di preferenze di corsi di studio. Vi è una tradizionale ripartizione in facoltà universitarie ritenute più o meno adatte agli uomini e alle donne²³³. Le ragazze difficilmente scelgono discipline scientifico-tecnologiche (le cosiddette STEM, ossia scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) e quelle legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Proprio il campo dell'ICT è dominato dai maschi, l'82% degli studenti, e questo si traduce con un settore professionale in cui gli uomini occupano esattamente 8 posti di lavoro su 10²³⁴. L'esempio delle telecomunicazioni è lampante perché si tratta di un settore tecnologicamente avanzato ad alta retribuzione da cui le donne tendono a rimanere escluse.

In 5 domini su 6 la Svezia domina stabilmente la classifica europea sulla parità di genere. Il paese scandinavo raggiunge il punteggio migliore negli ambiti di lavoro, conoscenza, tempo, potere e salute. Solo nell'area legata al denaro la Svezia è al decimo posto anziché al primo, occupato in questo caso dal Lussemburgo. I paesi del nord Europa si confermano i Paesi più virtuosi, collocandosi nelle prime posizioni in tutti i domini e registrando punteggi superiori alla media UE. L'Italia è ultima per uguaglianza di genere nella sfera lavorativa con soli 63,7 punti rispetto ai 71,6 medi europei. Il tasso di occupazione *Full-Time Equivalent* (o FTE, sigla che designa la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno) femminile è, infatti, parecchio inferiore alla media europea (31% vs. 41%) e a quello della popolazione maschile (52%)²³⁵. La vita professionale delle lavoratrici italiane dura in media 27 anni, rispetto ai 33 anni del resto del Continente e ai 36 anni dei connazionali maschi²³⁶. La percentuale di dipendenti che possono assentarsi dall'ufficio per dedicarsi alla cura di figli e parenti è del 19%, contro il 22% in Europa²³⁷. Ciò rende particolarmente difficile conciliare carriera e sfera privata. In questo campo, i punteggi più alti sono stati ottenuti

²³³ M. G. De Giovanni, "Che "genere" di formazione in Europa. Le misure europee volte a contrastare la segregazione formativa", Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

²³⁴ European Parliament, "Education and employment of women in science, technology and the digital economy, including AI and its influence on gender equality", Study requested by the FEMM committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, April 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651042/IPOL_STU\(2020\)651042_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651042/IPOL_STU(2020)651042_EN.pdf)

²³⁵ Eurostat, EU LFS, 2019. Eurostat calculations according to EIGE's request (2010-2015). EIGE's calculations 2017, 2018, 2019.

²³⁶ Eurostat, EU LFS, 2019. *lfsi_dwl_a*.

²³⁷ Eurofound, EWCS, 2015. EIGE's calculation with microdata.

da Svezia, Danimarca e Olanda. In tutti e tre i Paesi le lavoratrici possono agevolmente focalizzarsi sulle loro ambizioni professionali. L'Olanda emerge per flessibilità lavoro-vita privata: il 48% delle donne può prendersi qualche ora per gestire gli impegni familiari²³⁸. Invece, la Svezia ha un FTE femminile molto elevato, pari al 59%, (il 67% per gli uomini)²³⁹.

Il nostro paese presenta punteggi che, sia a livello complessivo che di singoli domini, sono quasi sempre più bassi della media UE, tranne in termini di salute, dove conquista 88,4 punti su 100, rispetto agli 87,8 del dato europeo. Tuttavia, l'EIGE sottolinea i passi in avanti fatti dall'Italia negli anni poiché sta procedendo verso la parità di genere a un ritmo più rapido di quello degli altri Stati membri. Dal 2013 al 2021 l'Italia ha guadagnato 7 posizioni nella classifica dell'Indice complessivo sull'uguaglianza di genere, con un'impennata di 10,5 punti. Rispetto alla rilevazione del 2013 l'Italia è migliorata in tutti i pilastri dell'Indice. L'aumento maggiore è quello registrato nella sfera del potere (+30 punti, da 25,2 a 52,2), anche se in valore assoluto è ancora la più arretrata. Per esempio, in Parlamento le donne ricoprono soltanto circa un terzo dei seggi²⁴⁰ e nelle assemblee regionali la quota femminile è del 23%²⁴¹. La presenza femminile ha invece raggiunto il massimo storico nelle aziende private, dove è donna il 39% dei membri dei Consigli di amministrazione delle più grandi società quotate²⁴². Osservando gli altri domini le variazioni sono più contenute: con una crescita di 5,2 punti in quello della conoscenza, di 4,2 per l'ambito del tempo, di 2,4 nel lavoro, di 2,1 per la salute e di 0,5 punti per il denaro.

3.2 Parità di genere al centro dell'azione UE

L'Unione europea dedica particolare attenzione al tema dell'uguaglianza tra uomini e donne. L'effettiva parità di genere è una condizione necessaria per realizzare gli obiettivi di crescita inclusiva, lavoro, coesione socioeconomica che l'Unione si è posta, dapprima con la Strategia di Lisbona del 2000²⁴³ e poi con

²³⁸ Eurofound, EWCS, 2015. EIGE's calculation with microdata.

²³⁹ Eurostat, EU LFS, 2019. Eurostat calculations according to EIGE's request (2010-2015). EIGE's calculations 2017, 2018, 2019.

²⁴⁰ EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 1st quarter 2021. EIGE's calculation.

²⁴¹ EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 2020. EIGE's calculation.

²⁴² EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 1st semester 2021. EIGE's calculation.

²⁴³ Varata dal Consiglio europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000.

quella “Europa 2020”, presentata dalla Commissione Europea nel 2010²⁴⁴. A Lisbona viene fissato il proposito di accrescere il tasso di occupazione femminile al 60% nell’arco di dieci anni. Con la fine della validità della Strategia di Lisbona, la UE si è dotata di una nuova strategia onnicomprensiva “Europa 2020” con 7 iniziative faro. Nell’ambito dell’iniziativa “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione”, l’Unione voleva assicurare che il 75% delle persone tra i 20 e i 64 anni avesse un lavoro entro il 2020. Infatti, un alto livello di occupazione costituisce un elemento di crescita perché determina un aumento del reddito familiare e, di conseguenza, una maggiore tendenza al consumo e all’investimento. Inoltre, le donne che lavorano sono più propense ad avere figli, quindi il loro ampio impiego nel mercato lavorativo può rappresentare un rimedio al calo demografico che caratterizza numerosi Paesi europei. L’ineguaglianza di genere risulta, dunque, un peso per un’economia europea che ambisce a essere intelligente, innovativa, competitiva, dinamica, sostenibile e che aspira a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e solidarietà.

Nell’attuazione dell’agenda europea sull’uguaglianza di genere un ruolo importante è rivestito dai cosiddetti fondi strutturali, il principale strumento dell’Unione europea per la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dei Paesi membri. I fondi strutturali sono gestiti dagli Stati UE in collaborazione con la Commissione europea. Grazie a tali fondi è possibile, tramite bandi pubblici, finanziare progetti diretti nei Paesi membri²⁴⁵. I fondi europei hanno offerto un sostegno fondamentale alle iniziative per le pari opportunità di genere. In alcuni casi sono stati l’unica vera concreta risorsa su cui contare per sperimentare nuovi interventi e per dare una continuità alle politiche per cui le risorse nazionali non sarebbero (più) state disponibili. Soprattutto a partire dalla programmazione 2000-2006 i regolamenti dei fondi hanno previsto il rispetto dei principi di uguaglianza di genere e di non discriminazione in tutte le loro fasi di pianificazione, implementazione e valutazione. Ciò ha implicato che fondi e progetti specifici venissero destinati a migliorare lo status femminile, così come a rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche di “pensare” in un’ottica di genere, creando delle unità apposite all’interno delle amministrazioni che si occupano di attuare i progetti finanziati con i fondi strutturali. In particolare, il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) incentiva l’inclusione sociale e l’occupazione femminile in impieghi più qualificati e qualificanti. Tra le azioni mirate per aiutare le donne a entrare nel mondo professionale si annoverano programmi per la riqualificazione e il potenziamento delle competenze. Inoltre, il

²⁴⁴ Commissione europea, “Comunicazione: Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 definitivo.

²⁴⁵ Commissione europea, “Fondi strutturali e di investimento europei”. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it

Fondo permette alle donne di riprendere il proprio lavoro a seguito di un'interruzione di carriera, ad esempio fornendo servizi di assistenza all'infanzia di qualità e consulenza individuale²⁴⁶.

Oltre ai fondi strutturali vi sono altri importanti strumenti a favore della parità di genere come i programmi europei gestiti direttamente dalla Commissione europea. Specificamente, il programma “Cittadini, uguaglianza, diritti e valori 2021-2027”²⁴⁷ assegna finanziamenti alle organizzazioni della società civile che sostengono l'uguaglianza di genere e contrastano la discriminazione e la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze nella UE. Nella sezione “Uguaglianza, diritti e parità di genere”, il programma sostiene il pieno esercizio dei diritti da parte delle donne e l'emancipazione femminile. Molto rilevante anche *Horizon Europe*, il principale programma dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione, in corso dal 2021 al 2027. Per esempio, tale programma aiuta le università e le organizzazioni impegnate nella ricerca a utilizzare piani per l'uguaglianza di genere. Prevede l'integrazione della prospettiva di genere in maniera trasversale in tutto il ciclo del progetto: dai team di ricerca al suo contenuto²⁴⁸.

Anche il Quadro finanziario pluriennale (QF) per il periodo 2021-2027²⁴⁹ accorda una maggiore importanza all'inserimento del *gender mainstreaming* nel bilancio comunitario. In particolare, con il programma di sovvenzioni e prestiti *Next Generation EU* (finanziato attraverso l'emissione di titoli di credito da parte della UE)²⁵⁰ l'Unione ha posto la questione femminile al centro della sua attività²⁵¹. I Paesi membri dovranno chiarire in che modo gli investimenti e le riforme finanziate mediante il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF, strumento

²⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_it

²⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_it

²⁴⁸ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

²⁴⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

²⁵⁰ La Commissione europea emette titoli di credito che vengono acquistati sul mercato e sulla base del loro ricavato elargisce fondi agli Stati membri sotto forma di sovvenzioni (a fondo perduto) e di prestiti (che dovranno essere restituiti).

²⁵¹ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, approvazione del piano Next Generation EU (NGEU), Bruxelles, 21 luglio 2020.

principale di *Next Generation EU*)²⁵² contribuiranno a promuovere la parità di genere. In aggiunta, i criteri di valutazione dei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), che sono pre-requisiti per gli Stati membri al fine di ricevere le risorse del RRF, dovranno includere un filtro di genere. Pertanto, il PNRR italiano si è posto l'obiettivo di raggiungere un incremento del 5% nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere entro il 2026, nell'ambito di una strategia nazionale volta a garantire la parità di genere da attuarsi nel quinquennio 2021-2026²⁵³.

L'Unione europea incoraggia la parità tra donne e uomini nel quadro delle relazioni con gli stati terzi, soprattutto i paesi dell'allargamento e i paesi vicini, sostenendo lo sviluppo di società sostenibili e democratiche. L'Unione intende migliorare la vita delle bambine e delle donne in tutto il mondo, supportando le organizzazioni femminili e diffondendo informazioni sull'uguaglianza di genere attraverso orientamenti, migliori pratiche e campagne di sensibilizzazione. Peculiari provvedimenti sono proposti in tutti quei settori in cui le disparità sono maggiormente evidenti²⁵⁴. A tal proposito, la UE ha esortato tutti i Paesi in via di sviluppo a potenziare gli sforzi tesi a favorire la parità nell'accesso ai mercati del lavoro, all'istruzione, alla vita politica, all'assistenza medica, alla salute sessuale e riproduttiva, alla giustizia e ai mezzi di comunicazione pubblici. Sostiene l'emancipazione femminile mediante progetti di scambio (es. Erasmus Mundus)²⁵⁵ che consentono di condividere conoscenze ed esperienze. Si concentra particolarmente sulla grande sfida dell'eliminazione dell'analfabetismo femminile.

La Commissione ha rafforzato la sua politica per l'uguaglianza di genere al di fuori della UE presentando, nel novembre 2020, il nuovo Piano d'azione sulla parità di genere (GAP III) per il periodo 2021-2025. Tale documento “mira ad accelerare i progressi nell'emancipazione delle donne e delle ragazze e a salvaguardare i risultati conseguiti nell'ambito della parità di genere durante i 25 anni successivi all'adozione della Dichiarazione di Pechino e della relativa Piattaforma d'azione”²⁵⁶. Il Piano d'azione sulla parità di genere III indica cinque

²⁵² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁵³ Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni, Camera dei deputati XVIII Legislatura, Dossier di documentazione “Legislazione e politiche di genere”, Documentazione e ricerche, Numero 62 Quarta edizione, 02/03/2022.

²⁵⁴ F. Di Sarcina, “Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il gender mainstreaming alla prova tra UE e Mediterraneo”, Il Mulino, Bologna, 2015.

²⁵⁵ Rientra nei *Partnership for Excellence* del Programma Erasmus+ 2021-2027.

²⁵⁶ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, “Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di

pilastri chiave per incentivare l'adempimento degli impegni internazionali. In dettaglio, rende il principio della parità di genere una priorità di tutte le politiche e le azioni esterne; delinea una tabella di marcia per la collaborazione a livello nazionale, regionale e multilaterale con gli *stakeholders* (Stati membri, organizzazioni della società civile, attivisti per i diritti delle donne); intensifica l'intervento in aree tematiche strategiche (tra cui la lotta contro la violenza di genere e la promozione dell'emancipazione economica, sociale e politica delle donne e delle ragazze); invita le istituzioni a dare il buon esempio e garantisce la trasparenza dei risultati²⁵⁷. Infine, il Piano d'azione intende affrontare tutte le dimensioni intersezionali della discriminazione, riservando particolare attenzione ad esempio alle donne migranti, con disabilità e alla discriminazione basata sull'età o sull'orientamento sessuale. La Commissione monitorerà ogni anno i traguardi conseguiti nell'attuazione del GAP III.

3.3 Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025

La Commissione europea ha collocato l'uguaglianza di genere in cima alla sua agenda politica. Il 5 marzo 2020, alla vigilia dello scoppio della pandemia da COVID-19, ha adottato la Strategia per la parità di genere 2020-2025²⁵⁸. Tale documento strategico si basa su una visione ambiziosa di un'Europa in cui i cittadini, pur nella loro diversità e indipendentemente dal loro sesso, siano liberi di perseguire le proprie scelte di vita e abbiano la possibilità di realizzarsi e ricoprire ruoli di responsabilità. La Strategia si fonda sul duplice approccio dell'inclusione della dimensione di genere combinata con misure concrete mirate. Finora nessuno Stato membro UE ha raggiunto la completa parità tra donne e uomini. La Strategia elenca le azioni chiave per il quinquennio per colmare i divari e per consentire all'Unione europea di sviluppare il suo pieno potenziale nella società, nella politica, nelle imprese. Gli impegni strategici dell'Unione possono essere sintetizzati in tre macro-aree di intervento: combattere la violenza di genere e gli stereotipi sessisti; garantire una parità di partecipazione e di opportunità nel mercato del lavoro, compresa l'equità salariale; e conseguire un equilibrio di genere a livello decisionale e politico.

genere – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE (EU Gender Action Plan - GAP III)", JOIN (2020) 17, 25 novembre 2020.

²⁵⁷ Commissione europea, Comunicato stampa "Piano d'azione sulla parità di genere – I diritti delle donne e delle ragazze al centro della ripresa globale per un mondo garante della parità di genere", Bruxelles, 25 novembre 2020.

²⁵⁸ Direzione generale della Giustizia e dei consumatori (Commissione Europea), "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025", Bruxelles, 5 marzo 2020, COM (2020) 152 final.

La Strategia per l'uguaglianza di genere per il 2020-2025 sottolinea che la violenza di genere è ancora una delle maggiori sfide delle nostre società e che è profondamente radicata nella discriminazione. La violenza e le molestie contro le donne e le bambine rimangono diffuse. Il rispetto della dignità e dell'integrità delle donne e la qualità della loro salute sono priorità assolute per la Commissione europea. La UE si impegna a eliminare prassi nocive dettate dalle consuetudini o dalle tradizioni, come mutilazioni genitali femminili, aborto forzato, sterilizzazione forzata, matrimoni precoci e imposti, violenza perpetrata in nome del cosiddetto "onore". Per migliorare i rapporti tra i sessi e porre fine alla violenza di genere la parola chiave è prevenzione. Tra le azioni messe in pratica si può citare lo sradicamento della mascolinità tossica, ponendo, dunque, l'accento sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica verso la natura e le cause del fenomeno. L'investimento educativo è fondamentale, occorre coinvolgere attivamente bambini e giovani nella lotta contro norme e stereotipi sessisti²⁵⁹. A tal proposito una misura efficace prevede l'attuazione di programmi di informazione e formazione, che mettano al centro le questioni di genere e che contribuiscano a limitare lo sviluppo di comportamenti aggressivi e antisociali tra gli adolescenti. Il primo passo per prevenire questo genere di violenze è proprio riconoscere la gravità del problema e cominciare a studiare apposite politiche di risposta. Altri interventi riguardano la diffusione strutturale di una cultura dell'inclusione e della parità di genere, che non discrimini le donne.

Migliorare il bilanciamento tra attività professionale e vita privata è uno degli obiettivi dell'Unione europea fissati nella Strategia. Si ritiene, infatti, che le responsabilità in materia di assistenza familiare debbano essere equamente condivise tra i genitori, in modo da permettere a entrambi di realizzarsi personalmente e professionalmente. Le donne continuano a essere ostacolate nell'accesso e nella permanenza nel mercato professionale. Attualmente in Europa il fatto stesso di essere donna, e ancor di più la maternità, è un impedimento alla carriera. La scelta di avere figli corrisponde per molte donne a un'uscita dal mondo lavorativo, mentre viceversa la paternità non implica alcuna limitazione o perdita²⁶⁰.

I dati Eurostat più recenti, pubblicati a febbraio 2020, mostrano che effettivamente le donne soffrono di diversi svantaggi nell'ambito professionale. La partecipazione femminile è ancora sistematicamente minore di quella degli uomini in quasi tutti i Paesi membri. Nel 2020 nella UE il 66,8% delle donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni aveva un impiego (percentuale in calo rispetto al

²⁵⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sull'eliminazione degli stereotipi di genere nell'Unione europea (2012/2116(INI)).

²⁶⁰ P. Profeta, "Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa", Università Bocconi Editore, Milano, 2021.

67,3% del 2019). Anche il tasso di occupazione maschile è sceso dal 79% del 2019 al 78,1% nel 2020. Nonostante l'evoluzione positiva del tasso di occupazione femminile, il divario occupazionale di genere (la differenza nei tassi di occupazione di donne e uomini) rimane preoccupante e si attesta intorno all'11,3%²⁶¹. Dopo essere diminuito di oltre un terzo dal 2002, negli ultimi anni ha registrato una stagnazione. In Italia, il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni si concretizza attorno al 53,2% e il gap con quello maschile raggiunge i 19,2 punti (dati Istat 2021)²⁶². Il tasso di occupazione femminile italiano è il peggiore dopo la Grecia (48,2%) tra gli Stati UE. Vi è un chiaro imperativo economico per colmare il divario occupazionale di genere poiché comporta una grave perdita finanziaria che mina lo sviluppo sostenibile dell'Unione. Si producono minore ricchezza e gettito fiscale e si è meno competitivi. Eurofound ha stimato che nel 2018 il persistente divario occupazionale di genere è costato oltre 320 miliardi di euro all'anno, corrispondenti al 2,4% del PIL della UE²⁶³.

La disparità non si limita solo alla ridotta presenza femminile. Anche quando le donne riescono a entrare nel mercato lavorativo si ritrovano a fare i conti con un differenziale retributivo di genere (differenza fra gli stipendi medi di donne e uomini). Le donne subiscono discriminazioni salariali dirette, ovvero ricevono un trattamento retributivo inferiore a quello dei loro colleghi maschi a parità di mansioni e inquadramento²⁶⁴. L'obbligo di raggiungere l'equità remunerativa tra uomini e donne è il diritto più antico e giuridicamente molto ben articolato, supportato dal diritto primario e derivato dell'Unione giuridicamente vincolante. Infatti, sin dal 1957 la parità retributiva è sancita nel diritto comunitario (attualmente all'art. 157 TFUE). Garantire la concreta attuazione di questo principio resta una sfida in tutti gli Stati membri. La UE sensibilizza i cittadini alla tematica attraverso la campagna annuale della Commissione europea per la "Giornata europea della parità retributiva". L'evento mira a informare sul divario retributivo di genere e ha ricevuto eco mediatica in numerosi paesi europei (ad es. Austria, Belgio, Estonia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna e Svezia).

A livello UE in media all'ora le donne guadagnano il 13% in meno degli uomini per uno stesso lavoro (dati 2020)²⁶⁵. Si riscontrano variazioni a seconda del settore:

²⁶¹ Eurostat, "Gender employment gap in the EU", 2020.

²⁶² http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXOCCU1

²⁶³ Eurofound, "Parità di genere", 23 agosto 2022. <https://www.eurofound.europa.eu/it/topic/gender-equality>

²⁶⁴ A. M. Battisti, "Donne (in)visibili e disparità retributiva", Giappichelli Editore, Torino, 2018.

²⁶⁵ Eurostat, "Gender pay gap statistics", 2020.

il divario retributivo di genere medio è maggiore nel privato in quasi tutti gli Stati membri (in Italia si attesta al 5% nel settore pubblico e al 20,7% in quello privato). Il *gender pay gap* viene definito ufficialmente “differenziale retributivo di genere non rettificato”, in quanto non prende in considerazione tutti i fattori che incidono sul differenziale retributivo, come le disparità in termini di istruzione e di esperienza sul mercato del lavoro. Il dato si riferisce soltanto alle aziende con dieci o più dipendenti, tiene conto del salario orario, ma è un divario che si allarga se si guarda alla retribuzione annua, dal momento che sovente le donne lavorano un numero di ore minore rispetto agli uomini.

In otto anni, tra il 2012 e il 2020, il *gender pay gap* è diminuito solo in minima parte, dal 16,4% al 13%. Esistono differenze significative tra gli Stati membri. Quelle più elevate risultano in Lettonia (22,3%), Estonia (21,1%), Austria (18,9%) e Germania (18,3%). All'altra estremità della scala, il paese con il divario retributivo inferiore è il Lussemburgo (0,7%), seguito da Romania (2,4%) e Slovenia (3,1%)²⁶⁶. L'Italia riporta la quarta percentuale più bassa. Infatti, il gap salariale orario tra uomini e donne è sceso dal 6,5% del 2012 al 4,2%. L'Eurostat precisa che una ridotta differenza salariale di genere in alcuni Paesi non equivale necessariamente a un mercato del lavoro più equo, in cui le donne sono meglio pagate. Un minore divario retributivo di genere si verifica spesso in Stati dove ci sono meno lavoratrici. Allo stesso modo, gap più ampi possono essere collegati a un'elevata percentuale di donne impiegate in lavori a tempo parziale o alla loro concentrazione in un numero ristretto di professioni²⁶⁷.

Il divario retributivo di genere compromette l'indipendenza economica delle donne e si allarga con l'età. Infatti, le donne hanno maggiori probabilità di vivere in povertà rispetto agli uomini. Nella UE le donne oltre i 65 anni ricevono pensioni in media inferiori del 28,3% rispetto a quelle degli uomini (dati 2020)²⁶⁸. Il divario pensionistico di genere (la differenza di reddito pensionistico ottenuto da donne e uomini) ammonta a più del doppio del divario retributivo di genere. Gli effetti delle disuguaglianze salariali si estendono, dunque, nel trattamento del periodo post lavorativo. Anche in questa circostanza tra gli Stati membri la situazione è diversa: si va da un gap pensionistico dello 0,1% in Estonia al 41,5% a Malta.

²⁶⁶ Eurostat, “Gender pay gap in the EU down to 13.0%”, Products Eurostat News, 07/03/2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220307-2>

²⁶⁷ Parlamento europeo, “Divario retributivo di genere: le donne guadagnano meno degli uomini nell'UE?”, 13/01/2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200109STO69925/divario-retributivo-di-genere-le-donne-guadagnano-meno-degli-uomini-nell-ue>

²⁶⁸ Eurostat, “Gender pension gap”, 2020.

Il divario retributivo tra donne e uomini continua a impedire il conseguimento di una reale uguaglianza nelle società moderne. Le lavoratrici spesso non sono consapevoli della discriminazione retributiva nei loro confronti. Per questo motivo il 4 marzo 2021 la Commissione europea ha proposto misure vincolanti sulla trasparenza salariale per rafforzare l'applicazione del principio di uguale remunerazione tra donne e uomini che svolgono il medesimo lavoro o un lavoro di pari valore (in base all'art. 157 par. 3 TFUE)²⁶⁹. La direttiva, che dovrà essere approvata dal Parlamento e dal Consiglio, impone alle aziende con 250 o più dipendenti di pubblicare una relazione dettagliata sul divario retributivo di genere. Questo permetterà alle donne di verificare se vengono pagate equamente. Qualora il lavoratore ne faccia richiesta anche le imprese più piccole saranno tenute a fornire dati sui livelli salariali. Divulgare le informazioni potrebbe anche aiutare le donne a negoziare stipendi più alti, come è avvenuto in Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia, dove la prassi di raccogliere dati sulle differenze remunerative è già consolidata. La direttiva stabilisce anche indennizzi per i dipendenti che hanno subito discriminazioni retributive di genere e sanzioni specifiche per i datori di lavoro che violano la norma sulla parità salariale. Inoltre, consente ai lavoratori di accedere a determinati strumenti di tutela giurisdizionale.

Nell'aprile 2022 il Parlamento europeo ha appoggiato la proposta della Commissione sulla trasparenza salariale, sollecitando un ampliamento della sua portata²⁷⁰. Gli eurodeputati chiedono di vietare il segreto salariale nelle condizioni contrattuali. Le imprese UE con almeno 50 lavoratori, anziché 250 come proposto dalla Commissione, dovrebbero essere obbligate a diffondere le informazioni sulla retribuzione per genere per semplificare il confronto degli stipendi e affrontare qualsiasi differenza salariale esistente. Se i dati sulle remunerazioni rivelano un divario retributivo pari o superiore il 2,5%, i datori di lavoro, congiuntamente con i rappresentanti dei lavoratori, dovrebbero condurre una valutazione degli stipendi e sviluppare un piano d'azione per garantire la parità. Ulteriormente, gli europarlamentari sostengono lo spostamento dell'onere della prova in capo al datore di lavoro sulle questioni legate alla retribuzione. Nel caso in cui un lavoratore ritenga che il principio della parità salariale non sia stato osservato e decida di agire in giudizio, dovrebbe essere il datore di lavoro ad attestare che non c'è stata discriminazione, piuttosto che il lavoratore. L'Europarlamento ha invitato i governi, i datori di lavoro e i sindacati ad adoperarsi per garantire che la retribuzione delle donne sia determinata in modo equo. Un'altra richiesta riguarda

²⁶⁹ Commissione europea, "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi", Bruxelles, 4.3.2021 COM (2021) 93 final 2021/0050 (COD).

²⁷⁰ Parlamento europeo, Comunicato stampa "Divario retributivo di genere: legge UE per la trasparenza salariale", 05/04/2022.

la creazione di una denominazione ufficiale per le aziende che non presentano un divario retributivo di genere. La proposta, attualmente nella sua versione non definitiva, verrà negoziata da Parlamento europeo e Consiglio della UE per approvare il testo finale.

In Italia, la recente Legge 162/2021 ha definito, e anticipato rispetto alla futura direttiva, importanti disposizioni in materia di pari opportunità tra donne e uomini nel contesto lavorativo²⁷¹. Tra queste l'estensione dell'obbligo biennale di presentazione del rapporto sulla situazione dell'occupazione maschile e femminile alle imprese con oltre 50 lavoratori (in precedenza tale vincolo sussisteva solo per le aziende con più di 100 dipendenti). È prevista anche una "certificazione sulla parità dei sessi", al fine di attestare gli strumenti concreti utilizzati dalle imprese per arginare il divario di genere in relazione all'opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alla politiche di gestione delle differenze di genere.

La Strategia per la parità di genere 2020-2025 ha incluso il tema della leadership femminile in modo preminente. Nell'ottica della Commissione europea l'equilibrio di genere rappresenta un requisito cruciale per la partecipazione femminile a tutti i livelli decisionali e per l'effettiva parità di opportunità nel perseguire i propri obiettivi di carriera. In particolare, le donne sono ancora sottorappresentate nei ruoli della ricerca. Infatti, esse ricoprono solo un quarto delle posizioni di vertice nonostante costituiscano quasi la metà dei dottorandi nell'Unione europea. La scarsa presenza femminile è correlata al sessismo vigente nel settore scientifico²⁷². Ecco perché l'Unione sostiene la *Giornata internazionale delle donne e delle ragazze nella scienza*²⁷³ e ha istituito il premio UE per le donne innovatrici, che offre un riconoscimento alle donne che sono tanto eccellenti ricercatrici e innovatrici quanto anche imprenditrici di successo. Come affermava Rita Levi Montalcini, premio Nobel per la medicina 1986: «occupare una posizione di responsabilità per le donne, è un dovere, non un diritto, e questo vale in tutti i campi, compresi quelli scientifici e tecnologici»²⁷⁴.

Ancora oggi sussiste un deficit democratico evidente per quanto riguarda l'accesso delle donne a posizioni dirigenziali, anche se la percentuale della loro

²⁷¹ Legge 5 novembre 2021, n. 162, recante "Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo".

²⁷² A. Di Nocera, "Donne e scienza in Europa: alcuni spunti di riflessione", Centro di Documentazione Europea Università degli Studi del Molise, 2012.

²⁷³ Istituita dall'Assemblea Generale dell'ONU e celebrata l'11 febbraio di ogni anno.

²⁷⁴ A. Giannini, "La scienza ha un sesso?", Rivista "Le Scienze", GEDI Gruppo Editoriale, Roma, 1998. https://www.repubblica.it/universita/le_scienze/le_scienze.html

presenza appare nettamente aumentata negli anni più recenti. Nell'ottobre 2021, in media, le donne costituivano soltanto il 30,6% dei membri dei Consigli di amministrazione delle più grandi società quotate in borsa della UE (10,3% nel 2011). Con notevoli differenze tra gli Stati membri che vanno dal 45,3% in Francia all'8,5% a Cipro. Erano donne appena l'8,5% dei presidenti dei Consigli di amministrazione (3% nel 2011). Anche nel settore pubblico si registra la stessa tendenza. Le donne continuano a rimanere ben lontane dal vertice sia negli organi giurisdizionali e nelle istituzioni che all'interno di agenzie governative. Nelle principali imprese della UE rappresentano peraltro non più dell'8% degli amministratori delegati²⁷⁵.

L'intento dell'Unione europea è, quindi, infrangere il cosiddetto soffitto di cristallo, ovvero quell'insieme di ostacoli culturali, sociali e psicologici che impediscono la parità dei diritti²⁷⁶. Per raggiungere tale scopo verrà promossa l'adozione di una direttiva inizialmente formulata nel 2012 dalla Commissione europea, riguardante il miglioramento del *gender balance* nei Consigli di amministrazione delle società quotate in borsa nella UE. Nel giugno 2022 Parlamento, Consiglio e Commissione europea hanno raggiunto l'accordo sulla tanto attesa direttiva *Women On Boards* (dopo dieci anni di stallo)²⁷⁷. Tale proposta punta a garantire che almeno il 40% degli amministratori senza incarichi esecutivi o il 33% dei restanti posti di direzione siano occupati dal sesso sottorappresentato. Per chi non rispetta gli obiettivi, che dovranno essere conseguiti entro il 30 giugno 2026, sono previste delle sanzioni specifiche e commisurate all'azienda in questione. Per dare l'esempio, la Commissione si impegna a realizzare un equilibrio di genere del 50% a tutti i livelli manageriali del suo personale entro la fine del 2024. Inoltre, intende garantire una presenza femminile maggiore nei ruoli apicali all'interno delle agenzie europee. Questo requisito dovrà essere rispettato anche nel collegio dei commissari, che già attualmente è il più paritario di sempre. In effetti, l'esecutivo UE non è mai stato così rosa: formato da 13 donne e 14 uomini. C'è però un altro aspetto da tenere presente: esiste una differenza di genere nell'acquisizione dei portafogli. Se agli uomini vengono più spesso affidati dicasteri di alto profilo, come esteri e interni,

²⁷⁵ Deloitte, "Women in the boardroom: a Global perspective - seventh edition", Global Boardroom Program, 2022. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/human-capital/at-women-in-the-boardroom-2022.pdf>

²⁷⁶ G. Fornengo e M. Guadagnini, "Un soffitto di cristallo? Le donne nelle posizioni decisionali in Europa", Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1999.

²⁷⁷ Y. Cigna, "Ue, arriva la direttiva per la parità di genere nei Cda: le donne ai vertici delle grandi aziende dovranno essere almeno il 40%", Open Online, Milano, 07/06/2022. <https://www.open.online/2022/06/07/ue-accordo-parita-di-genere-cda/>

finanza e industria o difesa e giustizia, alle donne si associano solitamente gli ambiti socio-culturali, come educazione, salute e affari sociali.

A oggi pressoché tutti i Paesi UE sono caratterizzati da un predominio maschile nelle sedi rappresentative nazionali, all'interno dei comitati e di altri enti. Tale sbilanciamento a svantaggio delle donne è dannoso sia per il sistema democratico che per quello economico dell'Unione europea. Perciò, il Parlamento europeo ha richiesto ripetutamente un maggior sforzo per una presenza più equilibrata dei sessi negli organi politici, in modo da favorire un processo decisionale più equo e inclusivo a tutti i livelli. In una relazione adottata a gennaio 2019 l'Europarlamento ha incoraggiato l'implementazione del principio di rappresentanza politica proporzionata di donne e uomini, sulla base del presupposto che una democrazia compiuta è anzitutto una democrazia paritaria²⁷⁸.

Nell'Unione la partecipazione diretta e attiva delle donne alla vita politica sta migliorando. Ad esempio, in Italia la percentuale di donne che siedono nel parlamento nazionale e nel governo è in costante aumento, raggiungendo il 35% nel 2018²⁷⁹. Anche se la presenza politica femminile a livello UE è cresciuta considerevolmente, rimane ancora insufficiente. 4 su 27 è il numero di donne a capo degli attuali esecutivi degli Stati membri – quelle che presenziano al Consiglio europeo – tutte leader di Paesi del nord Europa (Danimarca, Estonia, Finlandia, Svezia). 6 Paesi UE non hanno mai avuto una donna capo di governo o di Stato: Cipro, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Spagna²⁸⁰. La carenza di donne nelle arene decisionali non permette la fedele rappresentazione di metà della popolazione e delle sue esigenze. In effetti, secondo il rapporto annuale *Demography of Europe* di Eurostat, il 51,2% della popolazione totale dell'Unione europea è composta da donne (al 1° gennaio 2022 la UE conta 446,8 milioni di abitanti)²⁸¹.

L'assenza delle donne nella sfera pubblica locale e nazionale è stata replicata a livello europeo con una partecipazione femminile molto bassa nelle funzioni di

²⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo (2018/2162(INI)).

²⁷⁹ Ufficio valutazione impatto del Senato, "Parità vo cercando. 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni", Documento di analisi n. 13, 2018.
<https://www.onuitalia.it/wp-content/uploads/2018/05/DossierParit%C3%A0.pdf>

²⁸⁰ EPRS | European Parliamentary Research Service, "Women in politics in the EU. State of play", PE 689.345 March 2021.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689345/EPRS_BRI\(2021\)689345_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689345/EPRS_BRI(2021)689345_EN.pdf)

²⁸¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/img/pdf/Demography-InteractivePublication-2021_en.pdf?lang=en

rilievo nelle istituzioni della UE. Nel 2019 l'allora presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, aveva rimarcato come solo uno degli incarichi di più alto livello dell'Unione europea fosse all'epoca rivestito da una donna: Federica Mogherini, Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La situazione è lievemente migliorata oggi con due delle istituzioni europee che hanno rotto il soffitto di cristallo, eleggendo per la prima volta ai loro vertici una donna²⁸². Nel novembre 2019 Christine Lagarde è diventata la prima donna a dirigere la Banca Centrale Europea, sostenuta dal Parlamento europeo, che aveva chiesto più donne nei posti chiave per gli affari economici e monetari. Nel dicembre 2019 Ursula von der Leyen ha assunto il ruolo di Presidente della Commissione europea. Secondo la rivista Forbes, queste due figure rientrano nella classifica 2021 delle 10 donne politiche più influenti nel mondo.²⁸³ Inoltre, da gennaio 2022 il Parlamento europeo è guidato da una donna: l'europarlamentare maltese Roberta Metsola.

Nel corso degli anni, il numero di donne europarlamentari è costantemente aumentato. Nel periodo tra il 1952 e il 1979 sono state solo 31 le eurodeputate in carica. In occasione della prima elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979 la quota femminile arrivò al 15,2%. Con le ultime elezioni del 2019 la cifra ha raggiunto il livello record del 39,3%. (rispetto al 36,4% della legislatura precedente). In sette Stati membri le donne hanno conquistato il 50% o più dei seggi: Danimarca, Finlandia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Svezia. La rappresentanza femminile all'Europarlamento è superiore a quella presente nei parlamenti nazionali, sia a livello europeo che mondiale (30,5%). Le eurodeputate italiane rappresentano il 41% degli eletti italiani, in linea con la media generale del Parlamento europeo²⁸⁴.

In vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2024, la Commissione europea incentiverà la partecipazione delle donne all'attività politica sia come votanti che come candidate. Ha chiesto anche ai partiti politici europei di presentare delle candidature di ambo i sessi in maniera eguale nelle liste elettorali. Inizialmente, l'opinione diffusa associava la sottorappresentazione delle donne in politica a una loro scarsa ambizione o presunta sostanziale inettitudine. In più, la collocazione negli ultimi posti della lista e il modesto spazio riservato alle candidate in televisione durante le campagne elettorali scoraggiavano il consenso

²⁸² A. Casarico e S. Lattanzio, "Due donne al comando in Europa", Lavoce.info, Milano, 05/07/2019. <https://www.lavoce.info/archives/60074/due-donne-al-comando-in-europa/>

²⁸³ <https://forbes.it/2021/12/09/le-100-donne-piu-potenti-del-mondo-mckenzie-scott-spodesta-angela-merkel/>

²⁸⁴ Parlamento europeo, "Le donne al Parlamento europeo (infografica)", 03-03-2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20190226STO28804/le-donne-al-parlamento-europeo-infografica>

nei confronti del genere femminile. Oggi è riconosciuto e appurato che esistono barriere strutturali, sociali e culturali che frenano le donne nel percorso di candidatura ed elezione. Tra quelle individuate si possono citare: la mancanza di modelli femminili, gli stereotipi di genere, un accesso alle risorse iniquo e la violenza nei confronti delle donne nella vita politica. In particolare, benché i *social media* possano offrire una maggiore visibilità alle candidate, sono anche uno dei luoghi principali in cui permane la violenza psicologica, sotto forma di commenti sessisti, intimidazioni, mobbing²⁸⁵.

3.4 Impatti del Covid-19 sul divario donne-uomini

L'emergenza coronavirus sta avendo vaste ripercussioni su salute, qualità della vita, benessere sociale ed economico. Gli impatti sono differenti su donne e uomini²⁸⁶. Innanzitutto, le donne sono state in prima linea nella lotta contro la pandemia. Nell'Unione europea le lavoratrici rappresentano il 76 % dei 49 milioni di operatori sanitari. Il più grande squilibrio nella UE riguarda la Lettonia, con le donne pari all'88% della forza lavoro nel settore sanitario, rispetto al 66% dell'Italia²⁸⁷. Nonostante queste statistiche, le donne occupano solo una piccola parte di posizioni dirigenziali o senior in ambito sanitario. Negli ospedali le lavoratrici sono state sottoposte a un pesante sovraccarico di lavoro e di stress fisico, ma anche psicologico nel vedere i pazienti soffrire e morire. Oltre a medici e infermiere, anche altre categorie di lavoratrici, come le addette ai servizi di pulizie e le cassiere dei supermercati, non hanno mai interrotto la propria attività dall'inizio dell'emergenza. Queste donne sono state, dunque, esposte quotidianamente a maggiori rischi di contrarre il virus.

Allo stesso tempo, il 92% delle donne fornisce la gran parte dell'attività domestica non retribuita (rispetto all'8% degli uomini)²⁸⁸. In tempi di *lockdown* questo carico di lavoro è stato accentuato e le donne si sono assunte ulteriori responsabilità domestiche e di cura. L'allungamento del tempo trascorso in casa a causa del confinamento ha comportato un aumento delle faccende domestiche di

²⁸⁵ L. Basi e D. della Porta, "La violenza politica: una introduzione" in "Partecipazione e conflitto", Franco Angeli Edizioni, Milano, Fascicolo 3, 2011, pp. 5-16. DOI: 10.3280/PACO2011-003001.

²⁸⁶ European Commission Joint Research Centre, Z. Blaskó, A. Manca, E. Papadimitriou, "How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe?", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120525>

²⁸⁷ Parlamento europeo, "L'impatto della pandemia COVID-19 sulle donne (infografica)", 01-03-2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/1-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica>

²⁸⁸ EIGE, "Gender inequalities in care and consequences for the labour market", Bruxelles, 2020.

routine, tra cui naturalmente pulire e cucinare. In più, con la chiusura delle scuole e delle strutture per l'infanzia i genitori hanno dedicato più tempo ai propri figli. Alle madri è stato anche affidato l'onere del tutto nuovo di supervisionare la didattica *online*. Questi compiti di assistenza si aggiungono al lavoro retribuito, sia quello delle lavoratrici essenziali sia quello delle donne che hanno lavorato a distanza. I numeri del *Rapporto 2021 sull'uguaglianza di genere nella UE* dimostrano il peggioramento del divario di genere esistente. Durante il confinamento, in media, le donne hanno impiegato 62 ore settimanali per la cura dei bambini (contro le 36 ore degli uomini) e 23 ore a settimana per i lavori domestici (15 ore per gli uomini)²⁸⁹.

Nel contesto del Covid-19 le donne si sono trovate in una condizione di maggiore vulnerabilità rispetto al rischio di perdita del lavoro e conseguentemente del reddito. La pandemia ha provocato effetti negativi alla carriera professionale delle donne, come il rallentamento o la sospensione. Invero, le donne rappresentano un'ampia quota dell'occupazione in molte delle attività che non rientrano nei servizi essenziali rimasti aperti e che comprendono mansioni che non è possibile svolgere a distanza. Circa l'84% delle lavoratrici tra i 15 e i 64 anni sono impiegate nei settori economici duramente colpiti dalla crisi sanitaria: commercio al dettaglio, comparto turistico - ricettivo, arte e cultura²⁹⁰.

La pandemia ha determinato un'impennata del numero di telelavoratori, soprattutto per le donne, in molti paesi europei. La Finlandia registra la percentuale più alta di persone al lavoro da casa (25,1%), seguono il Lussemburgo (23,1%), l'Irlanda (21,5%) e i Paesi Bassi (17,8%), mentre l'Italia si attesta al 12,2%²⁹¹. Il lavoro da remoto è tradizionalmente considerato come un fattore di agevolazione dell'equilibrio tra lavoro e vita privata, essendo foriero di migliore elasticità oraria e spaziale e consentendo ai prestatori di lavoro di azzerare i tempi dedicati allo spostamento. Tuttavia, le migliori flessibilità e autonomie associate allo *smart working* spesso si traducono in maggiore intensità lavorativa, orari di lavoro e di reperibilità più estesi, incertezza dei confini tra vita professionale e familiare.

²⁸⁹ European Commission, "2021 Report on Gender Equality in the EU", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

²⁹⁰ European Institute for Gender Equality (EIGE), "Gender equality and the socio-economic impact of the Covid-19 pandemic", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

²⁹¹ RUE - Ufficio SG - Ufficio Rapporti con l'Unione europea, "Riunione interparlamentare organizzata dalla Commissione FEMM del Parlamento europeo in occasione della Giornata internazionale della Donna 2022 sul tema: «Un futuro ambizioso per le donne europee dopo il COVID-19: stress mentale, uguaglianza di genere nel telelavoro e lavoro di cura non retribuito dopo la pandemia»", Documentazione per le Commissioni – Riunioni interparlamentari Numero 85, 1° marzo 2022.

Durante il *lockdown*, i telelavoratori hanno affrontato numerose sfide legate all'organizzazione dell'orario lavorativo, all'equilibrio lavoro-famiglia, al benessere e all'ambiente fisico di lavoro. Entrambi i sessi hanno segnalato maggiori conflitti tra lavoro e vita privata. I dati dell'inchiesta Eurobarometro "Donne ai tempi del Covid-19", raccolti nei mesi di febbraio e marzo 2021, indicano che il 7,7% delle donne e il 5,7% degli uomini hanno faticato a focalizzarsi sul lavoro a causa delle responsabilità familiari. Nel caso in cui le attività di lavoro agile siano state combinate con le prestazioni di assistenza non retribuita, l'impatto sulla componente femminile è stato particolarmente rilevante. Le telelavoratrici che dovevano contestualmente prendersi cura dei bambini piccoli hanno patito di più: il 27% delle donne e il 19% degli uomini in questa situazione lamentavano difficoltà di concentrazione. Non è solo il lavoro a essere influenzato dagli impegni familiari, è vero anche il contrario: circa il 31% delle donne e il 22% degli uomini che hanno svolto telelavoro a tempo pieno, con figli piccoli in casa, hanno affermato che il loro lavoro ha impedito loro di dedicare il tempo che volevano alla famiglia²⁹².

Il sondaggio elettronico "Vita, lavoro e COVID-19" di Eurofound (effettuato in più round nel corso del 2020 e del 2021) mette in luce che la crescita del lavoro di assistenza non retribuito e dello *smartworking* durante la pandemia ha colpito la salute mentale delle donne più intensamente degli uomini (soprattutto di quelle con figli piccoli). La pressione dell'equilibrio tra lavoro e famiglia ha messo a dura prova il loro benessere psico-fisico. Inoltre, le donne più degli uomini hanno sofferto di ansia e preoccupazione per il possibile contagio, per l'insicurezza economica e per le limitazioni sociali prolungate²⁹³.

A gennaio 2021 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla prospettiva di genere nell'emergenza Covid-19 in cui sottolinea il ruolo centrale che dovranno svolgere le donne per quanto riguarda la prevenzione e la risposta alla pandemia²⁹⁴. Da un lato, bisogna garantire che tutti gli strumenti politici e strutturali a sostegno di una ripresa sostenibile passino attraverso una solida analisi di genere e intersettoriale. Dall'altro lato, occorre che vi siano più donne, e in posizione preminente, nei processi di *policy-making* e di *policy-decision*, per l'elaborazione, l'implementazione e il monitoraggio delle misure a livello locale,

²⁹² Eurobarometer Flash Survey, "Women in times of COVID-19", March 2022. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Women_in_times_of_Covid19_2022_ep_eb_fl_report_en.pdf

²⁹³ Eurofound, "Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

²⁹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi (2020/2121(INI)).

regionale, nazionale ed europeo. Di fatto, sono state proprio le leader di governo in Danimarca, Finlandia, Germania a essere lodate per la rapidità delle loro risposte politiche per “appiattare la curva dei contagi” e contenere la diffusione del virus. Ciononostante, le donne sono state per lo più escluse dagli organi attivati per gestire la pandemia. Delle 115 task force nazionali di esperti dedicate all'emergenza COVID-19 in 87 Stati, tra cui 17 membri UE, l'85,2 % conteneva in preponderanza uomini, l'11,4 % principalmente donne e solo il 3,5 % mostrava un equilibrio di genere. Nelle task force la percentuale femminile varia da 40,6% in Irlanda e 60% in Austria a 0% in Lituania e 6,7% in Ungheria²⁹⁵. Anche nella prima formazione del Comitato Tecnico Scientifico istituito dal Governo italiano su 20 componenti non erano comprese donne. Solo a seguito di una serie di polemiche per la scarsa rappresentanza femminile sono state successivamente integrate sei donne. Questo squilibrio nel potere decisionale è significativo poiché influisce concretamente sulla possibilità di tenere conto delle esigenze specifiche delle donne nelle fasi di progettazione e attuazione delle misure di sostegno e rilancio.

La pandemia, e la crisi economica che ne è derivata, ha, dunque, esacerbato le disuguaglianze sistemiche tra uomini e donne. Il Covid-19 ha aggravato sensibilmente la condizione della donna (incremento delle violenze domestiche e dei carichi di accudimento, amplificarsi delle stesse discriminazioni)²⁹⁶. In tempi di difficoltà economiche, le politiche volte all'inclusività o all'uguaglianza (come la politica di genere) possono essere spinte in ritirata o almeno il loro progresso può essere ritardato. Le disparità sociali come la discriminazione di genere possono aumentare, poiché l'attenzione politica e pubblica si rivolge alla sopravvivenza economica. Ci si aspetta che le donne debbano sopportare il peso maggiore dei tagli alle politiche sociali, rafforzando così ulteriormente il divario di genere. Tuttavia, le crisi economiche non hanno necessariamente comportato la regressione dei diritti tutelati. Al contrario, lo sviluppo dei diritti sociali è stato spesso visto dai leader della UE come un modo per alleviare la crisi economica²⁹⁷. Ad esempio, l'inasprimento della borsa derivante dallo shock petrolifero all'inizio degli anni '70 non ha portato a una restrizione dei diritti delle donne, ma ha rappresentato invece un momento per una drastica espansione della legislazione sulla

²⁹⁵ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs “An ambitious future for Europe's women after COVID-19: mental load, gender equality in teleworking and unpaid care work after the pandemic”, February 2022.

²⁹⁶ European Commission, “Commission staff working document 2022 Report on Gender Equality in the EU”, Bruxelles, 8.3.2022 SWD(2022) 54 final.

²⁹⁷ C. Di Giambattista, M. Esposito, M. Pulino, A. Rizzo, “Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia di Covid-19: una possibile lettura di genere”, Sinapsi, XI, n. 1, 2021, pp. 22-35. <https://oa.inapp.org/handle/123456789/3251>

parità tra i sessi. Le dimensioni economiche e sociali della costruzione europea sono tutt'oggi intrinsecamente legate.

La promozione della parità tra uomini e donne è al centro della risposta politica dell'Unione alla pandemia. Effettivamente, l'uguaglianza di genere non è mai stata così rilevante nell'agenda politica UE. Nonostante le sfide emerse con l'emergenza sanitaria, l'esecutivo europeo ha profuso un grande impegno al fine di attuare la Strategia per l'uguaglianza di genere 2020-2025. Per meglio controllare e confrontare i risultati raggiunti nei singoli Stati membri, la Commissione europea ha inaugurato l'8 marzo 2022 il "Portale di monitoraggio della Strategia per la parità di genere", sviluppato dal Centro comune di ricerca della Commissione (JRC) e dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)²⁹⁸. Tale progetto intende mettere a disposizione dati sempre aggiornati sull'avanzamento dello stato di parità di genere. I responsabili politici, i ricercatori e i portatori di interesse potranno così identificare le opportunità, i punti di debolezza e monitorare gli sviluppi nel tempo. Anche se la pandemia ha rallentato l'evoluzione della parità di genere, essa non ha annullato i faticosi guadagni conseguiti. Ogni anno l'Unione europea compie piccoli e costanti passi in avanti in materia. Vera Jourová, Vicepresidente della Commissione per i Valori e la trasparenza, ha rimarcato che la UE sta continuando a progredire e a promuovere l'equità e l'uguaglianza, senza alcun segno di arretramento.

²⁹⁸ <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/ges-monitor>

Conclusioni: una parità ancora incompleta

Pur in presenza di un quadro normativo europeo assai articolato e avanzato, che riconosce identici diritti e opportunità a donne e uomini, l'equità tra i sessi non rappresenta oggettivamente ancora una realtà. Di fatto, la discriminazione nei confronti delle donne permane in tutti gli Stati membri. Gli strumenti legislativi adottati non sono stati sufficienti a garantire una sostanziale parità e non hanno eliminato la violenza di genere. Le leggi sono fondamentali, ma, da sole, non possono innescare il mutamento sociale, che deve avvenire nella mentalità, esse possono semmai accompagnarlo. L'atteggiamento verso l'eguaglianza sta evolvendo, ma neppure le nuove generazioni sono immuni dalle disparità e dagli stereotipi di genere. Quotidianamente, più o meno consapevolmente, siamo influenzati da una retorica e una cultura maschilista - tutt'altro che sconfitte o in via di estinzione - che nascondono antichi pregiudizi, contraddizioni e luoghi comuni. Lo stereotipo della donna percepita come sesso debole, subordinata all'uomo, è radicata nel tessuto sociale, a causa di una visione patriarcale, difficile da scardinare²⁹⁹. Le discriminazioni sessiste persistono in seno al mercato del lavoro, alla politica, alla società e incidono sulla vita delle donne, fuori e dentro casa. Gli stereotipi legati ai generi confinano donne e uomini in ruoli tradizionali, limitandone, quindi, lo sviluppo personale, educativo e professionale. Essi ostacolano l'avanzamento della parità di genere poiché continuano ad alimentare la discriminazione tra i sessi e i comportamenti violenti, sia fisici che psicologici. Per smantellare gli stereotipi sessisti strutturali e rivedere i ruoli di genere socialmente assegnati è decisivo il rafforzamento delle campagne di prevenzione e sensibilizzazione, in particolar modo tra i più giovani. L'educazione al rispetto reciproco, alla democrazia, al rifiuto di qualsiasi forma di violenza può fornire un solido sostegno per concepire i rapporti umani come paritari, solidali, empatici, anziché competitivi e fondati sul potere. Serve però soprattutto che gli adulti forniscano modelli di condotta adeguati, perché è l'imitazione del comportamento la forma di apprendimento più diretta in ambito sociale³⁰⁰. In effetti, la socializzazione primaria contribuisce fortemente al mantenimento dei ruoli sessuali, perché fin dalla nascita i bambini vengono trattati in modo diverso a seconda del sesso. Attraverso i processi formativi messi in atto all'interno della famiglia, dei contesti scolastici, delle istituzioni ecclesiastiche e politiche, si assiste alla creazione e alla perpetuazione di una società in cui è prevalente la figura maschile. È importante distinguere il concetto di sesso che richiama le caratteristiche biologiche e fisiche di una persona da quello di genere che ha origine da costruzioni sociali e culturali, e riguarda i ruoli e le responsabilità che

²⁹⁹ B. M. Mazzara, "Stereotipi e pregiudizi", Il Mulino, Bologna, 1997.

³⁰⁰ A. Bandura, "Social Learning Theory", Prentice-Hall, Hoboken, 1976.

vengono attribuite agli uomini e alle donne³⁰¹. I mezzi di comunicazione esercitano una profonda influenza sulla pubblica percezione dell'uguaglianza di genere. In particolare, la televisione e i *social network* dovrebbero proporre un'immagine sempre più inclusiva e capace di valorizzare le differenze tra i sessi. L'immagine femminile deve essere rappresentata in modo da rispettare la dignità della donna. Nelle iniziative che perseguono l'effettiva equiparazione fra i sessi occorre inserire la correzione del linguaggio in un'ottica di genere. Difatti, il linguaggio può veicolare pregiudizi sessisti, che relegano le donne in schemi semplificati e riduttivi. Un linguaggio non discriminatorio comporta l'impiego di forme linguistiche che non stereotipizzano, non etichettano, non omettono³⁰².

Il processo di integrazione europea ha implicato un progressivo innalzamento della soglia di tutela dell'uguaglianza e del divieto di discriminazione sessuale verso uno standard minimo, sempre più elevato. La legislazione e le politiche comunitarie in materia di parità di genere lasciano ampi margini di miglioramento. Il cammino verso l'uguaglianza tra donne e uomini si rivela ancora incompiuto. L'Unione europea è soltanto a metà della strada che conduce alla realizzazione della parità di genere. Il problema principale non risiede nell'assenza di norme a tutela delle pari opportunità, bensì nella loro implementazione estremamente lenta negli ordinamenti nazionali. Ciò è dovuto in parte alla scarsità delle risorse destinate effettivamente ad azioni mirate. Inoltre, parecchi Stati non sono così diligenti nel concretizzare gli obblighi assunti ufficialmente. Gli strumenti ci sono, ma spesso manca la volontà. Senza un impegno serio e consapevole è improbabile che la piena parità venga raggiunta. Innanzitutto, per risolvere i divari tra i suoi Paesi membri, la UE dovrebbe introdurre norme uniformanti e vincolanti ed esortare gli Stati a utilizzare misure che verifichino e garantiscano il coinvolgimento delle donne in tutti i settori della società. L'Unione deve rafforzare il confronto continuo con le imprese, i governi, i parlamenti, i sindacati, la società civile e gli organismi attivi nel campo della parità. Dalla metà degli anni '80 la crescente partecipazione di individui e gruppi che non sono emanazioni dello Stato è stato elogiato e incoraggiato come forma di democratizzazione. Tanto è vero che nel corso dell'elaborazione delle politiche europee vengono regolarmente previste delle procedure di consultazione aperte per permettere ai cittadini, alle parti sociali e alle ONG di esprimere il loro punto di vista. La consapevolezza pubblica e il sostegno alle attività della UE nel campo

³⁰¹ H. Charlesworth e C. Chinkin, "The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis", Manchester University Press, 2000.

³⁰² S. Baldin, "Parità di trattamento. Dal quadro normativo europeo al dovere delle amministrazioni pubbliche di utilizzare un linguaggio sensibile alle differenze di genere" in "Diritto, economia e società. In ricordo di Luisa Cusina" a cura di R. Di Biase, S. Frisano e L. Paolino, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2018, pp. 11-24.
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/22707>

dell'uguaglianza di genere appaiono forti. Inoltre, sforzi congiunti di collaborazione tra i regimi internazionali e regionali in materia di diritti umani sono cruciali³⁰³. Nonostante le differenze nelle società e nelle culture, la discriminazione nei confronti delle donne presenta una tendenza comune e, per sradicarla, gli Stati devono intraprendere programmi specifici di prevenzione, protezione e, se rilevante, di perseguimento penale. Il dialogo tra i sistemi giuridici potrebbe essere fruttuoso per affinare i meccanismi in vigore per incentivare la parità di genere.

L'eguaglianza tra i sessi riguarda *in primis* la giustizia sociale ed economica. Bisogna però evitare l'errore di considerare la parità di genere come una questione esclusivamente femminile. La promozione dell'uguaglianza non favorisce solo le donne. La capacità di sviluppare e sfruttare il potenziale e il talento di entrambi i sessi a disposizione ha un impatto importante e duraturo su crescita, benessere, sostenibilità, competitività. Ogni volta che si diminuiscono le disparità di genere, si guadagnano nuove frontiere e possibilità. Difatti, quando la donna è perfettamente integrata in ogni settore della vita pubblica e privata, la comunità ne trae vantaggi a tutti i livelli. L'emancipazione femminile e la prevenzione della violenza contro le donne sono precondizioni per realizzare società più eque, inclusive e prospere³⁰⁴.

In questo momento in cui le fasi critiche della pandemia si stanno attenuando, è prioritario porre il tema della parità di genere al centro del dibattito internazionale. L'uguaglianza di genere rimane un elemento che contraddistingue l'identità politica e culturale europea. Il Covid-19 ha dimostrato, ancora una volta, quanto sia radicata l'interdipendenza tra gli Stati a ogni livello. Dunque, per affrontare efficacemente problemi comuni occorre lavorare insieme alle soluzioni. Personalmente auspico un percorso unitario e condiviso in tutta Europa. È necessario costituire un'alleanza tra istituzioni, politica ed economia per incoraggiare il rispetto dei diritti delle donne e la promozione dell'uguaglianza attraverso un approccio "olistico" e multidisciplinare. Infine, reputo essenziale una maggiore diffusione dell'informazione sulla normativa e sulla giurisprudenza dell'Unione europea in materia di parità di genere per consentire il suo raggiungimento poiché, ancora oggi, molte donne non sono a conoscenza dei meccanismi di tutela e solidarietà e dei micro finanziamenti di cui possono usufruire.

³⁰³ S. De Vido, "Women's Rights and Gender Equality in Europe and Asia" in "Contemporary Issues in Human Rights Law. Europe and Asia" a cura di Y. Nakanishi, Springer Open, 2018, pp. 143-167. https://doi.org/10.1007/978-981-10-6129-5_8

³⁰⁴ F. D. Preite, "Donne e leadership. Scenari trasformativi per una parità di genere nelle carriere professionali" in "Civitas Educationis. Education, Politics and Culture (2020)", Mimesis Edizioni, Milano, Vol 9, N° 2, 2020, pp. 135-154.

Bibliografia

F. Alfano e L. Di Maio, “La Violenza contro le donne. Le dimensioni del fenomeno e la tutela normativa a livello europeo e internazionale”, Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

K. A. Annan, Discorso dell’8 marzo 1993.

J. Bain e A. Masselot, “Gender Equality Law and Identity Building for Europe”, *Canterbury Law Review* 18, no. 1, 2012, pp 97-118.

S. Baldin, “Parità di trattamento. Dal quadro normativo europeo al dovere delle amministrazioni pubbliche di utilizzare un linguaggio sensibile alle differenze di genere” in “Diritto, economia e società. In ricordo di Luisa Cusina” a cura di R. Di Biase, S. Frisano e L. Paolino, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2018, pp. 11-24.

<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/22707>

A. Bandura, “Social Learning Theory”, Prentice-Hall, Hoboken, 1976.

C. Barbieri e A. Galletti, “La Violenza di Genere. Una questione complessa”, Edizioni La Meridiana, Molfetta (BA), 2021.

L. Basi e D. della Porta, “La violenza politica: una introduzione” in “Partecipazione e conflitto”, Franco Angeli Edizioni, Milano, Fascicolo 3, 2011, pp. 5-16. DOI: 10.3280/PACO2011-003001.

A. M. Battisti, “Donne (in)visibili e disparità retributiva”, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

Z. Bauman, “Modernità liquida”, Editori Laterza, Bari, 2011.

V. Bazzocchi e I. Lucati, “Parità di genere nell’UE e riflessi nell’ordinamento italiano”, [Europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), Progetto realizzato con il contributo del Dipartimento per le Pari opportunità, 2012. <http://www.dsps.unict.it/sites/default/files/files/BazzocchieLucati2012.pdf>

B. Bertarini, “L’imprenditoria femminile”, Giappichelli Editore, Torino, 2022.

V. Bonini, V. Calderai, E. Catelani, “Diritto e genere nella prospettiva europea”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

P. Bourdieu, “Il dominio maschile”, Feltrinelli, Milano, 1999.

R. Bunch, “Bulgaria and the Istanbul Convention”, Center for Global Justice | Regent University School of Law, January 7 2022.

<https://globaljustice.regent.edu/2022/01/tbd-4/>

L. Burgogue-Larsen, “Il principio di non discriminazione nel diritto dell’Unione. L’articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa”, *Il Mulino, Rivista Ragion pratica*, Fascicolo 1, giugno 2011.

S. Burri e H. van Eijken “La parità di genere nelle leggi di 33 paesi europei: come vengono recepite le norme dell’UE nel diritto nazionale nel 2014?”, Commissione Europea - DG Giustizia, Bruxelles, 2015.

A. R. Calbrò, “Oltre il soffitto di cristallo. Il difficile cammino delle donne”, Rubbettino, Quaderni della rivista *Il Politico*, 2012.

R. M. Callà, “Conflitto e violenza nella coppia”, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2011.

L. Candiotto e S. De Vido, “Home-made violence”, Mimesis, Milano, 2016.

A. Casarico e S. Lattanzio, “Due donne al comando in Europa”, *Lavoce.info*, Milano, 05/07/2019. <https://www.lavoce.info/archives/60074/due-donne-al-comando-in-europa/>

H. Charlesworth e C. Chinkin, “The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis”, Manchester University Press, 2000.

S. Chemotti, “Donne al lavoro. Ieri, oggi, domani”, Il Poligrafo, Padova, 2009.

A. Ciancio, “Parità di genere e partecipazione politica nell’Unione europea. Profili generali”, *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)* n.1/2016, 29/02/2016.

Y. Cigna, “Ue, arriva la direttiva per la parità di genere nei Cda: le donne ai vertici delle grandi aziende dovranno essere almeno il 40%”, *Open Online*, Milano, 07/06/2022.

<https://www.open.online/2022/06/07/ue-accordo-parita-di-genere-cda/>

B. Conforti, “Diritto internazionale”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

M. G. De Giovanni, “Che “genere” di formazione in Europa. Le misure europee volte a contrastare la segregazione formativa”, *Jean Monnet | Centro studi europei*, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

S. De Vido, “Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011 ”, Mimesis, Milano, 2016.

S. De Vido, “Women’s Rights and Gender Equality in Europe and Asia” in “Contemporary Issues in Human Rights Law. Europe and Asia” a cura di Y. Nakanishi, Springer Open, 2018, pp. 143-167.

https://doi.org/10.1007/978-981-10-6129-5_8

A. De Vivo, “Uno sguardo di genere sull’Europa: cinquant’anni di politiche di genere”, Fondazione Nilde Iotti – Atti del Convegno “Le donne e l’Europa”, 11 aprile 2014.

A. Del Re, V. Longo, L. Perini, “I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana”, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2010.

P. Degani, “Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza nell’agenda della comunità internazionale”, Research Papers 2/2000, Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova, ottobre 2000. Pubblicazione online sul Sito dell’Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it.

P. Degani, “Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale”, Research Papers 1/2001, Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova. Pubblicazione online sul Sito dell’Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it

P. Degani, “Nazioni Unite e “genere”: il sistema di protezione internazionale dei diritti umani delle donne”, Research Papers 1/2001, Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università degli Studi di Padova. Pubblicazione online sul Sito dell’Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it.

Deloitte, “Women in the boardroom: a Global perspective - seventh edition”, Global Boardroom Program, 2022. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/human-capital/at-women-in-the-boardroom-2022.pdf>

C. Di Giambattista, M. Esposito, M. Pulino, A. Rizzo, “Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia di Covid-19: una possibile lettura di genere”, Sinappsi, XI, n. 1, 2021, pp. 22-35. <https://oa.inapp.org/handle/123456789/3251>

A. Di Nocera, “Donne e scienza in Europa: alcuni spunti di riflessione”, Centro di Documentazione Europea Università degli Studi del Molise, 2012.

M. P. Di Nonno, “Le Madri Fondatrici dell’Europa”, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2017.

F. Di Sarcina, “Un’ondata di femminismo comunitario. La nascita della politica di pari opportunità della Comunità economica europea (1969-1978)” in “Memoria e ricerca: rivista di storia contemporanea”, Franco Angeli, Fascicolo 30, 2009. DOI: 10.3280/MER2009-030006.

F. Di Sarcina, “Diritti e politiche di parità nell’Unione europea”, Università degli Studi di Siena – Centro di Informazione Europe Direct, 2010.

F. Di Sarcina, “L’Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell’integrazione europea (1957-2007)”, Il Mulino, Bologna, 2010.

F. Di Sarcina, “Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il gender mainstreaming alla prova tra UE e Mediterraneo”, Il Mulino, Bologna, 2015.

R. Diaz e L. Garofano, “I labirinti del male. Femminicidio, stalking e violenza sulle donne in Italia: che cosa sono, come difendersi”, Infinito edizioni, Modena, 2013.

EPRS | European Parliamentary Research Service, “Women in politics in the EU. State of play”, PE 689.345 March 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689345/EPRS_BRI\(2021\)689345_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689345/EPRS_BRI(2021)689345_EN.pdf)

A. Eriksson, “European Court of Justice: Broadening the scope of European nondiscrimination law” in *I•CON*, Vol. 7, Number 4, October 2009, pp. 731–753.

European Commission Joint Research Centre, Z. Blaskó, A. Manca, E. Papadimitriou, “How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe?”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120525>

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs “An ambitious future for Europe’s women after COVID-19: mental load, gender equality in teleworking and unpaid care work after the pandemic”, February 2022.

D. Fisichella, “La parità di genere nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea”, Editpress, Firenze, 2012.

G. Fornengo e M. Guadagnini, “Un soffitto di cristallo? Le donne nelle posizioni decisionali in Europa”, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1999.

C. García-Moreno, M. Maheu-Giroux, S. R. Meyer, L. Sardinha, H. Stöckl, “Global, regional, and national prevalence estimates of physical or sexual, or both, intimate partner violence against women in 2018”, *The Lancet*, February 16 2022. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02664-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02664-7).

A. Giannini, “La scienza ha un sesso?”, *Rivista “Le Scienze”*, GEDI Gruppo Editoriale, Roma, 1998. https://www.repubblica.it/universita/le_scienze/le_scienze.html

D. M. A. Gottardi, “Politiche di genere in Europa” in “Le leggi delle donne che hanno cambiato l’Italia” a cura della Fondazione Nilde Iotti, Ediesse, Roma, 2013, pp. 221-228.

M. Greco, “Il cammino delle donne verso l’uguaglianza. L’intreccio tra integrazione europea e questione femminile (1957-2007)”, Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

A. Guterres, “Un modello globale per affrontare la violenza contro le donne”, sito del Corriere della Sera, 28 Giugno 2021.
https://www.corriere.it/opinioni/21_giugno_27/modello-globale-affrontare-violenza-contro-donne-4407f388-d71e-11eb-9da9-c034b537f36a.shtml

Intervita Onlus, “Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne”, Milano, 2013.

K. V. Macêdo, “Responsabilità internazionale dello Stato e dei diritti umani: il caso della legge Maria da Penha in Brasile”, in Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Anno 05, Ed. 11, Vol. 22, pp. 57-70. novembre 2020. ISSN: 2448-0959.
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/legge/responsabilita-internazionale>

L. Maiolino, “Non voglio morire”, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2018.

T. Manente, “La violenza nei confronti delle donne dalla Convenzione di Istanbul al «Codice Rosso»”, Giappichelli, Torino, 2019.

A. Marandola e G. Spangher, “La fragilità della persona nel processo penale”, Giappichelli, Torino, 2021.

A. Masselot, “The State of Gender Equality Law in the European Union” in European Law Journal, Vol. 13, No. 2, March 2007, pp. 152–168.

B. M. Mazzara, “Stereotipi e pregiudizi”, Il Mulino, Bologna, 1997.

A. Merli, “Violenza di genere e femminicidio. Le norme penali di contrasto e la legge n. 119 del 2013 (c. d. legge sul femminicidio)”, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2015, Capitolo 1 “Violenza di genere e femminicidio”.

M. Minesso, “Welfare, donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX”, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2015.

M. Naldini e C. Saraceno, “Sociologia della famiglia”, Il Mulino, Bologna, quarta edizione, 2021.

E. Pacini Di Suni, “Il principio di eguaglianza nell’Unione Europea” in “Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione

europea” a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009.

C. Pagnini e S. Sansonetti, “L’Europa delle donne”, Rivista online inGenere, Fondazione Giacomo Brodolini, 02/05/2019. <https://www.ingenere.it/articoli/europa-delle-donne>

T. Parsons, “Il sistema sociale / Talcott Parsons ; introduzione di Luciano Gallino”, Edizioni di Comunità, Milano, 1965.

N. Petersen, “The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law” in “Contemporary Issues in Human Rights Law. Europe and Asia” a cura di Y. Nakanishi, Springer Open, 2018, pp. 129-142. https://doi.org/10.1007/978-981-10-6129-5_7

O. Pollicino, “Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario”, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

F. D. Preite, “Donne e leadership. Scenari trasformativi per una parità di genere nelle carriere professionali” in “Civitas Educationis. Education, Politics and Culture (2020)”, Mimesis Edizioni, Milano, Vol 9, N° 2, 2020, pp. 135-154.

P. Profeta, “Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa”, Università Bocconi Editore, Milano, 2021.

F. Rescigno, “Percorsi di eguaglianza”, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

L. Riccadonna, “Donne. Le diverse forme di violenza nel contesto internazionale”, Youcanprint, Lecce, 2022.

RUE - Ufficio SG - Ufficio Rapporti con l’Unione europea, “Riunione interparlamentare organizzata dalla Commissione FEMM del Parlamento europeo in occasione della Giornata internazionale della Donna 2022 sul tema: «Un futuro ambizioso per le donne europee dopo il COVID-19: stress mentale, uguaglianza di genere nel telelavoro e lavoro di cura non retribuito dopo la pandemia»”, Documentazione per le Commissioni – Riunioni interparlamentari Numero 85, 1° marzo 2022.

A. Sagliano, “Istituto europeo per l’uguaglianza di genere – EIGE”, Jean Monnet | Centro studi europei, Università degli studi di Salerno, Anno accademico 2016/2017.

Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni, Camera dei deputati XVIII Legislatura, Dossier di documentazione “Legislazione e politiche di genere”, Documentazione e ricerche, Numero 62 Quarta edizione, 02/03/2022

R. Spiazzi, “Lineamenti di etica della famiglia”, ESD-Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1990.

Ufficio valutazione impatto del Senato, “Parità vo cercando. 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni”, Documento di analisi n. 13, 2018.
<https://www.onuitalia.it/wp-content/uploads/2018/05/DossierParit%C3%A0.pdf>

C. Vagnoli, “Maledetta sfortuna. Vedere, riconoscere e rifiutare la violenza di genere”, Fabbri Editore, Milano, 2021.

G. Vedovato, “La parità uomo-donna nel quadro internazionale” in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, Vol. 58, no. 4 (232), 1991, pp. 557–582. JSTOR.
<http://www.jstor.org/stable/42738823>.

E. Vellati, “Il nuovo diritto di famiglia e il ruolo della donna”, Novecento.org, n. 8, agosto 2017. DOI: 10.12977/nov177.

G. Vingelli, “Un’estranea fra noi. Bilanci di genere, movimento femminista e innovazione istituzionale”, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005.

E. B. Tylor, “Primitive culture”, Dover Publications, 2016.

United Nations Children’s Fund (UNICEF), “La violenza domestica contro le donne e le bambine”, Centro di Ricerca Innocenti, Innocenti Digest No.6 - Giugno 2000.

Atti normativi di riferimento

- Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)

Convenzione sull’uguaglianza di retribuzione fra manodopera maschile e manodopera femminile

Convenzione n. 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro

- Organizzazione delle Nazioni Unite

Dichiarazione universale dei diritti umani

Carta delle Nazioni Unite

Patto sui diritti civili e politici

Patto sui diritti economici, sociali e culturali

Convenzione sui diritti del fanciullo

Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco

Convenzione sui diritti politici delle donne

Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate

Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni

Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne

Dichiarazione di Città del Messico sulla parità delle donne e sul loro contributo allo sviluppo e alla pace

Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW)

Dichiarazione di Vienna

Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne

Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo sostenibile

- Organizzazione degli Stati Americani

Convenzione americana sui diritti umani

Convenzione di Belem do Parà

- Organizzazione dell'Unità Africana

Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli

Protocollo di Maputo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

- Consiglio d'Europa

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

Carta Sociale Europea

Carta Sociale europea riveduta

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani

Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali

Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

- Comunità europee/Unione europea

Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea

Atto unico europeo

Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

Trattato di Maastricht

Trattato di Amsterdam

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Trattato sull'Unione europea

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

Direttiva 75/117/CEE

Direttiva 76/207/CEE

Direttiva 79/7/CEE

Direttiva 86/378/CEE

Direttiva 86/613/CEE

Direttiva 92/85/CEE

Direttiva 96/34/CE

Direttiva 97/80/CE

Direttiva 2002/73/CE

Direttiva 2004/113/CE

Direttiva 2006/54/CE

Direttiva 2010/18/UE

Direttiva 2010/41/UE

Direttiva 2011/36/UE

Direttiva 2011/99/UE

Direttiva 2012/29/UE

Direttiva (UE) 2019/1158

Proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, 4.3.2021

Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica 8.3.2022

Decisione 82/43/CEE

Decisione 1672/2006/CE

Regolamento (CE) n. 1922/2006

Regolamento (UE) n. 606/2013

Regolamento (UE) n.1296/2013

Risoluzione del 12 marzo 2013

Risoluzione del 15 gennaio 2019

Risoluzione del 21 gennaio 2021

Risoluzione del 16 settembre 2021

Primo Programma d'azione sulle pari opportunità (1982-1985)

Secondo Piano d'azione (1986-1990)

Terzo Programma d'azione (1991-1995)

Quarto Programma d'azione (1996-2000)

Quinto programma d'azione comunitario per la parità di opportunità (2001-2006)

Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale

Carta delle Donne

Pilastro europeo dei diritti sociali

Strategia Lisbona 2000

Strategia Europa 2020

Strategia per la parità di genere 2020-2025

Piano d'azione sulla parità di genere (GAP III) per il periodo 2021-2025

Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

Piano Next Generation EU

Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori 2021-2027

Programma *Horizon Europe*

Comunicato stampa “Giornata internazionale della donna 2021: la pandemia di COVID-19, una sfida di rilievo per la parità di genere”, 05/04/2021

Comunicato stampa “Divario retributivo di genere: legge UE per la trasparenza salariale”, 05/04/2022

2021 Report on Gender Equality in the EU

2022 Report on Gender Equality in the EU

- Corte di giustizia dell’Unione europea

Sentenza dell’8 aprile 1976 Gabrielle Defrenne c. Sabena

Sentenza del 10 febbraio 2000. Cause riunite: Deutsche Post AG c. Elisabeth Sievers (C-270/97) e Brunhilde Schrage (C-271/97)

Parere n. 1/19 del 6 ottobre 2021 relativo all’adesione della UE alla Convenzione di Istanbul.

- Corte Europea dei diritti dell’uomo

Corte EDU, sez. III, 09/06/2009, ricorso n. 33401/02, *Opuz c. Turchia*

Corte EDU, sez. II, 23/03/2013, ricorso n. 33234/07, *Valiulienė c. Lituania*

- Commissione interamericana dei diritti umani

Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, Case 12.051, Report No. 54/01, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 2001

- Comitato per l’eliminazione delle discriminazioni contro le donne

Pronuncia F. C. contro Italia (148/2019) del 20 giugno 2022

- Costituzione italiana

Legge 19 luglio 2019, n. 69 Legge “Codice rosso”

Legge 5 novembre 2021, n. 162

Statistiche

Database Eurostat, “Part-time employment as percentage of the total employment, by sex, age and citizenship (%)”, 2021.

Database Istat (Istituto nazionale di statistica) <http://dati.istat.it/>

Direzione Centrale della Polizia Criminale, Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno, Servizio Analisi Criminale, Omicidi volontari, Roma, gennaio 2021. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/report_omicidi_anno_2020.pdf

EIGE, “Gender segregation in education, training and the labour market”, Bruxelles, June 2017.

EIGE, “Gender inequalities in care and consequences for the labour market”, Bruxelles, 2020.

EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 2020. EIGE’s calculation.

EIGE, “Costs of gender-based violence in the European Union”, 2021. <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/costs-of-gender-based-violence-in-eu>

EIGE, Gender Equality Index, Index score for European Union for the 2021 edition. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021>

EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 1st quarter 2021. EIGE’s calculation.

EIGE, Gender Statistics Database, WMID, 1st semester 2021. EIGE’s calculation.

EIGE, “Gender equality and the socio-economic impact of the Covid-19 pandemic”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

EIGE, Gender Statistics Database. <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs>

Eurobarometer Flash Survey, “Women in times of COVID-19”, March 2022. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Women_in_times_of_Covid19_2022_ep_eb_fl_report_en.pdf

Eurofound, EWCS, 2015. EIGE’s calculation with microdata.

Eurofound, “Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

Eurofound, “Parità di genere”, 23 agosto 2022. <https://www.eurofound.europa.eu/it/topic/gender-equality>

European Commission, Special Eurobarometer 465, “Summary report Gender Equality 2017. Gender Equality, Stereotypes and Women in Politics”, Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers and co-ordinated by the Directorate-General for Communication”, 2017.

European Parliament, “Education and employment of women in science, technology and the digital economy, including AI and its influence on gender equality”, Study requested by the FEMM committee, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, April 2020.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651042/IPOL_STU\(2020\)651042_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651042/IPOL_STU(2020)651042_EN.pdf)

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), “Violence against women: an EU-wide survey. Main results”, Luxembourg, 2014.
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf

Eurostat, EU LFS, 2019. Eurostat calculations according to EIGE’s request (2010-2015). EIGE’s calculations 2017, 2018, 2019.

Eurostat, EU LFS, 2019. lfsi_dwl_a.

Eurostat, “Gender employment gap in the EU”, 2020.

Eurostat, “Gender pay gap statistics”, 2020.

Eurostat, “Gender pension gap”, 2020

Eurostat, “Methodological manual for the EU survey on gender-based violence against women and other forms of inter-personal violence (EU-GBV) - 2021 edition”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

Georgetown University’s Institute for Women, Peace & Security, “Woman, Peace and Security Index 2021/2022”. <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>

Sitografia

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3.8.pdf

<http://www.eige.europa.eu>

<https://www.differenzadonna.org/>

<https://eige.europa.eu/thesaurus>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200206STO72031/m-utilazioni-genitali-femminili-dove-e-perche-vengono-ancora-praticate>

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/about>

<https://eige.europa.eu/it/in-brief>

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_it

https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_it

https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXOCCU1

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220307-2>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200109STO69925/divario-retributivo-di-genere-le-donne-guadagnano-meno-degli-uomini-nell-ue>

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/img/pdf/Demography-InteractivePublication-2021_en.pdf?lang=en

<https://forbes.it/2021/12/09/le-100-donne-piu-potenti-del-mondo-mckenzie-scott-spodesta-angela-merkel/>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20190226STO28804/le-donne-al-parlamento-europeo-infografica>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/1-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica>

<https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/ges-monitor>

In questo spazio desidero menzionare coloro che mi hanno supportata in questo percorso di sviluppo personale e professionale.

Anzitutto, un sincero ringraziamento al Professor Alessandro Rosanò, relatore di questa Tesi, sempre disponibile ed esaustivo, per le conoscenze trasmesse, i suoi consigli e approfondimenti e per avermi guidata nella stesura di questo elaborato.

Ringrazio di cuore i miei genitori, miei costanti punti di riferimento, che mi hanno sempre sostenuta, appoggiando ogni mia decisione. A loro dedico tutto il mio lavoro, sperando di ripagare, almeno in parte, i sacrifici fatti per crescermi, e di renderli orgogliosi di me.

Un ringraziamento speciale va alle mie amiche più care, le due Chiara, che da anni sono al mio fianco. Con il loro affetto mi sono state vicine durante l'intera esperienza universitaria, soprattutto nei periodi di sessione e in questi ultimi mesi più intensi.

Un immenso grazie ai miei colleghi Erica, Samuele e Sergio, con cui ho condiviso gioie, successi, ansie, delusioni, aiutandoci e incoraggiandoci a vicenda, creando un legame profondo. La loro presenza è stata fondamentale in questi tre anni.

Tutte queste persone credono in me più di quanto faccia io stessa. Mi ricordano di accontentarmi, di non sottovalutarmi e di non pretendere troppo da me stessa. Impegno, costanza, dedizione, determinazione mi hanno portata a raggiungere questo importante traguardo.