



## **RAPPORTO OMBRA**

Elaborato dalla piattaforma italiana "Lavori in Corsa: 30 anni CEDAW"

in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia della Convenzione ONU per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei Confronti della Donna (CEDAW) in riferimento al VI Rapporto presentato dal Governo italiano nel 2009

**Italia, Giugno 2011**

**Scritto da:**

Avv. Barbara Spinelli, Giuristi Democratici

**Contributi di ricerca e di redazione del Rapporto:  
(in ordine alfabetico)**

Angelucci Augusta, AO S. Camillo Forlanini - Roma (art. 12)  
Boiano Ilaria, Differenza Donna Ong (R.G. 19)  
Carrano Concetta, Differenza Donna Ong (art. 16, R.G.19)  
Ciccione Gemma, Arci Cultura e Sviluppo (art. 13)  
Costa Beatrice, ActionAid Italia (art. 8, 14)  
De Masi Francesca, BeFree Cooperativa sociale contro tratta violenza discriminazioni (art. 6)  
Ercoli Elisa, Differenza Donna Ong (art. 6)  
Gallarreta Ana Maria, Fondazione Pangea onlus (art. 9, R.G.26)  
Gargano Oriana, BeFree Cooperativa sociale contro tratta violenza discriminazioni (art. 6)  
Garlappi Arianna, Fratelli dell'Uomo (art. 5, 10)  
Karadole Cristina, Casa delle donne per non subire violenza, Bologna (R.G.19, Capitolo sul femminicidio)  
Lanzoni Simona, Fondazione Pangea Onlus (art. 5, 13)  
Mancini Monica, IMED (art. 11)  
Manente Teresa (R.G. 19)  
Piaia Giovanna, Assessora alle Pari Opportunità del Comune di Ravenna (art.7)  
Pisano Elena, Fratelli dell'Uomo (art. 5, 10)  
Pistono Diletta, Corrente Rosa (art.13)  
Scaricabarozzi Rossana (art. 8, 14)  
Scipioni Chiara, Differenza Donna Ong (art. 6)  
Signoretti Claudia, Fondazione Pangea Onlus (art. 9, R.G.26)  
Soriato Maria Silvia, BeFree Cooperativa sociale contro tratta violenza discriminazioni (art. 6)  
Spinelli Barbara, Giuristi Democratici (art. 1-4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 16, R.G.19, R.G.26, Capitolo sul femminicidio e sui matrimoni forzati)

**Editing:**

Boiano Ilaria, Ciccione Gemma, Garlappi Arianna, Lanzoni Simona, Mancini Monica, Manente Teresa, Pisano Elena, Scaricabarozzi Rossana, Scipioni Chiara, Signoretti Claudia, Spinelli Barbara.

**Traduzione in inglese di:**

Micol Doppio, art. 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 14  
Nick Menhinick, art. 7, 9, 15, 16, GR19  
Alpha Language Roma and Maria Laura Talamoni, art. 5, 11, 12, 13  
Heather Milligan, art.11

**Un ringraziamento speciale per il supporto volontario nella traduzione a:**

Roberta Ronchi, Amnesty International, gruppo italia 193  
Daniela Danna, Ricercatrice in sociologia, Università di Milano  
Cristina Karadole, Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna

Rapporto chiuso il 17 Giugno 2011

**Contatti:**

Email: 30YEARSCEDAW@gmail.com; coordinamento.cedaw@womenin.net

Telephone: +39 3406248970; +39 3401110199; +39 02 74200237

Fax: +39 02 29537373

**Website:** [www.womenin.net/web/cedaw/home](http://www.womenin.net/web/cedaw/home)

**Blog:** <http://gdcedaw.blogspot.com>

## **Ringraziamenti:**

La piattaforma "Lavori in corsa" ringrazia tutte le persone che hanno contribuito alla realizzazione, traduzione e stampa di questo Rapporto.

## **Si ringrazia in particolare per il contributo scientifico: (in ordine alfabetico)**

Per gli art. 1-4:

Bertozzo Graziella, Facciamo Breccia

Citti Walter, Ufficio Antidiscriminazioni, ASGI

Codrignani Giancarla, Docente di Letteratura classica, giornalista, scienziata politica e scrittrice

Lorenzetti Anna, Dottore di ricerca in "Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea", Università degli Studi di Bergamo

Naldi Emilia, Giurista, cultrice di Pari opportunità, Università degli Studi di Bergamo

Nicodemi Francesca, Avvocata, ASGI

Traina Ilaria, Avvocata, ASGI

Per l'art. 5:

Azzalini Monia, Ricercatrice presso l' Osservatorio di Pavia e Direttrice del Global Media Monitoring Project nazionale  
Ciancio Letizia, Pari o Dispare

Cosenza Giovanna, Ricercatrice in Semiotica, Dipartimento di Discipline della Comunicazione, Università di Bologna

Giomi Elisa, Ricercatrice in Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Dipartimento di Scienze della  
Comunicazione dell'Università di Siena

Loredana Lipperini, giornalista e scrittrice

Spina Anna, Donne in Quota

Zanardo Lorella, Consulente organizzativa, formatrice e docente, autrice de " Il corpo delle donne"

Per l'art. 6:

Covre Pia, Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute Onlus

Marcasciano Porpora, MIT (Movimento Identità Transessuale)

Nicodemi Francesca, Avvocata, ASGI

Ottaviano Silvia, Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna

Per l'art. 7:

Del Re Alisa, CIRSPG (Centro Interdipartimentale di Ricerca: Studi sulle Politiche di Genere), Università di Padova

Faralli Carla, Docente, C.I.R.S.F.I.D Università di Bologna

La Forgia Francesca, Avvocata, Giuristi Democratici

Martini Donatella, Donne in Quota

Zajczyk Francesca, Docente, Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università Bicocca di Milano

Per l'art. 8:

Del Turco Luisa, esperta di genere in situazioni di conflitto

Spina Anna, Donne in Quota

Per l'art. 9:

Ghirelli Massimo, Archivio dell'Immigrazione

Malgorzata Marciniak, Forum Mediazione Interculturale

Marchetti Sabrina, Dottore di Ricerca presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze (da settembre 2011)

Zorzella Nazzarena, Avvocata, ASGI

Per l'art. 10:

Elisa, Valentina, Marta, Flavia, Mujeres Libres – Bologna

Per l'art. 11:

Bozzoli Alessandra, LeNove s.r.l

Campari Maria Grazia, Libera Università delle Donne di Milano

Ciancio Letizia, Pari o Dispare

Cruz Melania, Associazione Anacaona

Frondizi Celina, Giurista, ASGI

Mariano Marina, Associazione Blimunde

Merelli Maria, LeNove s.r.l

Milazzo Giovanna, Movimento Femminista Proletario Rivoluzionario

Per l'art. 12:

Cirant Eleonora, Unione femminile

Corti Ines, laboratorio Anna Lindh per lo studio delle discriminazioni - Facoltà Scienze politiche dell'Università di Macerata

Cossutta Maura, Delegato AO S.Camillo Forlanini Ospedale Culturalmente Competente

Gallo Filomena, Avvocata e Docente di Legislazione nelle Biotecnologie in campo umano, Ass. Certi Diritti

Iardino Rosaria, Donne in rete

Per l'art. 13:

Amori Tiziana, docente, esperta formatrice in Bilancio di competenze, leadership in ottica di Genere

Conti Daniela, UISP Unione Italiana Sport per Tutti

Morgillo Maria Pia, imprenditrice e non solo, Cento Imprese

Rizzitelli Luisa, Responsabile Nazionale Politiche e Promozione dello Sport Italia dei Valori

Per l'art. 14:

Giudici Serena, Donne in Campo

Per l'art. 15-16:

Danna Daniela, ricercatrice in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano

Ulivi Manuela, Avvocata, Casa delle donne maltrattate di Milano

Femminismo A Sud

Per R.G. 19:

Casaccia Siusi, Avvocata, Forum Donne Giuriste

Collettivo Clitoristrix – Bologna

Miserocchi Monica, Avvocata, Giuristi Democratici

Pirrone Marcella, Avvocata, D.i.R.E.

Pramstrahler Anna, Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna

Romanin Angela, Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna

Per il capitolo sui Matrimoni Forzati:

Dal Prà Tiziana, Associazione Trama di Terre, Associazione Interculturale di donne native e migranti

Per il capitolo "Femminicidio":

Pramstrahler Anna, Casa delle Donne per non subire violenza, Bologna

Per il capitolo "Lavoratrici Migranti":

Piro Ivana, Giurista

**Si ringraziano tutti i blog e le testate che propongono informazione di genere online. In particolare si ringraziano:**

<http://www.zeroviolenzadonne.it/>

<http://www.ingenere.it/>

<http://www.kila.it/>

**Si ringrazia per il prezioso e costante sostegno offerto al lavoro della Piattaforma Francesca Koch e tutta La Casa Internazionale delle Donne di Roma.**

**L'elenco completo delle associazioni, delle/degli esperte/i, delle ONG e delle singole e dei singoli che hanno sottoscritto il Rapporto, sarà consegnato al Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne a Luglio, nel corso della 49ma sessione CEDAW, e sarà aggiornato online.**

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>1</b>
<b>ARTICOLO 1 – NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE DI GENERE</b> .....	<b>3</b>
1.1 La nozione di discriminazione basata sul sesso prevista dall'art. 1 del d. Lgs. 198/2006 è riduttiva rispetto a quella di cui all'art. 1 CEDAW. ....	3
1.2 La nozione di discriminazione basata sul sesso contenuta nell'art. 1 del d. Lgs. 198/2006 esclude dalla tutela le donne lesbiche e transessuali discriminate per il loro orientamento sessuale.....	3
1.3 Il d. Lgs. 5/2010 restringe la nozione di discriminazione indiretta sul lavoro in violazione degli art. 2 e 15 CEDAW .....	4
<b>ARTICOLO 2 - LE OBBLIGAZIONI ASSUNTE DALLO STATO CON LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE</b> .....	<b>6</b>
2.1 Nessun interesse alla diffusione della conoscenza della Convenzione.....	6
2.2 Il Rapporto Periodico: nessuna traduzione e insufficiente consultazione della società civile.....	9
2.3 La necessità di un cambio nell'approccio concettuale all'implementazione della Convenzione.....	9
2.4 Inadeguatezza del sistema di tutela antidiscriminatoria.....	10
2.5 Assenza di un approccio di genere nella disciplina sulla condizione giuridica degli stranieri.....	16
2.6 Diffuse violazioni dell'obbligazione istituzionale di astenersi da ogni atto o pratica discriminatoria nei confronti delle donne.....	17
<b>ARTICOLO 3 – MISURE PER L'AVANZAMENTO NEI DIRITTI DELLE DONNE</b> .....	<b>21</b>
3.1 Criticità relative al sistema nazionale di Pari Opportunità.....	21
3.2 Criticità relative alle istituzioni di Parità.....	23
3.3 Assenza di un organismo indipendente di monitoraggio e tutela dei diritti umani.....	25
<b>ARTICOLO 4 – MISURE SPECIALI TEMPORANEE</b> .....	<b>27</b>
<b>ARTICOLO 5 – RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DELLE DONNE</b> .....	<b>28</b>
5.1 Rappresentazione stereotipata del ruolo delle donne e politiche che confermano tale radicamento.....	28
5.2 Rappresentazione stereotipata delle donne nel dibattito politico.....	28
5.3 Rappresentazione stereotipata delle donne nei mass-media.....	29
5.4 Rappresentazione stereotipata delle bambine da parte dei media.....	32
5.5 stereotipi sul ruolo della donna in famiglia e politiche che li confermano.....	33
5.6 Assenza di strategie di lungo termine per combattere a livello culturale gli stereotipi di genere.....	33
5.7 Educazione di genere.....	33
5.8 Le donne straniere, Rom e Sinte non vengono rappresentate.....	34
<b>ARTICOLO 6 – SFRUTTAMENTO SESSUALE</b> .....	<b>36</b>
6.1 Tratta.....	36
6.2 Prostituzione .....	40
6.3 Industria dello spettacolo, locali di intrattenimento e prostituzione.....	43
6.4 Riconoscimento dei doveri giuridici ma non dei diritti in capo alle sex workers.....	44
<b>ARTICOLO 7 - RAPPRESENTANZA NELLA VITA POLITICA E PUBBLICA</b> .....	<b>45</b>
7.1 Grave sottorappresentanza delle donne nella vita pubblica.....	45
7.2 Mancata attuazione dell'art. 51 della Costituzione.....	45
7.3 Sottorappresentazione nelle cariche pubbliche .....	48
7.4 Sottorappresentazione nella pubblica amministrazione.....	49
7.5 Sottorappresentazione nei c.d.a. e nei vertici dirigenziali di enti pubblici .....	50
7.6 Sottorappresentazione nelle professioni.....	50
7.7 Nessuna campagna di sensibilizzazione sull'importanza della partecipazione delle donne alla vita politica.....	50
<b>ARTICOLO 8 - RAPPRESENTANZA NEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI</b> .....	<b>52</b>
8.1 Il Rapporto Governativo non include informazioni sull'articolo 8.....	52
8.2 Le donne rappresentano solo il 16% dei funzionari diplomatici.....	52
8.3 Insufficiente coinvolgimento della società civile nella implementazione della Risoluzione ONU 1325.....	52
<b>ARTICOLO 9 – CITTADINANZA</b> .....	<b>54</b>

9.1 Nessuna informazione sull'implementazione dell'art. 9 nel Rapporto Governativo.....	54
9.2 Discriminazione indiretta delle donne straniere nell'acquisizione della cittadinanza.....	54
<b>ARTICOLO 10 - EDUCAZIONE .....</b>	<b>56</b>
10.1 Governo ha totalmente disatteso le Raccomandazioni n. 35 e 36/2005 del comitato CEDAW.....	56
10.2 La "Riforma Gelmini" discrimina le donne.....	56
10.3 Accesso all'istruzione.....	57
10.4 Abbandono scolastico.....	59
10.5 Disincentivi all'educazione mista.....	60
10.6 Assenza nei piani di studio di informazioni relative alla salute sessuale e riproduttiva e alla pianificazione familiare .....	60
10.7 Non viene promosso ne' finanziato un sistema educativo di genere e rispettoso della diversità .....	60
<b>ARTICOLO 11 – LAVORO.....</b>	<b>62</b>
11.1 Misure speciali per favorire l'eliminazione del tetto di cristallo: insufficienti e in ritardo .....	62
11.2 Nessuna misura speciale per favorire l'occupazione femminile.....	63
11.3 Nessuna misura per diminuire la precarietà lavorativa delle donne e favorire il lavoro a tempo pieno .....	64
11.4 Nessuna protezione sociale per le lavoratrici discontinue.....	65
11.5 Misure insufficienti e inefficaci per il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro.....	66
11.6 Nessuna misura adeguata per garantire pari retribuzione per un pari lavoro.....	67
11.7 Conciliazione vita lavoro.....	68
11.8 Nessuna misura speciale per la tutela della salute e sicurezza delle donne lavoratrici.....	69
11.9 Promozione dell'uguaglianza di tutte le donne nell'accesso al lavoro e nelle condizioni di lavoro.....	70
11.10 Nessuna misura speciale per contrastare la doppia discriminazione sofferta dalle donne disabili	
11.11 Non viene garantito il diritto al lavoro per le donne private della libertà personale.....	72
11.12 "Piano Italia 2020. Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro".....	73
<b>ARTICOLO 12 - SALUTE.....</b>	<b>75</b>
12.1 Insufficienti investimenti sulla medicina di genere.....	75
12.2 Insufficienti politiche di prevenzione. Assenza di strategie a lungo termine.....	76
12.3 Disuguale accesso ai servizi sanitari.....	79
12.4 Nessuna garanzia di libero accesso alla salute sessuale e riproduttiva.....	80
12.5 Pronto soccorso sportello SGBV violenza di genere.....	80
12.6 Procreazione assistita.....	82
12.7 Inadeguata protezione della salute delle donne in gravidanza e dopo il parto	84
12.8 Tossicodipendenza.....	86
12.9 Salute delle donne private della libertà personale .....	86
<b>ARTICOLO 13 – DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI .....</b>	<b>88</b>
13.1 Considerazioni sulla spesa per la protezione sociale e il welfare in Italia in un'ottica di genere .....	88
13.2 Il decentramento genera un diseguale trattamento tra donne nelle diverse regioni.....	89
13.3 Welfare familiare: la spesa non equamente distribuita discrimina le donne.....	89
13.4 Pensioni.....	92
13.5 Esclusione sociale – povertà delle famiglie.....	93
13.6 Piano Italia 2020.....	95
13.7 Politiche di promozione dell'imprenditoria femminile.....	95
13.8 Accesso al sistema creditizio formale.....	96
13.9 Partecipazione delle donne alla vita culturale.....	97
13.10 partecipazione delle donne agli sport.....	98
<b>ARTICOLO 14 – DONNE DELLE ZONE RURALI.....</b>	<b>101</b>
14.1 mancanza di dati statistici.....	101
14.2 Mancanza di una strategia organica.....	101
14.3 Sfruttamento delle donne migranti nel settore agricolo.....	101
<b>ARTICOLO 15 – UGUAGLIANZA DI FRONTE ALLA LEGGE.....</b>	<b>103</b>
15.1 Nullità dei negozi di matrimonio che limitano la capacità giuridica delle donne .....	103
15.2 Uguale accesso alla giustizia.....	104



<b>ARTICOLO 16 - NON DISCRIMINAZIONE NEL MATRIMONIO E NEI RAPPORTI FAMILIARI.....</b>	<b>105</b>
16.1 Discriminazione delle migranti irregolari nel diritto a contrarre matrimonio.....	105
16.2 Matrimonio celebrato con rito rom.....	105
16.3 Discriminazione delle madri lesbiche.....	106
16.4 Matrimoni forzati .....	106
16.5 Scioglimento del matrimonio. Lunghezza dell'iter & femminicidio.....	107
16.6 Potestà genitoriale.....	107
16.7 Addebito della separazione e mancato riconoscimento della violenza familiare.....	108
16.8 Problematica percezione degli assegni familiari tra i coniugi separati.....	110
16.9 Mancato versamento degli assegni di mantenimento nei confronti del coniuge.....	111
16.10 Gestione dei beni.....	111
<b>RACCOMANDAZIONE GENERALE 19 - VIOLENZA DI GENERE .....</b>	<b>113</b>
19.1 Rapporto governativo: manca una sezione dedicata alla Raccomandazione Generale 19.....	113
19.2 Assenza di una definizione legislativa di violenza di genere.....	113
19.3 La sensibilizzazione .....	114
19.4 Assenza dati statistici.....	116
19.5 La prevenzione della violenza di genere .....	117
19.6 La protezione delle vittime di violenza di genere .....	122
19.7 Discriminazione nella protezione delle donne più vulnerabili .....	128
19.8 La risposta repressiva dello stato alla violenza di genere .....	132
19.9 La riparazione .....	133
<b>RACCOMANDAZIONE GENERALE N. 26 &amp; ARTICOLO 11 CEDAW - LE LAVORATRICI MIGRANTI.....</b>	<b>134</b>
26.1 Le discriminazioni multiple nei confronti delle donne migranti.....	134
26.2 Le discriminazioni multiple nei confronti delle assistenti familiari.....	135
<b>RACCOMANDAZIONE GENERALE 19 - FEMMICIDIO IN ITALIA.....</b>	<b>139</b>
F.19.1 Definizione di femmicidio e femminicidio .....	139
F.19.2. Assenza di statistiche ufficiali sul femminicidio in Italia .....	139
<b>RACCOMANDAZIONE GENERALE 19 &amp; ARTICOLO 15 CEDAW - MATRIMONI FORZATI IN ITALIA.....</b>	<b>148</b>
MF.19.1 L'assenza di rilevazioni statistiche.....	148
MF.19.2 I matrimoni forzati in Emilia Romagna.....	148

## INTRODUZIONE

### **L'impegno della società civile nella promozione della Convenzione CEDAW in Italia. Il ruolo della Piattaforma "30 anni CEDAW – Lavori in corsa"**

In occasione del XXX anniversario della CEDAW, la parlamentare Giancarla Codrignani presente in Parlamento alla ratifica della Convenzione nel 1985, ricorda con queste parole quell'evento: *"L'Italia ha ratificato la Convenzione nel 1985. Quando venne alla Camera, fu scelto di presentarla di lunedì, quando in Parlamento c'è il deserto. Toccò a me esprimere l'approvazione di Pci e Sinistra indipendente: ero furiosa per l'irrelevanza istituzionale data a un impegno importante per le donne e decisi di vendicarmi rinunciando a un breve intervento di sostanza. Consumai tutto il tempo consentito dal regolamento (tre quarti d'ora) descrivendo tutte le caratteristiche dell'atto. Davanti a me stazionavano tre "compagni", un socialista e due comunisti che ripetutamente mi ricordavano che non era il caso e pensassi anch'io ad abbreviare la seduta. Non mi sono divertita, sapendo l'inutilità dell'azione dimostrativa. Almeno posso raccontarvela per "la storia fra noi"<sup>1</sup>.*

Da allora, da parte delle Istituzioni non è stato dedicato maggior riguardo alla promozione e alla discussione pubblica sulla Convenzione e alla sua attuazione.

È tuttavia cresciuta l'indignazione delle donne per l'indifferenza verso questo prezioso strumento di riferimento e il loro attivismo nel sensibilizzare le Amministrazioni locali e nazionali al rispetto del quadro normativo comunitario e internazionale di promozione dei diritti delle donne nello sviluppo delle politiche di loro competenza.

Nonostante ciò ad oggi la Convenzione resta poco conosciuta e considerata anche dalle esperte in materia e dalle Istituzioni. Per tale motivo si è deciso di costituire una Piattaforma nazionale capace di porsi come interlocutore autorevole per le istituzioni e di veicolare alla società civile informazioni sul meccanismo e sui principi della Convenzione.

La piattaforma "30 anni CEDAW: Lavori in corsa" è stata creata nel 2009 in occasione del XXX anniversario della CEDAW e raggruppa associazioni e singole donne impegnate in attività di ricerca, formazione e promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere in Italia e nella cooperazione internazionale.

Quando nel dicembre 2009 il Governo italiano ha presentato il suo VI Rapporto Periodico al Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>2</sup>, alcune realtà aderenti alla Piattaforma hanno promosso l'elaborazione di un Rapporto Ombra per evidenziare gli aspetti critici del sistema di tutela contro le discriminazioni di genere in Italia.

### **IL VI RAPPORTO PERIODICO DEL GOVERNO ITALIANO**

Il VI Rapporto periodico del Governo italiano ha la funzione di illustrare al Comitato ONU responsabile di monitorare l'applicazione della CEDAW gli sviluppi nell'implementazione della Convenzione nel periodo di tempo 2005-2008. Invero il Rapporto copre un arco temporale più ampio, estendendo la propria area di valutazione fino al 2011, in quanto il Governo italiano ha inviato considerazioni aggiuntive al Comitato CEDAW nel marzo di quest'anno in risposta alla lista di questioni critiche che il Comitato aveva sottoposto durante la sessione preliminare.

### **IL RAPPORTO OMBRA DELLE ONG**

Il Rapporto Ombra costituisce un importante mezzo di controinformazione offerto alla società civile e al contempo una testimonianza delle principali sfide affrontate dalle donne in Italia nella lotta per l'autodeterminazione e per il godimento dei diritti fondamentali. Il documento contiene le problematiche principali identificate dalle autrici che quotidianamente lavorano, fanno volontariato e ricerca per promuovere i diritti delle donne e sviluppare pratiche a garanzia delle pari opportunità.

Il Rapporto Ombra rappresenta il risultato di un'ampia consultazione con le principali attiviste, accademiche e professioniste appartenenti alla società civile, all'associazionismo femminile e femminista, al movimento femminista e lesbico, e ad esperte in materia di discriminazione di genere. Raccoglie inoltre i suggerimenti e

---

<sup>1</sup> Giancarla Codrignani, <http://www.noidonne.org/blog.php?ID=00468>

<sup>2</sup> Di qui in avanti Comitato CEDAW.



l'esperienza di organizzazioni non governative rappresentative che operano per la difesa e la promozione dei diritti delle donne in Italia.

Negli anni 2005-2009 in Italia non si sono registrati sostanziali miglioramenti nella condizione delle donne. È stato anzi rilevato il disinteresse di gran parte del mondo istituzionale per il numero sempre crescente di violenze domestiche terminate in femminicidi, cui si è aggiunta la strumentalizzazione politica degli stupri commessi da stranieri in luoghi pubblici (un'esigua percentuale rispetto a quelli commessi tra le mura domestiche) al fine di approvare leggi in materia di immigrazione ulteriormente repressive. Questo ha portato nel 2007 numerosissime donne a manifestare per chiedere investimenti e piani di intervento strutturali contro la violenza, ma soprattutto per reclamare con forza la promozione di una cultura di genere paritaria capace di sradicare le vecchie concezioni patriarcali e gli stereotipi discriminanti alla base di queste violenze e, più in generale, della sottorappresentazione della donna nei luoghi di potere della vita sociale, culturale, economica e politica.

Il Rapporto Ombra evidenzia che l'accesso delle donne al lavoro e alla salute riproduttiva non è migliorato in questo periodo.

Negli ultimi anni va riconosciuta al Ministero delle Pari Opportunità una crescente attenzione in materia di violenza di genere, che si è concretizzata nell'adozione di alcune riforme legislative, fortemente volute dai centri antiviolenza, che da anni giacevano sepolte in Parlamento senza trovare spazio di discussione: lodevole in tal senso l'accelerazione dell'approvazione della legge sullo stalking e l'adozione del Piano nazionale antiviolenza e sulla 1325, quali segnali di coinvolgimento della Ministra sul tema.

Al di là di queste necessarie riforme legislative, non si è registrata tuttavia un'effettiva volontà politica di realizzazione di un piano d'azione strategico che affronti la questione culturale e la questione della presenza femminile nei luoghi di rappresentanza in maniera decisa e questo impedisce un effettivo avanzamento delle donne nel godimento dei loro diritti fondamentali.

È il Governo stesso a riconoscere nel Rapporto Periodico che il profondo radicamento degli stereotipi sessisti nel nostro Paese costituisce il maggiore ostacolo alla realizzazione femminile in tutti gli ambiti. Dal 2005 non vi è stato alcuno sforzo nel modificare l'immagine stereotipata delle donne nei mass media e il dibattito politico ha contribuito al regresso della rappresentazione e dell'immaginario legato alle donne, date le continue allusioni sessuali ed espressioni stereotipate sul ruolo della donna nella società. Comportamenti maschilisti e scorretti nei confronti delle donne sono stati ampiamente tollerati anche in sede pubblica e hanno rafforzato un sentimento di svalutazione delle donne verso se stesse e comportamenti rinunciatari, soprattutto tra le più giovani, a voler partecipare attivamente alla vita sociale, economica, politica e culturale per merito, talento e per le proprie competenze, malgrado sia ormai dimostrata la loro piena capacità ad affrontare qualsiasi tipo di sfida in ogni ambito.

La difficoltà incontrata dalle istituzioni italiane nell'individuare efficaci strategie di lungo termine per decostruire gli stereotipi di genere, sicuramente è favorita dall'assenza di un organismo che sia competente esclusivamente in materia di discriminazione e violenza genere contro le donne e che possa influenzare anche l'attività delle altre istituzioni sul tema.

Il sistema delle pari opportunità italiano conserva dal 2005 un funzionamento farraginoso e non ha un chiaro indirizzo unitario. Il Ministero delle Pari Opportunità dipende economicamente e politicamente dal Governo: sia perché il Ministero agisce su delega della Presidenza del Consiglio, sia perché è uno dei Ministeri senza portafoglio. Le competenze in materia di parità di trattamento e pari opportunità sono divise tra diversi ministeri e numerosissimi organismi di parità articolati a livello nazionale e locale, spesso di nomina politica e privi di fondi adeguati per assolvere alle loro funzioni.

Indubbiamente la società civile potrebbe fornire un contributo strategico qualora venisse accelerata l'ormai improrogabile istituzione di un organismo nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani, nel rispetto dei principi di Parigi e delle Raccomandazioni provenienti da ciascuno dei 6 Comitati ONU che hanno esaminato l'Italia negli ultimi anni. Tale istituzione dovrebbe inoltre prevedere al suo interno un organismo incaricato del monitoraggio sulla promozione e protezione dei diritti delle donne.

Una maggiore adesione ai principi sanciti dalla Convenzione nell'elaborazione delle azioni e delle norme in materia di pari opportunità, unitamente ad un maggiore coinvolgimento della società civile potrebbero portare nei prossimi anni sensibili avanzamenti.

## **ARTICOLO 1 NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE DI GENERE**

### **1.1 LA NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE BASATA SUL SESSO PREVISTA DALL'ART. 1 DEL D. LGS. 198/2006 È RIDUTTIVA RISPETTO A QUELLA DI CUI ALL'ART. 1 CEDAW. IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE BASATO SUL SESSO PREVISTO DALLO STESSO ARTICOLO, NON HA PORTATA GENERALE, PERCHÉ NON TROVA TUTELA GIURISDIZIONALE IN MOLTI CAMPI DELLA VITA SOCIALE<sup>3</sup>**

Nelle **Raccomandazioni 19 e 20 del 2005** il Comitato CEDAW si dichiarava preoccupato per l'assenza di una definizione di discriminazione di genere in linea con quella contenuta nell'art. 1 della Convenzione e riteneva che tale vuoto normativo potesse avere ripercussioni negative sulla consapevolezza del significato e della portata del concetto di parità sostanziale basata sul genere.

Il Ministro degli Affari Esteri, nella relazione al Parlamento del 2005 sull'attività svolta dal Comitato Interministeriale dei Diritti dell'Uomo (CIDU) nonché sulla tutela e rispetto dei diritti umani in Italia, a pagina 69<sup>4</sup> definiva "infondato" il rilievo mosso dal Comitato CEDAW, ritenendo sufficiente il dettato costituzionale di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Il d. lgs. 198/2006 ha introdotto all'art.1 una nuova definizione di discriminazione basata sul sesso, successivamente modificata dal d.lgs. 5/2010.

La nuova formulazione dell'articolo 1 ricalca in maniera riduttiva l'art. 1 della CEDAW<sup>5</sup>, facendo perdere il riferimento specifico in essa contenuto al godimento dei diritti da parte delle donne, "privando così la norma del suo destinatario fondamentale, quasi a voler porre l'accento su di una nozione di uguaglianza formale stretta, bidirezionale, cioè riferita sia all'uomo sia alla donna – che fa perdere di vista tutta l'elaborazione in tema di uguaglianza sostanziale, di diritto diseguale e di azioni positive"<sup>6</sup>.

Lo stesso decreto legislativo n. 198, all'articolo 25, smentisce la portata generale del divieto di discriminazione, specificando i concetti di discriminazione diretta e indiretta in relazione soltanto alla discriminazione sul lavoro, come peraltro confermato dalle "Risposte"<sup>7</sup> del Governo al **paragrafo 12**. Secondo quanto previsto dagli articoli 36 e 55 quinquies del decreto, è possibile ottenere tutela giudiziaria solo per la violazione dei divieti di discriminazione basata sul sesso, sul lavoro nell'accesso a beni e servizi. Il divieto di discriminazione generale sancito dall'articolo 1 costituisce quindi una formula vuota: permangono gravi vuoti di tutela per le violazioni del divieto di discriminazione basata sul genere negli altri campi (politico, economico, sociale, culturale e civile). Per tali motivi non possono ritenersi condivisibili le considerazioni svolte nel Rapporto Governativo ai **paragrafi 37 e 38** (si vedano anche le considerazioni sviluppate all'art. 2). L'assenza di una tutela giurisdizionale contro le discriminazioni di genere valida per tutti gli ambiti della vita sociale, impedisce alle donne di ottenere una piena ed effettiva uguaglianza di fatto nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.

### **1.2 LA NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE BASATA SUL SESSO CONTENUTA NELL'ART. 1 DEL D. LGS. 198/2006 ESCLUDE DALLA TUTELA LE DONNE LESBICHE E TRANSESSUALI DISCRIMINATE PER IL LORO ORIENTAMENTO SESSUALE. L'ASSENZA DI UNA DEFINIZIONE DI DISCRIMINAZIONE BASATA SUL GENERE E SULL'ORIENTAMENTO SESSUALE IMPEDISCE UNA TUTELA PENALE, PREVISTA INVECE PER TUTTE LE ALTRE FORME DI DISCRIMINAZIONE<sup>8</sup>**

Come indicato dall'ILGA<sup>9</sup>, in Italia esistono forme di tutela antidiscriminatoria basata sull'orientamento sessuale, e dunque anche nei confronti delle lesbiche, solo per quanto concerne l'impiego e la protezione umanitaria. Ciò discrimina le lesbiche e transessuali nel godimento dei diritti fondamentali rispetto alle altre donne.

La discriminazione basata sul genere e sull'orientamento sessuale risulta la sola non tutelata penalmente. La l. 205/1993 (c.d. legge Mancino) infatti prevede come reati una serie di condotte commesse per motivi

3 Paragrafo riferito alla **Questione n. 3** della "Lista delle questioni e delle domande poste dal Comitato CEDAW e riferite al Sesto Rapporto Periodico dell'Italia", ed alla relativa risposta fornita dal Governo italiano in data 21.03.2011. Di qui in avanti verranno indicate solo come "Questione del Comitato CEDAW".

4 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/219779.pdf>

5 Vedi anche in tal senso il "Documento della rete delle Consigliere di Parità della Regione Emilia-Romagna in merito al recepimento della Direttiva 54/06 in materia di attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego"

[http://www.consiglierediparitaer.it/wcm/parita/sezioni/documentazione/altro/AII\\_07\\_RETE\\_CdP\\_EMILIA\\_ROMAGNArecepimento\\_dir\\_54.pdf](http://www.consiglierediparitaer.it/wcm/parita/sezioni/documentazione/altro/AII_07_RETE_CdP_EMILIA_ROMAGNArecepimento_dir_54.pdf)

6 Cit. BONARDI O., Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista, in "Note informative", n. 49/2010, 15.09.2010, p. 2..

7 Di qui in avanti per "Risposte" si intenderanno le "Risposte alla lista delle questioni e delle domande riferite al VI Rapporto Periodico dell'Italia" che il Governo italiano ha inviato al Comitato in data 21.03.2011.

8 Paragrafo riferito alla **Questione n. 3 del Comitato CEDAW**.

9 International Lesbian and Gay Federation, in a joint submission with Arcilesbica, Arcigay, Crisalide Azione Trans, International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, pp. 1-2.

razziali, etnici, nazionali o religiosi<sup>10</sup> se compiuti per motivi di discriminazione di genere o basata sull'orientamento sessuale. Tale vuoto di tutela appare ancora maggiormente censurabile se si considera che la legge Mancino richiama esplicitamente la CERD, Convenzione "gemella" della CEDAW, attuandola. Proprio in ragione della medesima tutela riconosciuta dalle due Convenzioni all'art. 2 nei confronti della discriminazione di genere e di quella per motivi razziali, etnici, o nazionali, è auspicabile una equiparazione di protezione anche a livello nazionale. Gli stessi comportamenti non sono penalmente perseguibili, né tutelati in altro modo.

A causa dell'assenza di una definizione giuridica di discriminazione basata sul genere e sull'orientamento sessuale è stato impossibile per il legislatore estendere la tutela giuridica penale accordata dalla legge Mancino anche a queste forme di discriminazione.

In ragione del crescente numero di aggressioni nei confronti di gay e lesbiche, nel 2009 sono stati presentati in Parlamento due disegni di legge (n. 1658 e n. 1882), per estendere la tutela penale accordata dalla Legge Mancino anche alle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale. Nell'ambito della discussione parlamentare è stata sollevata una questione pregiudiziale di costituzionalità<sup>11</sup> dal gruppo cattolico, approvata con il 54,8% dei voti, che ha determinato la bocciatura del disegno di legge. Ovvero, i membri della Camera, con una maggioranza di soli 63 voti, hanno ritenuto incostituzionale il testo del disegno di legge sostenendo che, in assenza di una definizione giuridica di "orientamento sessuale", l'omosessualità e il lesbismo fossero paragonabili all'incesto, alla pedofilia e ad altri comportamenti sessuali devianti<sup>12</sup>.

Anche a fronte della presentazione del disegno di legge modificato, il voto è stato nuovamente negativo.

Il doppio voto negativo trova fondamento in una motivazione ideologica discriminatoria, e ciò è confermato da due evidenze: in primo luogo la definizione di discriminazione basata sull'orientamento sessuale è oggi accolta con un significato ben preciso ovunque in Europa, ai sensi degli articoli 8 e 14 CEDU, e 19 TUE, e del diritto comunitario secondario, in secondo luogo perché già nell'ordinamento italiano la definizione di "orientamento sessuale" è stata utilizzata a livello nazionale nel d.lgs. 216/2003 in attuazione della direttiva europea 2000/78/CE, ed a livello regionale nella legge regionale della Toscana 15 novembre 2004, n.63 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere)<sup>13</sup>. Le stesse osservazioni si possono formulare per il concetto di "genere"<sup>14</sup>.

### **1.3 IL D. LGS. 5/2010 RESTRINGE LA NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE INDIRECTA SUL LAVORO IN VIOLAZIONE DEGLI ART. 2 E 15 CEDAW<sup>15</sup>**

Il d. lgs. 5/2010 ha introdotto nel CPO<sup>16</sup> il comma 2 bis all'art. 25, in cui si prevede che *"costituisce discriminazione, ai sensi del presente titolo, ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti"*. Tale formulazione modifica in maniera riduttiva il principio già contenuto nell'art. 3, D.Lgs. 151/2000. La precedente disciplina considerava discriminazione il riferimento allo stato matrimoniale, di famiglia o di gravidanza. La nuova disciplina invece si riferisce solo allo stato di maternità e paternità, anche adottive. Si nota con favore che il legislatore abbia ampliato il campo di applicazione del divieto, riferendolo espressamente alle condizioni di maternità e paternità anche adottive; tuttavia per altro verso l'ambito

10 La propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico; l'istigazione a commettere o la commissione di atti di discriminazione per tali motivi; l'incitazione a commettere o la commissione di violenza o atti di provocazione alla violenza per tali motivi; la costituzione, la promozione e la partecipazione a organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per tali motivi).

11 Dall'On. Vietti, UDC.

12 Nella questione pregiudiziale si asserisce che "L'espressione orientamento sessuale) è estremamente generica in quanto può indicare fenomeni specifici come l'omosessualità oppure, più in generale, ogni «tendenza sessuale» comprendendo anche incesto, pedofilia, zoofilia, sadismo, masochismo e qualsiasi altro genere di scelta sessuale, che nulla ha a che vedere con l'omosessualità". [http://leg16.camera.it/view/doc\\_viewer\\_full?url=http%3A//leg16.camera.it/409%3FidSeduta%3D231%26Resoconto%3Ddallegato\\_a.165800%23que\\_pre&back\\_to=http%3A//leg16.camera.it/412%3FidSeduta%3D0231%26resoconto%3Dstenografico%26indice%3Dcronologico%26tit%3D00080](http://leg16.camera.it/view/doc_viewer_full?url=http%3A//leg16.camera.it/409%3FidSeduta%3D231%26Resoconto%3Ddallegato_a.165800%23que_pre&back_to=http%3A//leg16.camera.it/412%3FidSeduta%3D0231%26resoconto%3Dstenografico%26indice%3Dcronologico%26tit%3D00080)

13 Attualmente la nozione di "orientamento sessuale" compare anche nella legge della Regione Liguria, 10 novembre 2009, n. 52, (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere) e nella legge della Regione Marche Legge regionale 11 febbraio 2010 n. 8 "Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere".

14 Le leggi regionali di contrasto alle discriminazioni fondate sul genere o in cui si opera un riferimento al genere sono: la L.R. Basilicata 18-12-2007, n. 26 Istituzione osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori; L.R. Liguria 10-11-2009, n. 52, Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere; L.R. Liguria 01-08-2008, n. 26, Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria; L.R. Liguria 21-03-2007, n. 12, Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza; L.R. Liguria 11-02-2010, n. 8, Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere; L.R. Piemonte 18-03-2009, n. 8, Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione Piemonte e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere; L.R. Puglia 21-03-2007, n. 7, Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia; L.R. Toscana 02-04-2009, n. 16, Cittadinanza di genere. L.R. Toscana 16-11-2007, n. 59, Norme contro la violenza di genere; L.R. Toscana 15-11-2004, n. 63, Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere; L.P. Trentino-A.A./Trento: Provincia autonoma 09-03-2010, n. 6, Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime; L.R. Umbria 15-04-2009, n. 6, Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria.

15 Paragrafo riferito alla Questione n. 2 del Comitato CEDAW.

16 Di qui in avanti per CPO si intenderà il Codice delle pari opportunità, ovvero il d. lgs. 198/2006, così come modificato nel tempo.

applicativo della norma è stato anche ristretto, perché la precedente formulazione dell'art. 3 D.Lgs. 151/2000 conteneva un riferimento più generico (ma per questo anche più ampio) alle condizioni di famiglia e allo stato matrimoniale, attualmente non rinvenibile nel CPO<sup>17</sup>.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***L'introduzione di una definizione generale in una legge nazionale di rango costituzionale di discriminazione basata sul genere e di discriminazione basata sull'orientamento sessuale.***
- ***L'estensione della tutela giurisdizionale alle discriminazioni basate sul genere e l'orientamento sessuale in qualsiasi ambito della vita sociale si manifestino, anche in quelli attualmente esclusi o non menzionati dal codice delle pari opportunità.***
- ***L'estensione della tutela penale accordata dalla Legge Mancino nei confronti delle condotte basate su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi anche nei confronti delle condotte commesse per motivi di odio di genere o basato sull'orientamento sessuale.***
- ***La riformulazione della definizione di discriminazione indiretta sul lavoro conformemente alla CEDAW.***

---

17 BONARDI O., Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista, in "Note informative", n. 49/2010, 15.09.2010, p.8.

## ARTICOLO 2

### LE OBBLIGAZIONI ASSUNTE DALLO STATO CON LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE

#### 2.1 NESSUN INTERESSE ALLA DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA DELLA CONVENZIONE <sup>18</sup>

Nella Raccomandazione 20/2005 il Comitato suggeriva l'attuazione di una campagna di sensibilizzazione per far sorgere sia nell'opinione pubblica sia tra i funzionari e ufficiali pubblici una maggiore consapevolezza circa l'esistenza e il contenuto della Convenzione e gli obblighi dello Stato membro in base alla Convenzione. Nella Raccomandazione 41/2005 il Comitato richiedeva un'ampia diffusione in Italia presso i cittadini, i funzionari di governo, i politici, le organizzazioni di donne e di diritti umani, dei commenti conclusivi, della Convenzione, del Protocollo opzionale, delle Raccomandazioni generali del Comitato nonché della Dichiarazione e Piattaforma di azione di Pechino.

Come già anticipato nella nostra Lista delle Questioni critiche sottoposta al Comitato, tali Raccomandazioni sono state totalmente disattese, così come le Raccomandazioni Generali n.6 par.2 e n.25 par.2.

Nonostante l'Italia abbia ratificato la CEDAW quasi 30 anni fa, le Istituzioni non hanno adottato strategie efficaci per aumentare la visibilità della CEDAW.

La mancata pubblicizzazione online da parte delle Istituzioni del testo italiano della Convenzione, delle Raccomandazioni generali e del Protocollo opzionale, costituisce sicuramente il maggiore ostacolo alla conoscenza e all'utilizzo della CEDAW da parte di attori pubblici e privati.

#### 2.1.1 Non esiste *online* sui siti istituzionali una traduzione ufficiale in italiano della Convenzione, delle Raccomandazioni generali e del Protocollo Opzionale

Il sito del Dipartimento Pari Opportunità contiene una sola pagina<sup>19</sup> dedicata alla CEDAW nella quale sinteticamente viene illustrato in italiano il funzionamento della Convenzione.

In questa pagina è presente il collegamento al sito ufficiale della Convenzione (in inglese) ed alla sessione in cui verrà esaminata l'Italia, ma non è presente una versione in italiano dei documenti.

Oltre alla pubblicazione online dei link al sito della Convenzione, non è stata adottata nessun'altra strategia di diffusione.

#### 2.1.2 Nessuna diffusione delle osservazioni conclusive. Le Raccomandazioni del 2005 al Governo italiano sono state pubblicate *online* in italiano sul sito del Ministero delle pari opportunità solo a fine 2010

L'obbligo di pubblicare e diffondere le osservazioni conclusive discende direttamente dalla ratifica della Convenzione e del suo Protocollo Opzionale. Il Governo italiano è inadempiente a tale obbligazione, nonostante le sollecitazioni reiterate provenienti dalla società civile.

La traduzione ufficiale dei Commenti Conclusivi del Comitato CEDAW del 2005 è stata messa online solo nel 2010. Come già anticipato nella nostra Lista delle Questioni critiche sottoposta al Comitato, questo ritardo è inaccettabile alla luce del fatto che interviene a distanza di 5 anni.

Si ricorda che nel 2006 era stata presentata un'interrogazione parlamentare a risposta scritta alla Camera dei Deputati indirizzata al Ministero per le Pari Opportunità<sup>20</sup> con la quale si chiedeva il motivo della mancata traduzione e diffusione dei commenti conclusivi, e tale interrogazione non ha mai ricevuto risposta<sup>21</sup>. Si ricorda altresì che la pubblicazione *online* dei commenti conclusivi tradotti in italiano è successiva alla richiesta avanzata in tal senso il 1° giugno 2010, in sede di colloquio con il Ministro Valentino Simonetti, ex-presidente del CIDU all'interno del Ministero degli Esteri, da parte delle rappresentanti della piattaforma italiana "Lavori in Corsa – 30 anni CEDAW", ed è successiva pure all'invio, sempre da parte della piattaforma, della Lista delle questioni critiche al Comitato CEDAW, e dunque non risponde ad una effettiva volontà di diffusione del contenuto dei commenti conclusivi quanto piuttosto ad una espressione di convenienza politica volta ad evitare censure da parte del Comitato.

#### 2.1.3 Nessuna campagna celebrativa istituzionale per il XXX anniversario della Convenzione

In occasione del trentesimo anniversario della Convenzione, non è stata organizzata alcuna iniziativa ufficiale per la celebrazione dell'evento e solo qualche Ente locale ha aderito alla campagna d'informazione "Lavori in corsa - 30 anni CEDAW" promossa dalla società civile<sup>22</sup>.

#### 2.1.4 Inesistenza di strutture nazionali e di meccanismi di coordinamento adeguati ad assicurare una piena ed uniforme attuazione della Convenzione da parte delle autorità

18 Paragrafo riferito alle Questioni n. 2 e 7 del Comitato CEDAW.

19 <http://www.retepariopportunita.it/DefaultDesktop.aspx?page=3099>

20 Interrogazione a risposta scritta n. 402065 presentata dalle parlamentari De Simone, Deiana, Dioguardi il 4.12.2006 durante la sessione della Camera dei Deputati n. 090. [http://www.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/stenografici/sed090/pdfbt49.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed090/pdfbt49.pdf)

21 Va osservato che in quella occasione Barbara Spinelli per l'associazione Giuristi Democratici ha provveduto a tradurre e pubblicare il testo delle Raccomandazioni sul sito [http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd\\_20061122082612.pdf](http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20061122082612.pdf)

22 Si veda il calendario degli eventi alla pagina: [www.womenin.net/web/cedaw/home](http://www.womenin.net/web/cedaw/home)



regionali e locali.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che vengano destinate risorse economiche per la traduzione e pubblicazione online, in italiano, sui siti istituzionali, di tutto il corpo normativo attinente alla Convenzione incluse le Raccomandazioni Generali, il Protocollo Opzionale, le decisioni del comitato, i Rapporti periodici, i Commenti Conclusivi.***
- ***Che vengano destinate risorse economiche per la ristampa in forma cartacea del volume "La Convenzione delle donne – CEDAW", pubblicato nel 2002 dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, con l'aggiunta, oltre al testo della Convenzione e del Protocollo Opzionale, anche delle Raccomandazioni generali e dei commenti conclusivi del Comitato CEDAW.***
- ***Che tale volume venga distribuito gratuitamente a tutti i Parlamentari nazionali e regionali e a tutti gli Assessorati alle Pari Opportunità provinciali e comunali, e che altresì trovi ampia diffusione nelle scuole dell'obbligo, nelle Università, presso gli uffici giudiziari ed i Consigli dell'Ordine degli Avvocati e degli Psicologi.***
- ***Che vengano attuate di campagne di sensibilizzazione e finanziati corsi di formazione specifici, affinché sorga non solo nell'opinione pubblica, ma soprattutto tra i funzionari pubblici, la magistratura e l'avvocatura, una maggiore consapevolezza circa l'esistenza ed il contenuto della Convenzione e gli obblighi dello Stato Membro in base alla Convenzione, e circa il significato e la portata della discriminazione di genere.***
- ***Che si renda possibile alle associazioni femminili di contribuire all'implementazione della Convenzione e del Protocollo Opzionale mediante lo stanziamento di fondi per lo sviluppo di capacità e competenze in tal senso.***
- ***Di creare sinergie positive con le ONG e rendere le associazioni femminili e femministe partner attive che possano svolgere un ruolo propositivo e operativo affinché le azioni istituzionali e sociali convergano verso il comune obiettivo di implementare la Convenzione.***
- ***Che i commenti conclusivi del Comitato CEDAW vengano ampiamente diffusi in italiano al fine di rendere le cittadine e i cittadini, compresi i funzionari di governo, i politici, i parlamentari e le organizzazioni di donne e di diritti umani, consapevoli dei passi avanti che sono stati fatti per assicurare, di fatto e di diritto, la parità delle donne, nonché degli ulteriori passi necessari a tal proposito.***

## **2.2 IL RAPPORTO PERIODICO: NESSUNA TRADUZIONE E INSUFFICIENTE CONSULTAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE<sup>23</sup>**

### **2.2.1 Dinamiche non trasparenti e parziali di consultazione della società civile. Mancato coinvolgimento delle organizzazioni non governative più attive a livello nazionale.**

Le **Raccomandazioni 12/2005 e 38/2005** del comitato CEDAW sono state disattese.

Il processo di consultazione con la società civile è stato poco chiaro in termini di finalità, tempistica e soggetti coinvolti.

Il CIDU non ha predisposto una procedura formale e trasparente per assicurare la consultazione periodica di ONG e associazioni.

Non è nota alcuna procedura informativa o di accredito al fine della partecipazione e della consultazione delle ONG.

Manca la costruzione di un dialogo permanente, costruttivo e trasparente<sup>24</sup> con l'associazionismo femminile

<sup>23</sup> Paragrafo riferito alla **Questione n. 1e 7 del Comitato CEDAW.**

<sup>24</sup> La chiusura del CIDU al dialogo con la società civile e l'associazionismo non riguarda solo l'implementazione della CEDAW, ma anche delle altre



e femminista e la società civile, anche al fine della preparazione del rapporto periodico.

Il Governo non ha coinvolto nella preparazione del Rapporto le principali ONG che si occupano specificamente di diritti delle donne e sono radicate a livello nazionale<sup>25</sup>. A tal proposito, il Governo non ha fornito con precisione le informazioni di chiarimento richieste dal Comitato CEDAW. Le consultazioni cui si riferisce il Governo al punto 6 delle "Risposte" riguardano solo ONG internazionali e altri enti che solitamente collaborano con il Governo. Nella riunione del 06.05.2008 cui si fa riferimento al citato punto 6 erano infatti presenti, oltre ad AIDOS e Coordinamento italiano della lobby europea delle donne, associazioni quali Amnesty, Caritas, Unicef, Arcs-Arci, Università di Milano Bicocca, ovvero enti che si occupano in generale di diritti umani, ma nessuno dei quali nessuno si occupa esclusivamente nello specifico di tematiche di genere e che, in ogni caso, non possono dirsi rappresentative della realtà dell'associazionismo femminile e femminista attivo in Italia. Nel corso di questa riunione, l'unico contributo richiesto alle ONG presenti è stato l'invio di materiali utili. Peraltro, avrebbe dovuto essere convocata una seconda riunione per il mese di luglio ed invece alcune delle associazioni presenti da noi interpellate<sup>26</sup> non hanno ricevuto né alcun riscontro rispetto alla riunione di maggio né ulteriori inviti.

Il Rapporto non è stato fatto circolare ex ante tra le ONG, e, ad oggi, non è pubblicato in italiano.

Alla piattaforma italiana, nell'incontro avuto con il Ministro Valentino Simonetti, ex-presidente del Comitato interministeriale per i Diritti Umani all'interno del Ministero degli Esteri, il 1.06.2010, veniva riferito che non esiste una versione in italiano del Rapporto, e veniva negata la possibilità di traduzione del rapporto ufficiale dall'italiano all'inglese per carenza di risorse economiche. Al contrario, nelle "Risposte" al punto 7 si afferma che esiste una versione in italiano del rapporto, poi tradotta in inglese.

Nella preparazione da parte dello Stato membro del VI Rapporto periodico sulla attuazione della CEDAW è mancata una effettiva informazione del pubblico in generale, una effettiva consultazione dell'associazionismo femminile, un dialogo costruttivo con la società civile.

## **2.2.2 L'insufficiente coinvolgimento del Parlamento e delle Assemblee Legislative regionali e delle amministrazioni locali nella diffusione dei commenti conclusivi**

Con la **Raccomandazione 38/2005** il Comitato CEDAW incoraggiava lo Stato membro a coinvolgere il Parlamento in una discussione del rapporto prima di sottoporlo al Comitato. La Raccomandazione è stata totalmente disattesa.

Con le **Raccomandazioni 16 e 41 del 2005** il Comitato CEDAW invitava lo Stato membro a presentare i commenti conclusivi a tutti i ministeri interessati ed al Parlamento, nonché a tutti i politici ed alla società civile, in modo da garantire la loro piena attuazione. Si osserva con rammarico che il Governo ha dimostrato una evidente ritrosia persino a comunicare integralmente al Parlamento i contenuti dei commenti conclusivi. Infatti il CIDU, nella "Relazione sull'attività svolta dal comitato interministeriale dei diritti dell'uomo nonché sulla tutela e rispetto dei diritti umani in Italia", sottoposta al Parlamento, riporta in maniera parziale ed in forma riassuntiva i rilievi mossi dal Comitato CEDAW<sup>27</sup>. Peraltro, nel riassumere alcuni dei principali rilievi mossi dal Comitato CEDAW al Parlamento, il CIDU li commenta e li presenta per la maggior parte (nella misura di 10) come rilievi infondati, esprimendo al Parlamento la convinzione che solo 2 dei commenti conclusivi del Comitato CEDAW del 2005 fossero fondati e solo 1 parzialmente infondato<sup>28</sup>. Il CIDU ha impropriamente assunto il ruolo di "filtro" rispetto al Parlamento per quanto concerne la conoscenza esatta dei contenuti delle Raccomandazioni emesse dal Comitato CEDAW. La presentazione da parte del CIDU dei commenti conclusivi del Comitato CEDAW in forma di riassunto, nell'ambito di una Relazione che accorpa l'attività governativa relativa all'implementazione di tutte le Convenzioni ratificate dall'Italia in materia di diritti umani, non assolve alla funzione di coinvolgere adeguatamente il Parlamento nel processo di attuazione della Convenzione.

Non sono previste inoltre forme di presentazione dei commenti conclusivi nelle Assemblee Legislative regionali e nelle amministrazioni locali, in modo da garantire la piena attuazione delle Raccomandazioni a tutti i livelli, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Le osservazioni avanzate dallo Stato membro al **punto 10 delle "Risposte"** non sono sufficienti ad escluderne la responsabilità per non aver adeguatamente adempiuto all'obbligazione derivante dalla Convenzione.

---

Convenzioni, come riferito nel Rapporto di monitoraggio delle Raccomandazioni al Governo italiano del Comitato ONU sui diritti economici, sociali, culturali e del Comitato ONU sui diritti umani in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici e di altri strumenti di diritto internazionale, Roma, 19.06.2007, p. 70-71.

25 Tra queste, a mero titolo esemplificativo: la rete nazionale dei centri anti violenza, UDI, Giuristi Democratici non hanno ricevuto alcuna convocazione da parte del CIDU, nonostante si fossero già messe in evidenza come referenti istituzionali qualificati in materia, essendo state tutte convocate in Parlamento per essere sentite in audizione ed esporre il loro parere circa alcune riforme legislative in materia di violenza di genere e diritto di famiglia.

26 Tra cui Arcs-Arci.

27 V. pag. 29-63.

28 V. pag. 23.

### **2.3. LA NECESSITÀ DI UN CAMBIO NELL'APPROCCIO CONCETTUALE ALL'IMPLEMENTAZIONE DELLA CONVENZIONE<sup>29</sup>**

Le osservazioni proposte nei paragrafi 2.1 e 2.2 evidenziano la necessità che lo Stato membro modifichi il proprio approccio concettuale all'implementazione della Convenzione.

La compilazione del Rapporto Periodico non deve essere vissuta dal Governo solo come un momento di raccolta dei dati al quale devono contribuire le ONG oltre che alle amministrazioni. Il Governo deve instaurare un dialogo costruttivo con le ONG finalizzato ad una implementazione della Convenzione partecipata tra attori pubblici e attori privati.

La presentazione del Rapporto Governativo richiesta in base al sistema di monitoraggio dell'applicazione della CEDAW non può essere considerata dal Governo un mero adempimento di un obbligo internazionale, espletabile a porte chiuse, ma costituire l'occasione per il Governo di incoraggiare e promuovere un dialogo costruttivo a livello nazionale e favorire l'impegno individuale e sociale per il rafforzamento e la protezione dei diritti delle donne nel Paese.

Allo stesso modo, la discussione delle osservazioni del comitato CEDAW davanti al Parlamento non può essere considerata dal Governo un mero adempimento di un obbligo internazionale.

La Relazione annuale del CIDU non costituisce una forma adeguata di coinvolgimento del Parlamento nell'attuazione della Convenzione.

La presentazione al Parlamento delle Osservazioni conclusive del Comitato CEDAW in forma non integrale ma riassuntiva e previa qualifica della maggior parte delle stesse come infondata costituisce una grave violazione dell'art. 13 del Protocollo Opzionale.

Il Governo non dovrebbe fornire al Comitato CEDAW informazioni inesatte e inattendibili circa l'impegno alla diffusione della Convenzione. In nessuno dei programmi dei corsi "Donne, politica, istituzioni" menzionati dal Governo nella "Risposta" n. 7 ai paragrafi 41-43, compare formalmente nel programma o un modulo di studio, o quantomeno una lezione dedicata in particolare alla CEDAW ed alle procedure previste dal Protocollo Opzionale<sup>30</sup>. L'unica Università ad aver inserito nel programma lo studio della Convenzione nell'ambito della formazione "Donne, politica, istituzioni" è l'Università di Macerata<sup>31</sup>. I corsi, promossi dal Dipartimento per le Pari Opportunità, sono rivolti a "diffondere la cultura di genere e delle pari opportunità al fine di favorire una maggiore partecipazione delle donne nella sfera pubblica e nella vita politica". E' gravissimo che le future "esperte" in materia di pari opportunità non conoscano l'esistenza della Convenzione e non siano state formate circa i principi in essa contenuti ed i meccanismi di implementazione previsti dal Protocollo opzionale. L'assenza dai programmi di questi corsi di lezioni dedicate alla CEDAW costituisce anche un segnale preoccupante di come pure a livello accademico la Convenzione sia tenuta in scarsa considerazione non solo nella didattica in generale, ma anche nei corsi che promuovono una formazione di genere.

Il Governo dovrebbe ammettere la propria inadempienza all'obbligazione di diffondere la conoscenza e l'applicazione della Convenzione ed impegnarsi concretamente per il futuro.

29 Paragrafo riferito alla **Questione 7 del Comitato CEDAW**.

30 L'elenco delle Università aderenti al progetto del Ministero delle Pari Opportunità è disponibile qui:

<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/781-donne-politica-e-istituzioni-i-bandi-degli-atenei> . Di seguito l'elenco completo dei programmi disponibili online dei Corsi "Donne, politica, istituzioni", dalla cui lettura si può verificare che non ci sono moduli né lezioni specifiche e neppure riferimenti generali alla CEDAW:

Bergamo: <http://www.data.unibg.it/dati/bacheca/853/35675.pdf> ;

Camerino: [http://www.unicam.it/pariopportunita/corso/calendario\\_2009.pdf](http://www.unicam.it/pariopportunita/corso/calendario_2009.pdf) ;

Messina: <http://www2.unime.it/donne.politica/didattica.html> ;

Ferrara: <http://www.unife.it/ateneo/organi-universitari/comitato-pari-opportunita/corso-settembre-dicembre-2009/presentazione-del-corso> ;

Milano: [http://studenti.unimi.it/corsodonne/PROGRAMMA\\_DEFINITIVO.rtf](http://studenti.unimi.it/corsodonne/PROGRAMMA_DEFINITIVO.rtf) ;

Calabria: <http://www.unical.it/portale/ateneo/progetti/donnepolitica/corso/index.cfm?&pagg060111101851432=programma.cfm> ;

Genova: [http://www.scpol.unige.it/dpi\\_materiale-2009.html](http://www.scpol.unige.it/dpi_materiale-2009.html) ;

Trieste: <http://www2.units.it/corsopariopp/didattica/> ;

Roma Tre: <http://host.uniroma3.it/comitati/pariopportunita/iniziativa/Corso2006CalendarioProgramma.pdf> ;

Padova: <http://www.dssp.unipd.it/corsodonnepolitica/segue.htm> ;

Udine <http://www.uniud.it/didattica/facolta/lingue/corso-base-donne-politica-e-istituzioni-a-a-2008-2009/calendario%20corso%20donna%202010-2011.pdf> ;

Torino: <http://www.cirsde.unito.it/ATTIVITA--CIRSD/Didattica-e-formazione/Donne-->

[pol/Archivio\\_edizioni\\_precedenti/DPI\\_2009/Programma\\_provvisorio\\_DPI\\_2009.pdf](http://www.cirsde.unito.it/Archivio_edizioni_precedenti/DPI_2009/Programma_provvisorio_DPI_2009.pdf) ;

Salerno: [http://www.unisa.it/download/12\\_25\\_1263431049\\_CAENDARIO\\_CON\\_PROVE\\_II\\_PO.pdf](http://www.unisa.it/download/12_25_1263431049_CAENDARIO_CON_PROVE_II_PO.pdf) ;

Teramo: <http://www.unite.it/UniTE/Engine/RAServePG.php/P45711UTE0301/> ;

Venezia [http://www.unive.it/media/allegato/comitato/cpo/corsodonne\\_cultura\\_2010.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/comitato/cpo/corsodonne_cultura_2010.pdf).

31 <http://www.unimc.it/af/formazione/07/donnepoliticaistituzioni/calendario-didattico/calendario-didattico>

## **SI RACCOMANDA:**

- ***Che il Governo chiarisca se esiste una versione italiana ufficiale del Rapporto e, se esiste, perché questa non è stata diffusa tra le associazioni consultate, non è stata pubblicata online e ne è stata negata l'esistenza alla Piattaforma italiana impegnata nella stesura del Rapporto Ombra.***
- ***Di definire una procedura di consultazione periodica, sistematica e trasparente delle ONG e dell'associazionismo femminile e femminista al fine di promuovere un dialogo partecipato, costruttivo e permanente.***
- ***Un maggiore coinvolgimento dell'associazionismo femminile e femminista e delle ONG nella preparazione e nella stesura del Rapporto, con dinamiche di informazione del pubblico in generale sulle scadenze e sulle riunioni.***
- ***Una maggiore trasparenza e dialogo nei confronti delle associazioni coinvolte nella redazione del Rapporto Ombra.***
- ***Che vengano destinate risorse economiche per la predisposizione di una pagina web dedicata ai Rapporti di monitoraggio in corso, nella quale mettere a disposizione delle ONG e della società civile le statistiche e i dati utilizzati nel Rapporto.***
- ***Che vengano destinate risorse economiche per una rapida traduzione e pubblicazione online del Rapporto, delle Osservazioni critiche del Comitato CEDAW, delle Risposte del Governo e dei Commenti conclusivi del Comitato CEDAW.***
- ***Un'ampia diffusione dei Commenti conclusivi in forma integrale tra attori pubblici e privati.***
- ***Un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella attuazione della Convenzione, anche mediante la presentazione dei commenti conclusivi in forma integrale ed in una Relazione dedicata esclusivamente alla CEDAW.***
- ***Un maggiore coinvolgimento delle assemblee legislative regionali e delle amministrazioni locali nell'attuazione della Convenzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, da realizzarsi in primo luogo (quantomeno) mediante la trasmissione agli stessi dei commenti conclusivi in forma integrale e di una Relazione dedicata esclusivamente alla CEDAW.***
- ***Che vengano predisposti meccanismi ad hoc per assicurare la piena attuazione della Convenzione da parte di tutte le autorità e istituzioni regionali e locali.***
- ***Che lo studio della Convenzione e del Protocollo Opzionale venga inserito nel programma dei corsi "Donne, politica, istituzioni".***
- ***Che lo Stato garantisca il coordinamento e la coerenza di tutte le azioni settoriali, raccogliendo e sviluppandone i risultati sia a livello sociale che culturale.***

## **2.4 INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA<sup>32</sup>**

L'estensione della portata del diritto antidiscriminatorio ad oggi non ha dato luogo ad una esperienza applicativa significativa in materia di discriminazioni di genere.

Il ricorso alle risorse normative, alle azioni e ai rimedi offerti dalla tecnica antidiscriminatoria stenta ad affermarsi come attrezzo del mestiere usuale di avvocati e giudici.

In particolare, il diritto antidiscriminatorio ha un impatto ancora limitato sui comportamenti sociali<sup>33</sup>. Ciò è dovuto anche alla scarsa conoscenza da parte dell'opinione pubblica dell'esistenza e del funzionamento degli strumenti antidiscriminatori. Secondo i dati raccolti dalla Commissione europea con l'eurobarometro 2009<sup>34</sup>, solo un quarto degli intervistati italiani (25%) dichiara che conoscerebbe i propri diritti se fosse vittima di discriminazione o molestie, rispetto a una media europea del 33%.

Ad oggi, non sono attive forme di monitoraggio sistematico per valutare se effettivamente il sistema di tutela previsto dal CPO garantisce in maniera omogenea su tutto il territorio un'efficace protezione delle

<sup>32</sup> Paragrafo riferito alla **Questione n. 3 del Comitato CEDAW**.

<sup>33</sup> *Premessa*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. VI.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fact\\_it\\_it1.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_it_it1.pdf)

donne contro ogni atto discriminatorio.

### 2.4.1 Vuoti di tutela

Sono esclusi dall'ambito di tutela previsto dal CPO, e non sono altrimenti tutelate, le discriminazioni di genere in ambito fiscale-tributario, nella materia della rappresentazione dei sessi sui media, nell'istruzione e riguardo all'assenza delle donne nei processi decisionali. Si tratta di ambiti che, non a caso, erano inizialmente inclusi nella dir. Servizi, 113 del 2004.

### 2.4.2 Inadeguatezza del CPO

Ancora prima della sua approvazione<sup>35</sup>, il CPO è stato ampiamente criticato dalle più autorevoli accademiche ed esperte/i in materia di diritto del lavoro e diritto antidiscriminatorio come carente sotto numerosi profili e scarsamente coordinato: il CPO ha sollevato forti dubbi, sia in ordine alla sistematicità e alla completezza delle previsioni, sia riguardo alla tecnica legislativa<sup>36</sup>, sia riguardo allo scarso coordinamento con le altre normative<sup>37</sup>.

L'inserimento del nuovo titolo sulla discriminazione nell'accesso a beni e servizi ha accentuato la non coerenza ed evidenziato il limitato coordinamento delle disposizioni di tutela della parità di genere nel corpo normativo. Il D. Lgs. 5/2010 è intervenuto accentuando gli aspetti problematici del testo<sup>38</sup>. Tra le principali critiche formulate al vigente CPO:

#### 2.4.2.1 Mancanza di coordinamento tra le norme accorpate dal CPO. Ripetizione e sovrapposizione di definizioni che non rendono chiara la portata del divieto di discriminazione e determinano ingiuste differenze di tutela

Attualmente, nel CPO alla definizione di cosa debba intendersi per discriminazione diretta e indiretta (art. 25) e per molestie generiche e molestie sessuali (art. 26) seguono nove distinti articoli le cui rubriche fanno riferimento al divieto di discriminazione: nell'accesso al lavoro (art. 27), nella retribuzione (art. 28), nella prestazione lavorativa e nella carriera (art. 29), nell'accesso alle prestazioni previdenziali (art. 30), nelle pensioni (art. 30-bis), nell'accesso agli impieghi pubblici (art. 31), nell'arruolamento nelle forze armate e nei corpi speciali (32), nel reclutamento nelle forze armate e nel Corpo della Guardia di Finanza (33), nelle carriere militari (34). A questi si affiancano le nozioni ex art. 55-bis, quanto all'accesso e alla fornitura di beni e servizi. La ricomposizione delle definizioni in una parte generale all'inizio del Codice, con la contestuale abrogazione degli artt. 25, 26 e 55bis (prevista dallo schema di decreto di recepimento della direttiva poi non approvato) sarebbe stata un passo effettivo verso la riduzione di sovrapposizioni e duplicazioni di definizioni, peraltro non esclusive della parte nozionistica<sup>39</sup>. Ad esempio, anche l'onere della prova è disciplinato in maniera difforme in due diverse disposizioni. Queste duplicazioni di nozioni e di disciplina determinano una disparità di tutele (v. 2.4.2.2).

#### 2.4.2.2 Definizione di trattamento discriminatorio più restrittiva rispetto a quella contenuta nella L. 125/2001

La L.125/2001 considerava discriminatorio ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggiassero in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardassero requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa. Quello svantaggio considerato proporzionalmente maggiore è diventato, nel CPO "una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso"<sup>40</sup>.

35 F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFÀ, *Note sul progetto di Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it). Si osserva che tutti gli organismi di parità, compresa la Consigliera nazionale, avevano dato un parere contrario sul decreto, che è stato comunque approvato. Cfr. F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFÀ, *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*, p. 228.

36 D. GOTTARDI, *Il Codice italiano delle pari opportunità e la direttiva comunitaria*, in GL, 37, 2006, p. 31, parla in proposito di un'inadeguata operazione di copia-incolla, con scarsa padronanza delle tecniche di drafting legislativo, con riferimenti imprecisi ed incompleti, che hanno accentuando la lontananza rispetto alla regolamentazione di livello europeo. T. GERMANO, *Il codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 8/2006, p. 748 ss. F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFÀ, *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*, cit., 227 ss.

37 LORENZETTI A., ne: *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"*, p. 22.

38 Si veda anche BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in *"Note informative"*, n. 49/2010, 15.09.2010

39 Lo schema del Decreto di recepimento della Direttiva 2006/54/CE, tendeva a ridurre le ripetizioni e le formulazioni che rendevano il quadro normativo non coerente, operando un coordinamento con le disposizioni presenti nel Codice e prevedendo un'unica parte definitoria sulle nozioni di discriminazioni, inserita nella parte iniziale del testo normativo. Ciò consentiva di non riproporre le nozioni di discriminazione diretta, indiretta, molestie, molestie sessuali, ordine di discriminare (art. 1-bis), nei singoli ambiti di applicazione, riducendo le incongruenze. Tuttavia, lo schema del decreto di recepimento non è stato confermato nel testo definitivo. L'atto di recepimento della Direttiva 2006/54/CE, ha infatti riproposto integralmente le definizioni comunitarie, mantenendo la struttura originaria del Codice. LORENZETTI A., ne: *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"*, V. anche ALIDA VITALE, Consigliera di Parità del Piemonte, *"Nuove norme sulla parità sul lavoro"*, 17.02.2010, [http://www.kila.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1126&Itemid=2](http://www.kila.it/index.php?option=com_content&task=view&id=1126&Itemid=2)

40 Intervista alla Prof.ssa Alessandra Vincenti, Università degli studi di Bergamo.



### 2.4.2.3 Aspetti negativi nel recepimento della direttiva 2004/113 c.d. "direttiva servizi"<sup>41</sup>

**2.4.2.3.1 Mancata abrogazione di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento nell'accesso e fornitura di beni e servizi.** Il legislatore nell'introdurre la nuova disciplina non ha provveduto ad abrogare tutte le norme, ancora presenti nell'ordinamento, che contrastano con il principio della parità di trattamento nell'accesso e fornitura di beni e servizi. Non si è provveduto neppure a disporre la nullità o la modifica delle disposizioni contrattuali, dei regolamenti interni delle aziende e delle norme che disciplinano le associazioni con o senza scopo di lucro, contrari al principio della parità di trattamento.

**2.4.2.3.2 Utilizzo del termine "sesso", al posto di "genere".** Il riferimento al sesso viene a determinare una indebita e ingiustificata esclusione dall'ambito di operatività della norma nei confronti delle persone transessuali, intersessuali, ermafrodite. La volontà del legislatore di riferirsi al sesso in luogo del genere costituisce una minore tutela rispetto a quella accordata a livello europeo.

**2.4.2.3.3 Trasformazione delle "azioni positive" previste dalla Direttiva in "attività promozionali".** La disposizione sulle azioni positive (art. 6, Dir. 2004/113) nel codice delle pari opportunità è stata ridotta alla previsione di attività promozionali, compito del neo-costituito Ufficio (art. 55-novies, co. 2, lett. c). Anche se le azioni positive sono una mera facoltà per gli Stati membri, l'assenza di una disposizione specifica rischia tuttavia di minare l'effettività e l'efficacia dei risultati, considerata l'aleatorietà della mera previsione di attività promozionali.

**2.4.2.3.4 Non obbligatorietà della condanna al risarcimento del danno (v. 2.4.5.1.1)**

**2.4.2.3.5 Minore possibilità di applicazione del piano di rimozione delle discriminazioni rispetto alla disciplina delle discriminazioni sul lavoro (v. 2.4.5.1.3)**

**2.4.2.3.6 Limiti alla legittimazione ad agire di associazioni ed enti (v. 2.4.3.3)**

**2.4.2.3.7 Nessun investimento sulla discriminazione di genere nell'accesso a beni e servizi.** Il legislatore specifica che dall'attuazione del decreto di recepimento della direttiva servizi non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 2), ribadendo il concetto espresso all'art. 55-quater, co. 5. A parte l'impossibilità materiale di realizzare le numerose attività assegnate a costo zero, tale disposizione denuncia una scarsa volontà di investire nella lotta alle discriminazioni di genere<sup>42</sup>.

### 2.4.2.4 Aspetti discriminatori della disciplina italiana e comunitaria in materia previdenziale

**2.4.2.4.1 Definizione di trattamento discriminatorio più restrittiva rispetto a quella contenuta nella direttiva europea 2006/54/CE<sup>43</sup>** La direttiva contiene molte e più dettagliate indicazioni su cosa si considera discriminazione, rispetto alla norma italiana<sup>44</sup>. La normativa comunitaria considera discriminazione anche l'interruzione dei diritti durante i periodi di congedo per maternità o per motivi familiari. Sul punto, non intervengono espressamente né il d.lgs. 252/05, concernente la disciplina generale della previdenza complementare, né il t.u. 151/01, contenente la disciplina dei congedi, né infine il CPO. Ai fini del calcolo del TFR (e quindi della sua destinazione alla previdenza complementare), si ritiene che si debba computare la retribuzione come se il lavoratore avesse svolto la prestazione. Nel silenzio della legge, alla medesima conclusione dovrebbe giungersi per gli ulteriori contributi versati dal datore di lavoro, per i quali invece spesso il versamento è effettuato in proporzione alla retribuzione ridotta percepita<sup>45</sup>. Per evitare discriminazioni, occorre una disciplina normativa più dettagliata ed inclusiva di tutte le situazioni contemplate dalla direttiva comunitaria.

**2.4.2.4.2 Art. 30bis CPO viola art. 2 e 13 CEDAW<sup>46</sup>.** Nella recezione dell'art. 9 lett. I) della direttiva 2006/54/CE, nel CPO si ammette la possibilità che le prestazioni pensionistiche abbiano livelli

41 Le seguenti osservazioni riportano in forma Sintetica quelle formulate da LORENZETTI A., ne: *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"*.

42 LORENZETTI A., ne: *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"* p.24.

43 Le osservazioni riportate nel presente paragrafo riproducono quelle di: BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.12.

44 La direttiva europea include tra le condotte vietate non solo la selezione delle persone ammesse ai fondi di previdenza, ma anche la previsione di età differenti di accesso o la definizione di requisiti minimi di occupazione o di iscrizione al fondo per ottenere le prestazioni, la previsione di norme differenti in caso di rimborso di contributi o, con l'eccezione dell'uso dei calcoli attuariali, la fissazione di livelli diversi di prestazioni.

45 Come è stabilito ad esempio nello Statuto di Fonchim, il fondo del comparto chimico.

46 Le osservazioni riportate nel presente paragrafo riproducono integralmente quelle di: BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.11.

differenziati (tra uomini e donne), ma solo ove ciò derivi dall'applicazione di criteri di calcolo attuariale diversi tra i due sessi. L'ammissibilità di differenziare le prestazioni a seconda delle aspettative di vita -notoriamente più lunghe per le donne- costituisce un aspetto discriminatorio comune alla disciplina europea e dell'Unione europea. Tale criterio è largamente utilizzato in campo assicurativo ed anche nel campo della previdenza sociale obbligatoria, ma è stato fortemente messo in discussione dalla migliore dottrina<sup>47</sup> che ha evidenziato come altri fattori parimenti rilevanti nella valutazione delle aspettative di vita, quali il fumo, l'obesità piuttosto che altri elementi connessi agli stili di vita della persona non vengono affatto presi in considerazione. La differenza di sesso, rispetto a questi elementi è semplicemente più facile da accertare ed applicare. Il risultato è però un aggravamento della condizione delle lavoratrici, che alla minore entità delle prestazioni derivante dalla minore contribuzione connessa alla discriminazione salariale subita durante la vita attiva e alle più frequenti interruzioni di carriera, si vedono aggiungere una ulteriore riduzione – rispetto agli uomini - dovuta all'utilizzo di calcoli attuariali differenziati. Rispetto alla diffusione del fenomeno appaiono del tutto insufficienti le previsioni, contenute nel nuovo art. 30 bis secondo cui i criteri di calcolo attuariale devono essere affidabili, pertinenti ed accurati e secondo cui la Covip (la commissione di vigilanza sui fondi pensione) verifica il rispetto di tali criteri, con obbligo di relazione annuale al Comitato nazionale di parità.

#### **2.4.2.5 Recepimento discriminatorio della disciplina in materia di età pensionabile<sup>48</sup>**

Il nuovo art. 30 bis CPO non recepisce la direttiva 2006/54/CE in materia di età pensionabile<sup>49</sup>. L'Italia continua a risultare inadempiente a tale divieto di discriminazione, ed è già stato condannato dalla Corte di giustizia per quanto riguarda la diversa età pensionabile dei dipendenti pubblici. La Corte giungerebbe alle stesse conclusioni qualora dovesse esprimersi sulla legittimità della diversa età di accesso ai regimi di previdenza complementare. Ciò può avere riflessi anche sulle pensioni obbligatorie dei dipendenti privati. Il legislatore deve dunque trovare un modo per individuare percorsi di riforma e di recepimento della direttiva europea che non si traducano in una penalizzazione per le donne.

Con riferimento al recepimento della disciplina in materia di età pensionabile delle dipendenti pubbliche, la strada scelta dal legislatore nazionale è certamente discriminatoria. A seguito dell'intervento della Corte di giustizia, l'età pensionabile delle dipendenti pubbliche è stata alzata senza l'introduzione di altre misure compensative (la più bassa età pensionabile è infatti considerata da tutti gli studiosi della materia e dalla Corte costituzionale una misura per compensare gli svantaggi che le donne subiscono durante la vita attiva) o di flessibilizzazione (valide questa volta per uomini e donne) nell'accesso alla pensione.

#### **2.4.3 Inadeguatezza del sistema di tutela giurisdizionale<sup>50</sup>**

Uno dei limiti più evidenti del diritto antidiscriminatorio è costituito dal basso tasso di effettività della tutela, anche in conseguenza della poca conoscenza dei rimedi processuali<sup>51</sup>.

##### **2.4.3.1 Impossibilità di far valere in giudizio le discriminazioni intersezionali**

E' grave l'impossibilità di far valere in giudizio le discriminazioni intersezionali. Ad esempio, nell'ipotesi di discriminazione basata sul genere e sull'età, il ricorso avverso la discriminazione per età si conclude con ordinanza reclamabile, invece il ricorso avverso la discriminazione di genere si conclude con decreto opponibile. Il che significa che le due questioni non possono essere fatte valere congiuntamente, ma occorre instaurare due giudizi separati, ciò crea gravi problemi nella difesa della vittima di discriminazione<sup>52</sup>.

##### **2.4.3.2 Atipicità dei provvedimenti del giudice rende incerta l'efficacia della tutela della vittima**

47 IZZI, *Eguaglianza e differenze nel rapporto di lavoro*, Napoli, 2005, p.116.

48 Le osservazioni riportate nel presente paragrafo riproducono integralmente quelle di: BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.11.

49 L'art. 11, d. lgs. 252/05 stabilisce che il diritto alla prestazione pensionistica si acquisisce al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza. A seguito della riforma attuata con Legge n. 243/04 l'età pensionabile nel regime obbligatorio – e conseguentemente in quello complementare - è diversa per uomini e donne (65 e 60 anni rispettivamente). La direttiva 2006/54/CE e con essa tutta la normativa precedente e la giurisprudenza comunitaria in materia stabiliscono invece espressamente che costituisce discriminazione la previsione di limiti differenti di età di collocamento a riposo. La regola vale solo per la previdenza complementare e per i regimi pensionistici dei dipendenti pubblici e non per quelli obbligatori dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro privati, per i quali invece la differenza di età è ancora ammessa (sia pure a determinate condizioni).

50 Le seguenti osservazioni (para 2.3.2) riportano in forma Sintetica e integrata da altre fonti quelle formulate da LORENZETTI A., ne: *"// Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"*.

51 A. GUARISO, *I provvedimenti del giudice*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 579.

52 Contributo della dott.ssa Ilaria Traina.



**di discriminazione, qualora il suo difensore e il magistrato non abbiano una formazione specifica.** Per gli illeciti discriminatori al Giudice è riconosciuta la facoltà di ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione. L'atipicità dei provvedimenti che il giudice può adottare, da un lato offre il vantaggio di una maggiore adattabilità dei principi ai conflitti concreti, dall'altro però rischia di rendere la tutela aleatoria, sia nell'*an*, sia nel *quantum*. Soltanto una effettiva specializzazione professionale del magistrato e del difensore della vittima di discriminazione potrebbe garantire l'efficacia della tutela atipica, potenziando gli effetti positivi di "misura personalizzata".

**2.4.3.3 L'onere della prova nel giudizio per discriminazioni sul lavoro è meno efficace rispetto a quello in materia di accesso a beni e servizi.** Il recepimento della Direttiva "Servizi" (art. 55-sexies) prevede che *"Quando il ricorrente ... deduce in giudizio elementi di fatto idonei a presumere la violazione del divieto ... spetta al convenuto l'onere di provare che non vi è stata la violazione"*, l'analoga disposizione in materia giuslavoristica (art. 40) afferma che *"Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico ... idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione"*.

**2.4.3.4 Limiti alla legittimazione ad agire di associazioni ed enti.** Il d. lgs. 198/2009 ha introdotto una ipotesi di *class action* nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici per la mancata erogazione di un servizio con finalità discriminatorie. Il recepimento della Direttiva "Servizi", oltre alla legittimazione collettiva, prevede la legittimazione da parte dei soggetti, iscritti nell'elenco ministeriale, che possono agire individualmente «in nome e per conto o a sostegno» della vittima delle discriminazioni. E' positiva la previsione di questa nuova *class action*. E' invece negativa la subordinazione della legittimazione ad agire alla iscrizione nell'elenco governativo, non prevista dalla Direttiva. E' negativa perché il "cronico" ritardo con cui viene approvato l'aggiornamento dell'elenco di fatto preclude, per lunghi lassi di tempo, l'azione di associazioni ed enti che vogliono intervenire. La previsione della legittimazione ad agire in capo a soggetti esponenziali, dovrebbe avere la finalità, se non l'effetto, di ampliare la tutela dell'individuo, supportandolo nelle azioni in giudizio, invece la richiesta di iscrizione nell'elenco ministeriale limita in maniera incisiva la partecipazione di enti e associazioni a favore della vittima di discriminazione, funzionando da "filtro" che evita il rischio di un possibile eccessivo allargamento del contenzioso. Tuttavia tale filtro non previsto dalla Direttiva determina una minore tutela per le vittime. Mentre, infatti, per l'azione in giudizio da parte di associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche, la Direttiva richiedeva la titolarità di un interesse legittimo al rispetto della parità fra uomini e donne nell'accesso e nella fornitura di beni e servizi (ex art. 8, co. 3, 2004/113), il legislatore ha assegnato la legittimità ai soli gruppi istituzionalizzati, cui sia riconosciuta una continuità nell'azione di contrasto alle discriminazioni e che rispettino le procedure per l'iscrizione all'elenco ministeriale. La scelta del legislatore nazionale sembra non tenere conto delle diverse opzioni compatibili con la Direttiva. Considerando la tutela di interessi collettivi come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, questo determina la compressione del nuovo ruolo che, ex art. 118 Cost., è riconosciuto al cittadino.

#### **2.4.4 Inadeguatezza del funzionamento e del monitoraggio del sistema delle azioni positive**

Il CPO all'art. 7 stabilisce che entro il 31 maggio di ogni anno venga pubblicato un programma-obiettivo nel quale sono indicate le tipologie di progetti di azioni positive che intende promuovere, i soggetti ammessi per le singole tipologie ed i criteri di valutazione. Il programma è diffuso dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale). Tutti i programma obiettivo sono stati pubblicati in ritardo. Per il 2009, sul sito del Ministero del Lavoro si rinviava al 2010<sup>53</sup>. Ad oggi non è stata eseguita una valutazione dei progetti finanziati dal 1991<sup>54</sup>.

#### **2.4.5 Inadeguatezza delle misure sanzionatorie previste dal CPO**

##### **2.4.5.1 Inadeguatezza delle misure sanzionatorie a tutela dalla discriminazione concernente**

53 <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaLavoro/tutela/comitatoNazionaleParita/>

54 Nel sito era scritto: *Si rende noto che il Programma Obiettivo di cui all'art. 10, c. 1, lett. C del decreto legislativo 198/2006 per il corrente anno non verrà pubblicato. Si rinvia pertanto all'annualità 2010 per il prossimo Programma Obiettivo e per la presentazione dei progetti di azione positiva.* Note della Prof.ssa Alessandra Vincenti, Università degli studi di Bergamo.

## **l'accesso a beni e servizi<sup>55</sup>**

- 2.4.5.1.1 Non obbligatorietà della condanna al risarcimento del danno.** Nel CPO le disposizioni relative alle sanzioni e al risarcimento del danno sono state recepite in modo non conforme a quanto stabilito nella Direttiva servizi, determinando una minore tutela. Ne è un esempio la previsione per cui il giudice può (e non deve) condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale (art. 55-quinquies, co. 7 Codice Pari Opportunità)<sup>56</sup>. Infatti, nel caso in cui venga accertata la discriminazione e il convenuto non venga condannato al risarcimento del danno, mancherebbe da un lato un effettivo e proporzionato indennizzo nei confronti della persona lesa, dall'altro l'effetto deterrente su future condotte del soggetto che ha posto in essere la discriminazione<sup>57</sup>.
- 2.4.5.1.2 Minore possibilità di applicazione del piano di rimozione delle discriminazioni rispetto alla disciplina delle discriminazioni sul lavoro.** Il giudice con sentenza può ordinare al soggetto che ha commesso la discriminazione di definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate (art. 55-quinquies, co. 1). A differenza dalle discriminazioni di genere in ambito giuslavoristico, nelle discriminazioni di genere nell'accesso a beni e servizi la definizione di un piano di rimozione delle discriminazioni non può precedere il giudizio e rappresenta un contenuto solo eventuale della pronuncia giudiziale (art. 37, co. 1 e 4). Secondo la dottrina il fatto che il legislatore abbia lasciato alla discrezionalità del giudice l'adozione o meno del piano di rimozione evidenzia il pessimismo rispetto ad uno strumento – introdotto con l'art. 4, L. 125/91 sulle azioni positive – che da allora ha trovato applicazione in pochissimi casi. Altra differenza non di poco conto risiede nel fatto che il piano di rimozione deve essere elaborato dall'autore della discriminazione, non invece dal giudice come previsto per le discriminazioni basate sulla razza (art. 4, co. 4, D. Lgs. 215/2003) o sugli altri fattori (art. 4, co. 5, D. Lgs. 216/2003)<sup>58</sup>.
- 2.4.5.1.3 Il piano di rimozione delle discriminazioni di genere può essere ordinato dal Giudice solo per le discriminazioni di genere collettive.** Al contrario per le altre forme di discriminazione il Giudice può ordinare un piano di rimozione anche per le discriminazioni individuali. Posto che l'esigenza di un rimedio è identica per tutti i tipi di discriminazione, la differente impostazione non appare comprensibile<sup>59</sup>.

## **2.4.6 Inadeguato monitoraggio dell'efficacia del sistema di tutela antidiscriminatoria**

Sul sito della Consigliera Nazionale di Parità sono presenti delle banche dati che dovrebbero assolvere alla funzione di raccogliere tutto il materiale antidiscriminatorio. In realtà nella banca dati "rassegna giurisprudenziale" è contenuta una quantità non rappresentativa di sentenze rispetto ai processi nei quali sono intervenute o si sono costituite in giudizio le Consigliere di Parità locali. Invece, le banche dati "attività di mediazione" e "attività conciliazione controversie" risultano prive di dati. L'unico strumento di monitoraggio operativo, allo stesso link, è l'Osservatorio sulla contrattazione decentrata e la conciliazione dei tempi.

La raccolta di dati è del tutto insufficiente a valutare l'efficacia del sistema di tutela prevista del CPO. A ciò si aggiunga che non è disponibile un'attività di analisi critica dei dati raccolti a livello locale e nazionale che possa essere utile per rendere più efficace l'attività degli organismi di parità e più funzionali gli strumenti di tutela antidiscriminatori.

<sup>55</sup> Le seguenti osservazioni riportano in forma Sintetica quelle formulate da LORENZETTI A., ne: *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"*.

<sup>56</sup> La direttiva 113/2004/CE all'art. 8 para. 2 infatti prevede che "Gli Stati membri introducono nel loro ordinamento giuridico interno le misure necessarie affinché il danno subito dalla persona lesa a causa di una discriminazione ai sensi della presente direttiva sia realmente ed effettivamente indennizzato o risarcito secondo modalità da essi fissate, in modo dissuasivo e proporzionato rispetto al danno subito. Detto indennizzo o risarcimento non può essere a priori limitato da un tetto massimo".

<sup>57</sup> Si veda LORENZETTI A., *"Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi"* p. 15.

<sup>58</sup> A. GUARISO, *I provvedimenti del giudice*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 591.

<sup>59</sup> A. GUARISO, *I provvedimenti del giudice*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 589.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Una revisione del CPO che renda più sistematica e lineare, nonché maggiormente aderente allo spirito della Convenzione, la disciplina antidiscriminatoria, anche mediante:**
  - *l'utilizzo del termine "discriminazione basata sul genere"*
  - *il coordinamento del CPO con le altre norme di diritto antidiscriminatorio*
  - *l'introduzione di una unica definizione di divieto di discriminazione valida per tutti gli ambiti*
  - *una uguale disciplina in materia di onere della prova valida per tutti gli ambiti*
  - *il ripristino della più garantista definizione di trattamento discriminatorio prevista nel d.lgs.125/2001.*
- **L'estensione della disciplina antidiscriminatoria basata sul genere a tutti quegli ambiti attualmente esclusi dalla tutela.**
- **Maggiori investimenti su campagne di informazione dell'opinione pubblica sulla portata del concetto di discriminazione di genere, sull'esistenza e sull'utilizzo degli strumenti giudiziali e stragiudiziali a tutela delle vittime di discriminazione basata sul genere.**
- **La raccolta sistematica dei dati sull'attività degli organi di parità e la loro pubblicazione on line.**
- **La collezione di tutte le sentenze in materia di diritto antidiscriminatorio basato sul genere in un'unica banca dati, accessibile al pubblico.**
- **Un'attività di monitoraggio che consenta di verificare le cause dell'impatto disomogeneo della normativa antidiscriminatoria nei territori.**
- **Che venga resa effettiva e tempestiva l'attività di promozione delle azioni positive, e che i prossimi programmi obiettivo vengano formulati sulla base di una valutazione dei progetti finanziati dal 1991 che si chiede venga disposta, e dei cui risultati si chiede la pubblicazione.**
- **Che venga resa obbligatoria la condanna al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, nelle azioni di discriminazione.**
- **Che, in attuazione dell'art. 24 della Direttiva, sia introdotta la maggiorazione del danno in caso di ritorsione nei confronti della vittima, come previsto per le altre forme di discriminazione.**
- **Che venga valutata nel suo complesso l'efficacia del sistema sanzionatorio previsto dal CPO.**

## **2.5 ASSENZA DI UN APPROCCIO DI GENERE NELLA DISCIPLINA SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI STRANIERI**

Nella legislazione sull'immigrazione e la condizione dello straniero (D.Lgs. 286/98) e nel Regolamento di attuazione (D.P.R. 394/99) non è affermato il divieto di discriminazione tra uomini e donne migranti, né sono previsti strumenti di pari opportunità o altri strumenti che tengano conto delle differenze nell'esercizio della libertà di movimento tra uomini e donne, ovvero meccanismi che consentano un riequilibrio nel gap nel godimento dei diritti fondamentali, che nei migranti è rafforzato dalla condizione di fragilità giuridica. Ciò, unitamente alla previsione negli strumenti giuridici antidiscriminatori internazionali e nazionali, della clausola di esclusione per cui non sono tenuti in considerazione le differenziazioni poste in essere dagli Stati per l'ingresso e il soggiorno di cittadini non appartenenti allo Stato, produce conseguenze negative nella vita delle donne migranti, come meglio specificato in relazione ai singoli diritti violati<sup>60</sup>.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Che venga richiesta a livello internazionale la revisione della clausola di esclusione, o che la stessa venga interpretata in conformità alla CEDAW, nel senso che non può esimere gli Stati dall'adottare tra migranti strumenti di pari opportunità e non discriminazione nell'esercizio dei diritti loro riconosciuti, incluse le misure speciali temporanee.**

<sup>60</sup> Contributo di Emilia Naldi, Bergamo.

## 2.6 DIFFUSE VIOLAZIONI DELL'OBBLIGAZIONE ISTITUZIONALE DI ASTENERSI DA OGNI ATTO O PRATICA DISCRIMINATORIA NEI CONFRONTI DELLE DONNE

### 2.6.1 Disposizioni finanziarie direttamente ed indirettamente discriminatorie nei confronti delle donne

Il Governo ha posto in essere numerose disposizioni legislative di carattere finanziario direttamente discriminatorie nei confronti delle donne, nella misura in cui hanno azzerato, mediante le ultime due leggi di bilancio, le risorse a favore della Promozione dei diritti e delle pari opportunità. Si è passati da 29, 92 milioni, inizialmente previsti, a 4 milioni per il 2010, mentre sono 12,80 milioni, complessivamente gli stanziamenti per gli anni 2011, 2012, e 2013. Da ultimo le risorse sono state incrementate a 18 milioni, comunque del tutto insufficienti per la promozione della parità di genere, la promozione della prevenzione, il contrasto alla violenza<sup>61</sup>.

Altre disposizioni finanziarie risultano indirettamente discriminatorie nei confronti delle donne, nella misura in cui, considerate complessivamente, hanno significativamente contribuito al peggioramento della condizione femminile in numerosi ambiti. I principali, meglio esaminati negli articoli di riferimento, sono:

- la cancellazione della legge del Governo Prodi I. 188/2007 per il contrasto alle dimissioni in bianco;
- il mancato rifinanziamento del Fondo per la finanza d'impresa che prevedeva specifiche risorse destinate all'imprenditoria delle donne;
- l'azzeramento del fondo per gli asili nido pubblici;
- il taglio del Fondo per le politiche sociali (da 929 milioni nel 2008 a 273 per il 2011);
- il taglio del Fondo per le politiche per la famiglia (da 346 milioni nel 2008 a 52 nel 2011);
- il taglio del Fondo per le politiche giovanili (da 94 milioni nel 2008 a 32 nel 2011);
- mancato rifinanziamento del Fondo per i non autosufficienti<sup>62</sup>.

### 2.6.2 I Sindaci hanno spesso utilizzato il potere di ordinanza in maniera direttamente ed indirettamente discriminatoria nei confronti delle donne migranti<sup>63</sup>

A livello municipale le Istituzioni pongono diffusamente in essere atti o pratiche direttamente discriminatorie nei confronti delle donne, ad esempio introducendo sanzioni per comportamenti femminili mediante ordinanze sindacali. Queste forme di provvedimento, previste dall'art. 54 TUEL, incidono profondamente su diritti e libertà individuali costituzionalmente garantiti, in relazione ad attività che, pur non essendo di per sé illecite, vengono sanzionate (o non sanzionate) in maniera diversa da Comune a Comune, determinando un trattamento dispari.

Altresì, molto spesso le donne vengono indirettamente discriminate da disposizioni contenute in regolamenti o altri provvedimenti di carattere amministrativo. Ad esempio, il Tribunale Amministrativo<sup>64</sup> ha ritenuto discriminatoria la richiesta del possesso di patente A (guida motocicli di alta cilindrata) per l'accesso al concorso per agenti di polizia municipale, a causa della bassissima percentuale di donne che ne sono munite, ed ha chiesto la rimodulazione della clausola di partecipazione nel senso di imporre ai vincitori della selezione di acquisire la patente A, ai fini dell'assunzione.

**2.6.2.1 Le ordinanze sindacali anti-velo.** Esiste una legge nazionale che punisce come reato l'uso di qualsiasi mezzo che, senza giustificato motivo, renda difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo<sup>65</sup>. Esiste anche una norma che vieta di comparire mascherati in luoghi pubblici<sup>66</sup>. Tuttavia, l'uso del velo viene considerato un giustificato motivo per coprire il volto, in quanto costituisce l'esercizio della libertà di manifestare esteriormente i segni della propria religione, garantita dagli art. 19 e 21 Cost. e dall'art. 9 della Convenzione per la salvaguardia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche il Comitato per i diritti umani nella decisione *Hudoyberganova v. Uzbekistan*<sup>67</sup> aveva ritenuto che restrizioni al diritto delle donne di indossare l'hijab in pubblico costituissero una violazione del diritto previsto dall'art. 18 (2) dell'ICCPR. Nonostante ciò, numerosi Sindaci hanno ritenuto di dover utilizzare il

61 Informazioni tratte integralmente dal *Libro nero sulla condizione delle donne in Italia*, pubblicato online dalle donne del Partito democratico ([http://beta.partitodemocratico.it/Allegati/brochure%20donne\\_Layout%201.pdf](http://beta.partitodemocratico.it/Allegati/brochure%20donne_Layout%201.pdf)), p.7.

62 Informazioni tratte dal *Libro nero sulla condizione delle donne in Italia*, pubblicato online dalle donne del Partito democratico ([http://beta.partitodemocratico.it/Allegati/brochure%20donne\\_Layout%201.pdf](http://beta.partitodemocratico.it/Allegati/brochure%20donne_Layout%201.pdf)) e commentato da Collini S., "A Berlusconi non piacciono le donne: il Governo le ha impoverite", articolo pubblicato su L'Unità del 04.03.2011.

63 Per una disamina più approfondita si veda LORENZETTI A. "Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?" (1) e "Il divieto di indossare burqa e burqini. Che genere di ordinanze?" (2) in *Le Regioni*, n. 1-2, febbraio-aprile 2010, p. 93 ss (1) e 349 ss. (2).

64 TAR Sardegna, sentenza n. 2025 del 25.11.2008. Nota di Anna LORENZETTI.

65 L. 152/1975. Le pene previste per questo reato sono state inasprite con l. 155/2005.

66 Art. 85 TULPS.

67 Dec. 931/2000, ICCPR, A/60/40 vol. II.

potere di ordinanza per imporre lo specifico divieto di indossare alle donne musulmane il niqab, burqa e il burquini (il costume utilizzando da alcune professanti la religione musulmana). Nei verbali di sanzione, in calce, è riportato lo spazio per la sottoscrizione con l'indicazione "la trasgreditrice". Ad oggi, i Tribunali amministrativi<sup>68</sup> hanno dichiarato illegittime tali ordinanze sindacali in quanto, specificando il contenuto della norma penale con riferimento a determinati mezzi, ne estendono indebitamente l'applicabilità. Tuttavia, una previsione normativa espressa potrebbe rendere lecita la criminalizzazione del burqa e del niqab<sup>69</sup>. Una legge in tal senso è stata auspicata dalla stessa Ministra per le pari opportunità. Nonostante il Consiglio d'Europa in data 23.06.2010 abbia adottato una risoluzione con cui invita i Paesi membri a non adottare leggi che introducano la generalizzata proibizione di indossare burka e niqab, sono ancora presenti in Parlamento numerosi disegni di legge<sup>70</sup> che vorrebbero vietare esplicitamente l'utilizzo di tali accessori e che risulterebbero direttamente discriminatorie nella misura in cui fossero dirette all'introduzione di un divieto specifico rivolto solo ad un genere o a chi osservi determinate tradizioni religiose. Ad oggi, nonostante pronunce giurisdizionali che sanciscono la legittimità dell'utilizzo del niqab, continuano a registrarsi episodi di donne multate per aver indossato il velo in pubblico<sup>71</sup>.

### **2.6.2.2 Le ordinanze sindacali antiprostituzione (v. para 6.2.3)**

### **2.6.2.3 Il sessismo nel linguaggio politico e istituzionale (v. para 5.2)**

### **2.6.3 Le misure discriminatorie che escludono le famiglie migranti dai benefici assistenziali e dall'accesso ai servizi<sup>72</sup>**

Tra i benefici sociali previsti dalla normativa italiana in materia di sostegno al reddito familiare e alla funzione genitoriale o di cura dei familiari, ve ne sono alcune che presentano profili discriminatori diretti o indiretti, in contrasto con i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza, nonché con il principio di non discriminazione di cui al diritto internazionale ed europeo (CEDU), che vanno a colpire in special modo le donne migranti. In contesti familiari monoreddito, l'esclusione delle donne immigrate dalle prestazioni di welfare connesse alla tutela dei minori e alla funzione genitoriale le rende infatti ancora più dipendenti economicamente e socialmente dai loro mariti e, dunque, maggiormente vulnerabili a situazioni di segregazione e violenza domestica. Tra le principali misure discriminatorie si segnalano:

**2.6.3.1** Art. 65 L. 448/98 [assegno INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) destinato ai nuclei familiari numerosi con almeno tre figli minori ed in condizioni di disagio economico]. La normativa prevede una clausola di cittadinanza italiana o di un paese membro dell'UE ai fini dell'accesso al beneficio, escludendo tutti i/le cittadini/e di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, con l'unica eccezione dei rifugiati.

**2.6.3.2** Art. 74 d.lgs. 151/2001 (assegno di maternità di base per ogni figlio nato in nuclei familiari in condizioni di disagio economico). L'accesso per le donne extracomunitarie è riservato esclusivamente alle titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti di cui alla direttiva n. 109/2003 e alle donne rifugiate, mentre ne sono escluse tutte le donne extracomunitarie regolarmente residenti ma con permesso di soggiorno ordinario.

**2.6.3.3** Art. 81 d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 (c. 32) ("carta acquisti" riservata agli anziani over 65 e bambini under 3 inseriti in nuclei familiari in condizione di elevato disagio economico). La normativa prevede una clausola di cittadinanza italiana ai fini dell'accesso al beneficio, escludendo in maniera generalizzata tutte/i le/i cittadini stranieri, anche quelle/i di Paesi membri dell'Unione europea.

68 Si veda TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 645/2006.

69 Questo è quello che si evince dal dibattito dottrinale e dalla motivazione della sentenza del 27.11.2008 del Tribunale di Cremona. Si veda anche N. FOLLA, "L'uso del burqa non integra reato, in assenza di una previsione normativa espressa", in Il Corriere del Merito, 2009, 3, 294.

70 Proposta di legge, n. 2422, XVI Legislatura, «Modifica all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto di indossare gli indumenti denominati burqa e niqab», presentata il 6 maggio 2009, prima firmataria la parlamentare del Pdl di origine marocchina e presidente dell'Acmid - Donna, Souad Sbai, propone la modifica della legge 152/75, nel senso di includervi anche il velo che copre il volto. Successivamente è stata presentata una seconda proposta di legge: cfr. Camera dei Deputati, Proposta di legge, n. 2769 «Modifica dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, in materia di tutela dell'ordine pubblico e di identificabilità delle persone» che interviene sull'art. 5, L. 152/75 nel senso di includervi «gli indumenti indossati in ragione della propria affiliazione religiosa», prevedendo tra l'altro l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

71 A una giovane tunisina musulmana è stata comminata una multa di 500 euro perché era andata in posta con il volto coperto dal niqab, nonostante avesse acconsentito ad essere identificata. Notizia riportata da Il Manifesto del 15.05.2010, autrice Fedoua Jaimous.

72 Sintesi del contributo del Dott. Walter CITTI - Servizio Anti-Discriminazioni dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione).



- 2.6.3.4** Art. 19 comma 18 legge n. 2/2009 (“carta bambini”: rimborso delle spese per pannolini e latte artificiale a favore dei nuclei familiari in condizioni di disagio economico). La normativa prevede una clausola di cittadinanza italiana ai fini dell’accesso al beneficio, escludendo in maniera generalizzata tutti i cittadini stranieri, anche quelli di Paesi membri dell’Unione europea.
- 2.6.3.5** Art. 11 comma 13 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008, modificativo dell’art. 11 della legge n. 431/98. La norma subordina l’accesso dei cittadini stranieri (extraUE) al Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione (beneficio sociale a sostegno del reddito a favore dei nuclei familiari in condizioni di disagio economico e che vivono in alloggi in locazione e volto al rimborso parziale delle spese relative ai canoni di locazione) al requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione, requisito non richiesto ai cittadini italiani e dell’UE.
- 2.6.3.6** Art. 20 c. 10 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, che prevede, a partire dal 1 gennaio 2009, un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia ai fini dell’accesso all’assegno sociale destinato agli ultra 65enni in condizioni di disagio economico, con ciò istituendo una discriminazione indiretta o dissimulata a danno delle/dei cittadini stranieri.
- 2.6.3.7** L’INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali continuano a non dare attuazione alle diverse sentenze della Corte Costituzionale (n. 306/2008, n. 11/2009, n. 285/2009, n. 187/2010, n. 61/2011) che hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma di cui all’art. 80 c. 19 della legge n. 388/2000 che subordina l’accesso delle/degli stranieri extracomunitari alle prestazioni sociali che costituiscono diritti soggettivi ai sensi della legislazione vigente al possesso della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti escludendone tutti gli altri, con l’eccezione dei rifugiati. Tra queste prestazioni sono comprese tutte quelle riferite alla condizione di disabilità, per cui tutte le donne immigrate, sebbene regolarmente soggiornanti, ma con il solo permesso di soggiorno, che vengono ad essere colpite da una condizione di disabilità, non godono dell’accesso alle prestazioni di welfare relative. Per avervi accesso devono sobbarcarsi gli oneri del ricorso in sede giudiziaria. Il mancato accesso ai benefici sociali connessi all’invalidità può determinare la mancanza del requisito dei leciti mezzi di sostentamento richiesto dalla normativa sull’immigrazione per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno.
- 2.6.3.8** Nell’ordinamento istituzionale italiano, a partire dalla riforma costituzionale del 2001 (legge n. 3/2001), la materia dell’assistenza sociale è di competenza delle Regioni. In talune Regioni, dunque, sono state emanate normative restrittive in materia di accesso delle/degli immigrate/i ai servizi e benefici sociali. In particolare la Regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato tutta una serie di normative che hanno previsto il requisito di anzianità di residenza di dieci anni o otto anni in Italia ai fini dell’accesso a prestazioni sociali volte al sostegno della natalità, della famiglia e della funzione genitoriale, con l’intento esplicito di escludere il maggior numero di stranieri dal novero dei beneficiari. Contro tali normative la Commissione europea ha avviato una procedura preliminare di infrazione per violazione del diritto dell’UE in materia di libera circolazione e non discriminazione. La Regione FVG ha addirittura approvato una normativa regionale che escludeva tout court gli stranieri extracomunitari dall’accesso al sistema integrato dei servizi sociali, vale a dire da ogni prestazione di assistenza, anche saltuaria e discrezionalmente fornita dal personale di assistenza sociale dei Comuni. La normativa, tuttavia, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 40/2011.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che venga adottata la prassi per la quale il Ministero delle Pari opportunità sia chiamato a riferire in Parlamento circa l’impatto di genere delle disposizioni finanziarie contenute nelle leggi di bilancio, e proponga correttivi qualora queste determinino un eccessivo squilibrio nel godimento dei diritti fondamentali da parte delle donne, ovvero un eccessivo peggioramento nell’accesso alle prestazioni essenziali che costituisca una forma di discriminazione indiretta, nella misura in cui ne limita indirettamente in maniera significativa la partecipazione alla vita pubblica, economica, sociale, culturale del Paese.***
- ***La previsione obbligatoria di moduli di formazione per Sindaci in materia di diritto antidiscriminatorio e più in generale, una maggiore sensibilizzazione di tutti i politici***



***nazionali e locali circa le obbligazioni internazionali e comunitarie in materia di diritti delle donne che sono tenuti a rispettare nell'esercizio dei loro poteri.***

- ***L'eliminazione delle norme che discriminano le donne migranti e la conseguente estensione nei loro confronti dei benefici sociali e previdenziali.***

## ARTICOLO 3 LE MISURE PER LO SVILUPPO DEI DIRITTI DELLE DONNE

### 3.1 CRITICITA' RELATIVE AL SISTEMA NAZIONALE DI PARI OPPORTUNITÀ<sup>73</sup>

Nelle Raccomandazioni 21-24 del 2005 il Comitato CEDAW esprime la propria preoccupazione in particolare per: l'assenza di meccanismi nazionali specifici per consentire l'avanzamento delle donne, l'erosione significativa dei poteri e delle funzioni della Commissione nazionale per la Parità e le pari opportunità, l'assenza di strutture in grado di assicurare l'attuazione della Convenzione da parte di autorità e istituzioni regionali e locali.

Nessun progresso è stato fatto in riferimento alle Raccomandazioni del Comitato n. 21-24.

L'assenza di una istituzione nazionale che abbia una competenza esclusiva in materia di diritti delle donne e per lo sviluppo di politiche per la parità di genere, e che sia dotata di risorse proprie, impedisce che le azioni e le norme prodotte in materia di pari opportunità abbiano una chiara impronta di genere e siano finalizzate all'implementazione della Convenzione secondo le priorità indicate dal Comitato.

L'assenza di dati disaggregati sulla base del genere relativi a numerosi settori, e la mancata previsione di sistemi di monitoraggio dei progetti sviluppati o finanziati dai vari organismi di parità e di pari opportunità, impedisce di poter valutare l'efficacia dell'attività di tali istituzioni e di potenziare la loro azione.

#### 3.1.1. Pluralismo istituzionale dei soggetti che si occupano del contrasto alle discriminazioni fondate sul sesso e sull'orientamento sessuale, della violenza sulle donne, dei diritti delle donne. Mancanza di coordinamento con gli altri istituti e organismi operanti in materia di diritti umani e di discriminazioni.

Le Raccomandazioni n. 21 e 22/2005 sono state totalmente disattese. Ad oggi, in Italia esiste una folta stratificazione normativa di organismi istituzionali a presidio della parità di trattamento e della promozione di pari opportunità<sup>74</sup>. A livello nazionale e decentrato permane una dicotomia tra organismi di parità uomo-donna nel campo del lavoro e organismi di pari opportunità con competenza nei settori della vita politica, economica sociale, cui si aggiungono altri organismi paritetici costituiti dalla contrattazione collettiva e consulte, commissioni e comitati costituiti dagli enti territoriali con funzioni di vigilanza, consultive e di proposta sulle politiche di pari opportunità. Nel nuovo CPO manca una ridefinizione dei ruoli delle varie Istituzioni in materia di parità, che spesso si sovrappongono senza prevedere adeguati meccanismi di coordinamento e divisione delle competenze. L'attività di tutti questi organismi è autoreferenziale e non si traduce in azioni su larga scala per l'assenza di meccanismi di raccordo. Tutti questi organi sono però accomunati dalla mancanza di fondi e dalla carenza di compiti decisionali e gestionali<sup>75</sup> Spesso si tratta di cariche politiche, su base volontaria, che rendono ineffettivo il funzionamento di tali organismi<sup>76</sup>. I dati raccolti dalla Commissione europea con l'eurobarometro 2009<sup>77</sup> dimostrano che la pluralità di organismi di parità e pari opportunità disorienta la cittadinanza, e la scarsa conoscenza e visibilità dell'operato di tali istituzioni disincentiva la denuncia per il loro tramite di situazioni discriminatorie.

#### 3.1.2 Assenza di una struttura istituzionale nazionale che sia responsabile soltanto in materia di discriminazione e di genere e diritti umani delle donne. Dipendenza del Dipartimento delle Pari Opportunità dagli altri Ministeri. Assenza di un "portafoglio" proprio. Pluralità di competenze del Dipartimento Pari Opportunità oltre alla discriminazione di genere ne determina un'azione non gender oriented

3.1.2.1 In materia di diritti delle donne, le competenze sono divise tra Dipartimento delle pari opportunità, Ministero del lavoro, Ministero degli Esteri (CIDU). La divisione delle competenze rende possibile una dispari suddivisione delle risorse, e rende difficile l'adozione di strategie efficaci, coordinate e olistiche di contrasto alla violenza ed alla discriminazione in un'ottica di genere.

<sup>73</sup> Paragrafo riferito alle Questioni n. 4, 5 e 6 del Comitato CEDAW.

<sup>74</sup> GUARRIELLO F., *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 478-479.

<sup>75</sup> TEGA D. *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali a partire dal diritto costituzionale italiano*, 20.03.2009, v. anche *Rappresentanza politica e riequilibrio di genere*, in «il Mulino», 3/2008, ora pubblicato in "Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni", a cura di T. Casadei, Reggio Emilia, 2008, p.6

<sup>76</sup> GUARRIELLO F., *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 499-500. LA ROCCA D., *IL fondo nazionale per le attività delle e dei consiglieri di parità* (citato da Guarriello) sostiene che "L'impatto dell'azione degli organismi (di parità e pari opportunità) non può che valutarsi nel complesso molto deludente, la stessa proliferazione di organismi deboli, piuttosto che dar vita a un sistema coeso, ha finito per indurre una sorta di paralisi a catena e per tradurre le singole fragilità in debolezza complessiva dell'intero impianto istituzionale che regge le politiche di pari opportunità."

<sup>77</sup> Se un italiana/o fosse vittima di discriminazione o sarebbe molto poco incline a rivolgersi ad un'organizzazione di pari opportunità (10 punti in meno della media europea). [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fact\\_it1.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_it1.pdf)

**3.1.2.2** La Ministra per le Pari Opportunità, agisce su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed esercita le funzioni che dallo stesso le vengono assegnate, attraverso il Dipartimento per le Pari opportunità. Questo rende l'azione della Ministra delle Pari Opportunità fortemente condizionata dall'indirizzo politico del Presidente del Consiglio e degli altri Ministeri. La dipendenza non è solo politica ma anche economica perché la Ministra delle Pari Opportunità è a capo di un dicastero senza portafoglio. Questo ne limita, *ab initio* la reale incisività e agenda i cui risultati dipendono in ultima analisi dalla capacità stessa di pressione politica che il Ministro riesce a esercitare sulla compagine ministeriale<sup>78</sup>. Il Governo non è stato in grado di rispondere alla Questione n. 5 posta dal Comitato circa l'esatto ammontare della percentuale dei fondi destinati alle politiche di genere rispetto al totale dei fondi ricevuti dal Dipartimento Pari Opportunità.

**3.1.2.3** Il Ministero per le Pari Opportunità è competente per diversi tipi di discriminazione<sup>79</sup>, oltre a quella di genere. Le questioni di genere costituiscono solo una delle aree di azione e ciò contribuisce a far sì che tuttora le donne vengano considerate, alla pari di disabili e minori, una categoria di "soggetti deboli" che lo Stato ha il dovere di tutelare. Il Governo così come il Ministero per le Pari Opportunità considerano la discriminazione contro le donne semplicemente come una delle tante forme di discriminazione, senza riconoscere la sua specifica natura di genere. Per questo motivo, così come per la dipendenza politica ed economica del Ministero delle Pari Opportunità dal Presidente del Consiglio e dagli altri Ministeri, il Governo non è stato in grado di sviluppare una strategia efficace per risolvere il problema del radicamento degli stereotipi sessisti e della sotto-rappresentanza e della redistribuzione del potere e delle risorse tra uomini e donne.

**3.1.3 Nessuna misura è stata adottata dal Governo per assicurare l'attuazione della Convenzione da parte delle autorità locali e regionali, in ottemperanza alle Raccomandazioni 23 e 24 del 2005. La divisione di competenze a livello locale, regionale, nazionale e l'assenza di coordinamento determina situazioni di disparità nella promozione e protezione dei diritti delle donne da Regione a Regione**

**3.1.3.1** Oltre al legislatore nazionale, anche i legislatori regionali sono competenti in materia di diritto antidiscriminatorio. Alcune Regioni hanno dimostrato una maggiore sensibilità alla promozione dei diritti delle donne introducendo nei nuovi Statuti l'impegno a rendere effettivo il principio di eguaglianza, a valorizzare le differenze di genere e l'effettiva parità uomo donna e approvando leggi in materia di lotta alle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, che prevedono disposizioni specifiche per promuovere l'avanzamento dei diritti delle donne nelle materie di competenza regionale. Questo contribuisce ad accentuare la disparità delle donne nella condizione di accesso ai diritti da Regione a Regione, in assenza di un coordinamento nazionale tra rappresentanti regionali che fissi gli obiettivi di tutela minimi previsti per i diritti delle donne. La disparità delle donne nella condizione di accesso ai diritti a seconda del luogo di residenza è ulteriormente accentuata dal fatto che solo in alcune Regioni si sono dotate di leggi che promuovono il bilancio di genere, che, ad oggi, è stato adottato soltanto da una minima parte dei comuni italiani e con differenze applicative significative da realtà a realtà<sup>80</sup>.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Una razionalizzazione delle competenze in materia di Pari Opportunità.***
- ***Che il Ministero per Le Pari Opportunità venga svincolato dalla dipendenza politica ed economica dal Presidente del Consiglio, e che sia dotato di portafoglio e competenza specifica ed esclusiva per la discriminazione basata sul genere e sull'orientamento sessuale.***
- ***Che, nella determinazione delle competenze in materia, si chiarisca la differente portata di "pari opportunità" (per tutti, incluso di ogni forma di discriminazione) e attività antidiscriminatoria basata sul genere. Non si può continuare a parlare di discriminazione basata sul sesso come una delle forme di discriminazione delle quali la Ministra è chiamata (per quanto in via principale) ad occuparsi. Si deve riconoscere che il genere è parte della vita di ogni persona, aldilà che appartenga ad un altro gruppo di***

<sup>78</sup> TEGA D. *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali a partire dal diritto costituzionale italiano*, 20.03.2009, v. anche *Rappresentanza politica e riequilibrio di genere*, in «il Mulino», 3/2008, ora pubblicato in "Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni", a cura di T. Casadei, Reggio Emilia, 2008

<sup>79</sup> Come riconosciuto dal Governo nel **paragrafo 28 delle "Risposte"**, p.9

<sup>80</sup> Si veda ad esempio [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it); [www.bilanciodigenere.it](http://www.bilanciodigenere.it)

***maggioranza o ad un'altra minoranza, come ribadito nelle Raccomandazioni generali CEDAW. Dunque, la discriminazione di genere necessita di un'attenzione speciale e di una allocazione di fondi specifica rispetto alle altre forme di discriminazione.***

- ***Un maggiore coordinamento del DEO con gli altri istituti e organismi operanti a livello nazionale e locale in materia di diritti umani e di discriminazioni.***
- ***La previsione di sistemi di monitoraggio dei progetti sviluppati o finanziati dai vari organismi di parità e di pari opportunità.***
- ***L'adozione del gender mainstreaming come strumento organizzativo e politico di azione in tutti i Ministeri e nella Pubblica Amministrazione.***
- ***L'adozione di meccanismi di coordinamento volti ad appianare le disparità nella promozione e protezione dei diritti delle donne da Regione a Regione, mediante la fissazione di standard minimi di tutela anche per le materie di competenza regionale esclusiva.***
- ***L'adozione obbligatoria a livello nazionale e locale del bilancio di genere.***

## **3.2 CRITICITA' RELATIVE ALLE ISTITUZIONI DI PARITA'<sup>81</sup>**

### **3.2.2 Consigliere di Parità**

Nella **Raccomandazione n. 8 del 2006<sup>82</sup>** il **Comitato per i diritti umani** chiedeva all'Italia di fornire informazioni circa l'attività delle Consigliere di Parità, includendo dati statistici su denunce, processi e sentenze in materia di discriminazione di genere. Questi dati, richiesti anche dal Comitato CEDAW nella **Questione n.9 della "Lista"**, non ha trovato risposta da parte del Governo, proprio perché ad oggi ancora non esiste una effettiva raccolta di dati nazionale che li racchiude integralmente. Infatti, le banche dati<sup>83</sup> online, non sono funzionanti (v. 2.4.4).

Principalmente, l'azione delle Consigliere di Parità è altamente depotenziata nella sua efficacia dai seguenti fattori:

#### **3.2.1.1 Dipendenza dal potere esecutivo.**

Le Consigliere di Parità sono organi di nomina politica. La loro autonomia decisionale è profondamente minata dalla dipendenza governativa della loro nomina, come dimostrato dal la revoca della nomina nei confronti della Consigliera nazionale di parità Fausta Guarriello, per aver espresso posizioni estremamente critiche rispetto a quelle del Governo sull'abrogazione della legge in materia di dimissioni in bianco<sup>84</sup>. La Consigliera è stata revocata dal Ministero sulla base della regola dello spoils system dei dirigenti pubblici. Il Tribunale amministrativo del Lazio con sentenza ha dichiarato la legittimità dell'atto di revoca<sup>85</sup>, confermando che la Consigliera di Parità è gerarchicamente subordinata al Comitato nazionale e al Ministero.

La Consigliera di Parità quindi è una istituzione dipendente dal Governo. Questo si pone in contrasto con la direttiva 2006/54/CE, che all'art. 20 prevede che la Consigliera e tutti gli organismi di parità debbano essere figure indipendenti, onde poter fornire alle vittime di discriminazioni un'assistenza indipendente e poter formulare inchieste indipendenti. Per tale motivo, sono state effettuate

81 Paragrafo riferito alle **Questioni n. 4, 5 e 6 del Comitato CEDAW.**

82 **CCPR/C/ITA/CO/5, 24 Aprile 2006.**

83 <http://consiglieranazionale.lavoro.gov.it/>

84 Come segnalato nella **Liste delle Questioni critiche al paragrafo VII del punto 1:** "Con una procedura contraria alla legge, il Ministro Sacconi, il 4 novembre scorso, ha sollevato dal suo incarico la Consigliera nazionale di parità Fausta Guarriello, nominata dal precedente Governo. Il decreto di revoca della Consigliera è stato firmato dal Ministro del Lavoro e dalla Ministra per le Pari Opportunità dopo che la Consigliera aveva espresso parere negativo sulla abrogazione della legge n.188 del 17 ottobre 2007, una legge voluta dal Governo Prodi, approvata con voto quasi unanime nella scorsa legislatura su iniziativa delle parlamentari di tutti gli schieramenti politici, per contrastare le dimissioni in bianco. La Consigliera di Parità segnalava che "l'abrogazione della legge 188 del 17ottobre 2007 sulle dimissioni volontarie, legge approvata con voto quasi unanime nella scorsa legislatura su iniziativa delle parlamentari di tutti gli schieramenti politici, lascia prive di tutela le lavoratrici in un momento particolarmente critico quale quello della gravidanza e del rientro dalla maternità". Nel decreto si specificava che, contrariamente a quanto previsto dalla legge, "la Consigliera di Parità non è un'autorità indipendente" e che il motivo della revoca consisteva nella "mancanza di sintonia con gli indirizzi politici del Governo" e nel fatto che il Governo riteneva che la Consigliera nutrisse un "evidente pregiudizio nell'attuazione delle linee di azione che il Governo intendeva perseguire in materia". Ad oggi, non sono stati previsti nuovi strumenti di tutela per contrastare il fenomeno delle dimissioni in bianco".

85 Tribunale Amministrativo del Lazio, sentenza n. 5780/2009.

segnalazioni alle autorità comunitarie e sono in corso indagini in proposito.<sup>86</sup>

il D.Lgs. 5/2010 quindi, anche se ha ampliato la lista delle competenze attribuite alle consigliere, non ha attuato correttamente la direttiva 2006/54/CE, perché la direttiva prevede che tali compiti siano svolti da autorità indipendenti. L'estensione delle competenze così realizzata costituisce un adeguamento meramente formale alla direttiva<sup>87</sup>.

I fatti hanno dimostrato che la nomina politica ed il rischio di revoca rendono molto difficile, anche a livello locale, che le Consigliere possano espletare i loro compiti efficacemente ed in maniera imparziale. In aggiunta, permane una eccessiva discrezionalità nella selezioni dei curricula delle candidate Consigliere di Parità.

**3.2.1.2** Tutti gli organismi di parità e pari opportunità disciplinati dal CPO sono interni alla Pubblica Amministrazione, nonostante le normative comunitarie per molti di questi ruoli prevedono che vengano svolti da autorità indipendenti.

**3.2.1.3 Mancanza di risorse economiche. Inadeguata indennità mensile**

**3.2.1.4 Mancanza di risorse sociali e politiche a livello locale** che favoriscano la promozione di azioni giudiziali e conciliative.

**3.2.1.5 Eccessiva durata del mandato.** Con le modifiche introdotte dal d. lgs. 5/2010, una consigliera può durare in carica fino a tre mandati, che equivalgono a dodici anni.<sup>88</sup> Tale requisito, unitamente alla parzialità della nomina, rischia di indebolire ulteriormente una tutela effettiva dalle discriminazioni.

### **3.2.2 Comitanti Pari Opportunità nei luoghi di lavoro**

L'art. 21 del Collegato lavoro (L. 183/2010) prevede lo **smantellamento dei Comitanti per le Pari Opportunità nei luoghi di lavoro**, che vengono sostituiti dal generico "Comitato unico di garanzia per le Pari Opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" (CUG), che accumuna le pari opportunità ad altri problemi "neutri" come il mobbing e tutte le altre forme di discriminazione sul lavoro. Ad oggi non sono state ancora emanate le linee guida per il funzionamento dei CUG, che di fatto sono inattivi<sup>89</sup>.

### **3.2.3 Modifica dei compiti del COMITATO NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E D'UGUAGLIANZA di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Ristrettezza di vedute circa il ruolo delle azioni positive. Ambito operativo limitato.**

L'art. 1, del D.Lgs. 5/10 modifica e integra i compiti e le funzioni del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e d'uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, prevedendo che esso provveda altresì "anche attraverso la promozione di azioni positive, alla rimozione degli ostacoli che limitino l'uguaglianza tra uomo e donna nella progressione professionale e di carriera, allo sviluppo di misure per il reinserimento della donna lavoratrice dopo la maternità, alla più ampia diffusione del part-time e degli altri strumenti di flessibilità a livello aziendale che consentano una migliore conciliazione tra vita lavorativa e impegni familiari", Ciò evidenzia una visione riduttiva delle azioni positive, considerate misure finalizzate al sostegno delle donne nel difficile compito di conciliazione, che vede oltretutto quale strumento principale il ricorso a contratti di lavoro flessibili. Il legislatore dimostra in questo modo di ignorare tutto il dibattito comunitario secondo cui la conciliazione presuppone non solo e non tanto il riportare le donne al lavoro ma anche e soprattutto il riportare gli uomini ai compiti di cura familiare e finisce per riproporre, in sostanza, un modello di lavoro femminile di serie B<sup>90</sup>.

Il Comitato esercita i compiti di promozione che gli sono attribuiti "nell'ambito della competenza statale". Il riferimento alle sole materie di competenza statale è fortemente limitativo, in quanto una importante parte delle politiche del lavoro (dai servizi per l'impiego alla predisposizione di strutture di assistenza) sono, dopo la riforma federalista dello Stato, di competenza regionale<sup>91</sup>.

### **3.2.4 Ufficio per la promozione della Parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura.**<sup>92</sup>

86 v. il commento di GOTTARDI, *Lo statuto delle Authorities in una prospettiva europea: il caso delle Consigliere di Parità* in: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=351>. V. anche GUARRIELLO F., *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio" (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2007, p. 477.

87 BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.7.

88 [http://www.kila.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1126&Itemid=2](http://www.kila.it/index.php?option=com_content&task=view&id=1126&Itemid=2)

89 Le numerose critiche a questo accorpamento dei Comitanti sono rimaste di fatto inascoltate. Per tale motivo in data 16.02.2011 è stata presentata interrogazione parlamentare a risposta scritta ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del lavoro e delle politiche sociali e per le pari opportunità: <http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/57801>

90 Cit. BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.4.

91 Cit. BONARDI O., *Pari opportunità: una riforma minimale per un codice minimalista*, in Note informative, n. 49/2010, 15.09.2010, p.6.

92 Paragrafo riferito alla **Questione n.6 del Comitato CEDAW**. Le seguenti osservazioni riportano in forma Sintetica quelle formulate da LORENZETTI A., ne: "Il Recepimento Italiano della Direttiva "Beni e Servizi", p. 21.



Con l'attuazione della Direttiva Servizi è stato creato un nuovo ufficio incaricato della promozione della parità di trattamento nell'accesso e nella fornitura di beni e servizi, presso il Dipartimento Pari opportunità. Il requisito dell'indipendenza richiesto per l'assistenza alle vittime delle discriminazioni non può ritenersi soddisfatto nell'individuazione delle competenze previste dalla Direttiva in capo ad un ufficio governativo. Allo stesso modo, quanto alla predisposizione di inchieste e relazioni indipendenti, di cui fino ad oggi non vi è traccia. Inoltre, a questo ufficio è stato assegnato solo il compito di assolvere all'obbligo di informazione. Invece, per una maggiore efficacia organizzativa sarebbe stato opportuno prevedere anche la fissazione di scadenze annuali e la pianificazione delle attività.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***La razionalizzazione delle competenze ed il coordinamento tra gli organismi di parità attualmente esistenti.***
- ***La garanzia nella nomina e nell'esercizio delle funzioni dell'indipendenza delle Consigliere di Parità e di tutti gli altri organi di parità per i quali tale requisito è richiesto dalle direttive europee.***
- ***La dotazione di adeguate risorse agli organismi di parità per lo svolgimento effettivo delle proprie funzioni.***

### **3.3 ASSENZA DI UN ORGANISMO INDIPENDENTE DI MONITORAGGIO E TUTELA DEI DIRITTI UMANI<sup>93</sup>**

L'Italia ha un folto novero di organi governativi che a vario titolo si occupano di discriminazione razziale, diritti delle donne, diritti dei bambini, diritti delle persone con disabilità, ma non ha alcun organismo nazionale indipendente in grado di predisporre e monitorare una strategia definitiva, integrata, di lungo periodo, possibilmente trasparente e partecipata in grado di promuovere e proteggere, in modo coerente e sistematico, i diritti umani tutti nella loro indivisibilità ed interdipendenza trasversali a distinti settori.

Il rischio di frammentazione e di proliferazione di organi settoriali e locali attualmente in Italia è alto<sup>94</sup>: lo dimostra il moltiplicarsi di organismi introdotti dal CPO e delle figure dei Garanti.

Per questo, urge l'Istituzione di un organismo indipendente di monitoraggio e tutela dei diritti umani e di un Piano di azione nazionale integrato.

L'Italia ad oggi resta inadempiente ai Principi di Parigi, alle Raccomandazioni provenienti da ciascuno dei 6 Comitati ONU che hanno esaminato l'Italia negli ultimi anni<sup>95</sup>, incluso il Comitato CEDAW, per quanto attiene alla istituzione di un organismo indipendente di monitoraggio e tutela dei diritti umani, peraltro annunciata nel corso della Revisione Universale Periodica del 2010.

L'approvazione il 3 marzo 2011 da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge<sup>96</sup> per l'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani non può considerarsi un avanzamento sufficiente verso l'effettivo adempimento dell'obbligazione assunta.

Già in passato il Governo italiano si è sottratto all'obbligazione di istituire questo organismo mediante l'approvazione di disegni di legge che, come per quello adottato il 3 maggio dal Consiglio dei ministri, successivamente non sono stati assegnati alle Commissioni parlamentari competenti o sono stati eliminati dalla calendarizzazione per la discussione parlamentare.

Ad oggi non è neppure stato avviato alcun processo consultivo, inclusivo, trasparente e partecipato di coinvolgimento della società civile, né risultano effettuate audizioni.

Il disegno di legge adottato dal Consiglio dei Ministri il 3 maggio 2010 risulta inadeguato rispetto ai criteri previsti dai Principi di Parigi e determina un notevole regresso rispetto al precedente disegno di legge n. 1463<sup>97</sup> sul quale in data 01.05.2007 aveva già espresso parere tecnico il Dipartimento Istituzioni Nazionali

93 Paragrafo riferito alla **Questione n.6 del Comitato CEDAW**.

94 Si rimanda alle osservazioni formulate nel 2007 dal Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani nel paragrafo 1.2 del Rapporto di monitoraggio delle Raccomandazioni al Governo italiano del Comitato ONU sui diritti economici, sociali, culturali e del Comitato ONU sui diritti umani in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali, e culturali e sui diritti civili e politici e di altri strumenti internazionali. Di qui in avanti "Il Rapporto di monitoraggio del 19.06.2007).  
<http://www.befreecooperativa.org/filetestuali/pubblicazioni%20befree/rapporto%20monitoraggio%20final%20editing%2028%2006%2007.pdf>

95 Si vedano anche altre Raccomandazioni rivolte all'Italia: **REC 15/2003 CRC, REC. 14/2004 and 32/2004 CESCR, REC 7/2006 ICCPR, REC. 8/2007 CAT, REC 13/2008 CERD**

96 [http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo\\_int.asp?d=62616](http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=62616)

97 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00262121.pdf>

dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per I diritti umani<sup>98</sup>. In particolare, per quanto concerne la promozione e protezione dei diritti delle donne, il presente disegno di legge costituisce un regresso sia per quanto attiene la rappresentanza femminile all'interno dell'organismo, sia per quanto attiene alla partecipazione delle associazioni, che viene notevolmente ristretta dagli ulteriori requisiti richiesti.

Considerando la debolezza di dialogo da parte del Governo italiano con le ONG e le associazioni femminili, l'assenza di un'istituzione nazionale indipendente di monitoraggio sui diritti umani rende difficile per la società civile interloquire e contribuire alla creazione di una strategia coerente, integrata ed efficace di contrasto alle discriminazioni di genere e monitorare l'efficacia dei piani d'azione sviluppati dal Governo.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***L'improrogabile accelerazione del dibattito Parlamentare per l'approvazione di una legge istitutiva di un organo nazionale indipendente per la promozione dei diritti umani, previa diffusa consultazione con la società civile, nel rispetto dei Principi di Parigi e del parere espresso dal Dipartimento Istituzioni Nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per I diritti umani.***
- ***L'inclusione dei Garanti già esistenti (per diritti dell'infanzia, per i diritti delle persone private della libertà personale) come parte della nuova istituzione nazionale indipendente per la promozione e promozione dei diritti umani.***
- ***L'istituzione di un organismo incaricato del monitoraggio sulla promozione e protezione dei diritti delle donne, che sia incluso nell'istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani.***

---

98 Si rimanda alle osservazioni formulate nel 2007 dal Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani nel paragrafo 1.3 del Rapporto di monitoraggio del 19.06.2007.

<http://www.befreecooperativa.org/filetestuali/pubblicazioni%20befree/rapporto%20monitoraggio%20final%20editing%2028%2006%2007.pdf>

## **ARTICOLO 4 LE MISURE SPECIALI TEMPORANEE<sup>99</sup>**

Lo Stato membro ha dimostrato in più occasioni di nutrire una decisa avversione per l'adozione di misure speciali temporanee al fine di accelerare l'uguaglianza di fatto tra uomini e donne.

In particolare, è stato impossibile a livello parlamentare ottenere una maggioranza sufficiente per l'adozione di leggi che introducevano le quote c.d. rosa nella composizione delle liste elettorali e nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa<sup>100</sup>, a causa di una forte avversione culturale all'utilizzo di questo strumento, proveniente soprattutto da membri parlamentari di sesso maschile, di maggioranza e di opposizione, che hanno ostacolato disegni di legge fortemente voluti dalla Ministra per le Pari Opportunità. La mancata introduzione del meccanismo delle quote rallenta significativamente il percorso verso una maggiore rappresentanza delle donne in economia ed in politica e, in assenza dell'adozione da parte del Governo di altre misure adeguate a promuovere l'uguaglianza di fatto nei settori interessati, costituisce una violazione dell'art. 4 e della Raccomandazione generale n.5, para. 29. Delle singole problematiche si darà atto negli articoli di riferimento<sup>101</sup>.

---

99 Paragrafo riferito alla Questione n.8 del Comitato CEDAW.

100 Nonostante l'Italia sia penultima in Europa per percentuale di posizioni occupate da donne la legge, approvata, ha postdatato al 2015 l'obbligatorietà delle quote.

101 Vedi para. 7.2.2. del Rapporto Ombra.

## ARTICOLO 5 RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DELLE DONNE

### 5.1 RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DEL RUOLO DELLE DONNE E POLITICHE che CONFERMANO TALE RADICAMENTO

Le **Raccomandazioni 25 e 26 del 2005** del Comitato CEDAW sono state totalmente disattese. Persiste una rappresentazione degradante delle donne nei mass media così come nel dibattito politico<sup>102</sup>.

Nel VI Rapporto periodico, il Governo riconosce che in Italia gli stereotipi di genere sono profondamente radicati (**par. 152**) e possono essere veicolati attraverso programmi didattici, la cultura e i mass media (**par. 151**). Nonostante la consapevolezza del problema, dal 2005 non è stato predisposto nessun piano nazionale onnicomprensivo e coordinato per combattere la diffusa accettazione di ruoli stereotipati di uomini e donne. A causa della totale assenza di strategie politiche di lungo termine per la decostruzione degli stereotipi sessisti, è profondamente radicata, anche nelle giovani generazioni, la concezione che la donna debba conformarsi ai ruoli tradizionali<sup>103</sup>. Questa concezione si riflette anche nel dibattito politico e nell'adozione di leggi e di politiche che presuppongono e rafforzano tali pregiudizi<sup>104</sup> (**vedi art.11 e art.13**).

### 5.2 RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DELLE DONNE NEL DIBATTITO POLITICO

Spesso gli esponenti politici, indipendentemente dall'appartenenza politica e dalla carica istituzionale ricoperta, utilizzano un linguaggio non rispettoso verso le donne, sessista, misogino, omofobo e stereotipato sia in dichiarazioni pubbliche riprese dai mass media, sia durante eventi istituzionali.

Un sindaco del PD, durante il Consiglio Comunale, alla serissima domanda da parte di un consigliere "Sindaco, quali sono le sue aspirazioni?", ha risposto: "La mia unica aspirazione è trombarmi una diciottenne"<sup>105</sup>. In occasione di una conferenza stampa a Palazzo Chigi, in cui il Premier Albanese Berisha stava parlando di una moratoria sugli sbarchi, Berlusconi disse: "Faremo un'eccezione per chi porta belle ragazze"<sup>106</sup>. In un'altra occasione, durante un programma televisivo, disse ad una deputata dell'opposizione: "Ravviso che lei è sempre più bella che intelligente"<sup>107</sup>. E ancora, in riferimento agli scandali in cui è coinvolto: "meglio amare una bella ragazza che essere gay"<sup>108</sup>.

I comportamenti dei rappresentanti della politica pongono l'accento troppo spesso sugli attributi relativi al fisico e alla bellezza delle donne, non alla loro competenza e al merito. Ciò promuove ed accentua il perdurare degli stereotipi sessisti e di genere in politica promuovendo nell'opinione pubblica l'idea di una donna oggetto in quanto corpo che mercifica per arrivare ai suoi traguardi, piuttosto di quella di una donna in quanto soggetto che pensa, sente ed agisce con talento in totale autonomia.<sup>109</sup>

I mass media hanno costantemente veicolato le dichiarazioni (ritenute da alcuni scherzose) che a partire dal Premier e a seguire da altri politici in questi anni<sup>110</sup> hanno riempito il mondo dell'informazione, il dibattito politico e influenzato l'opinione pubblica. La società civile, associazioni e movimenti italiani che promuovono i diritti delle donne e la parità di genere, ha reagito con numerose iniziative e campagne di sensibilizzazione per contrastare e rispondere a tali dichiarazioni e comportamenti svilenti l'immagine delle donne, umilianti e offensive. "Sono donna e dico basta"<sup>111</sup>, "Non sono una donna a sua disposizione"<sup>112</sup> sono solo alcuni degli slogan conosciuti. Il 13 febbraio 2011, si è tenuta una manifestazione "Se non ora quando?"<sup>113</sup> in diverse città d'Italia e del mondo, per dire basta a questa situazione: sono scese in piazza più di un milione di persone. Le Istituzioni tuttavia sono rimaste indifferenti alla richiesta di rispetto e

102 Si veda il **paragrafo 2 della Lista delle Questioni critiche sottoposta al Comitato CEDAW** dalle ONG in occasione della Presessione.

103 Alla domanda "quale ruolo dovrebbe avere la donna nella società" il 31% ha risposto che la donna dovrebbe essere promotrice di un nuovo modello di società basato su valori femminili, il 19,6% afferma che il ruolo della donna dovrebbe essere, al pari di quello dell'uomo, di lavoratrice per il 19,2 invece il ruolo della donna nella società italiana, dovrebbe essere quello super tradizionale di madre. Rincarare la dose il 7,9%, risponde, infatti, che la donna, deve essere totalmente rivolta al privato e alla famiglia, mentre un esiguo, fortunatamente, 4,9% vede la donna solo come compagna di un uomo. <http://www.italiadonna.it/societa/soc08b.htm>

104 La mancanza di sistema welfare spinge a riprodurre modelli tradizionali femminili e maschili (**vedi art.13**).

105 F. SANSA "I sogni erotici di un Sindaco del PD", Il Fatto Quotidiano, 20.05.2010.

106 Tratto da un articolo de "Il Corriere della sera", "Berlusconi accoglie Berisha. Dall'Albania solo belle ragazze": [www.corriere.it/politica/10\\_febbraio\\_12/berlusconi\\_albania\\_04e30728-17f0-11df-b8a8-00144f02aabe.shtml](http://www.corriere.it/politica/10_febbraio_12/berlusconi_albania_04e30728-17f0-11df-b8a8-00144f02aabe.shtml)

107 [www.corriere.it/politica/09\\_ottobre\\_08/berlusconi-bindi-battibecco-porta-a-porta\\_828e7274-b3ec-11de-afa2-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/politica/09_ottobre_08/berlusconi-bindi-battibecco-porta-a-porta_828e7274-b3ec-11de-afa2-00144f02aabc.shtml)

108 <http://chuiiko.com/world/958-berluskoni-luchshe-lyubit-krasivyx-devushek-chem-byt-geem.html>

109 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/01/28/santoro-il-13-febbraio-manifestazione-davanti-al-tribunale-di-milano/> 88986/

110 <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12442833>

111 <http://tv.repubblica.it/dossier/caso-ruby-donne-dicono-basta/sono-donna-e-dico-basta-i-volti-della-protesta-5/61413?video=&pagefrom=1>

112 <http://femminileplurale.wordpress.com/2009/10/08/sono-una-donna-che-non-e-a-sua-disposizione/>

113 Per lo spot: <http://tv.repubblica.it/dossier/caso-ruby-donne-dicono-basta/se-non-ora-quando/61080?video=&pagefrom=1>

dignità della società civile femminile. Ciò è confermato da dichiarazioni successive che ritengono lecito l'utilizzo da parte della donna del proprio corpo per ottenere incarichi politici<sup>114</sup>.

### 5.3 RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DELLE DONNE NEI MASSI MEDIA<sup>115</sup>

Il Rapporto Governativo identifica il settore della comunicazione quale canale di trasmissione di stereotipi di genere, ma non dedica un solo paragrafo alla discussione dell'argomento, omettendo totalmente la questione dell'immagine della donna veicolata dai mass media<sup>116</sup>. La realtà italiana è colma di esempi che, non solo sottolineano e favoriscono gli stereotipi di genere, ma che arrivano a calpestare letteralmente la dignità della donna. Da una indagine del CENSIS emerge che il 53% delle donne in televisione non hanno voce, il 43% è associata a temi come sesso, moda, spettacolo e bellezza, e solo nel 2% dei casi a impegno sociale e professionalità. Secondo la ricerca le inquadrature che legano la donna alla sessualità sono il 30% e il 73% dei giovani accetta che la donna usi il proprio corpo per fare carriera<sup>117</sup>.

Come risulta chiaramente sia dal Rapporto Governativo sia dalle Risposte fornite alla **Questione n. 10 del Comitato CEDAW**, il Governo non ha posto in essere nessuna misura specifica per contrastare la rappresentazione stereotipata delle donne da parte dei media, ne ha predisposto una strategia per il futuro.

#### 5.3.1 Rappresentazione nella televisione pubblica

Si valuta positivamente la notizia che nell'aprile 2011 il Ministero dello Sviluppo Economico abbia firmato il nuovo Contratto di Servizio con la Rai, che scadrà alla fine del 2012 (triennio 2010-2012), che prevede nuove norme di tutela delle donne nel servizio pubblico (tv e radio)<sup>118</sup>. A questo scopo, l'articolo 29 del contratto di servizio prevede che, entro 30 giorni dalla sua entrata in vigore con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale di un apposito decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, «sarà istituita presso il Ministero un'apposita commissione, composta da otto membri, quattro designati dal Ministero e quattro dalla Rai, con l'obiettivo di definire [...] le più efficaci modalità operative di applicazione e di sviluppo delle attività e degli obblighi previsti nel presente contratto, nonché di valutarne il grado di compiutezza al fine di verificarne l'adempimento». Ad oggi la Commissione non è stata istituita, si auspica che la commissione di otto membri incaricata della vigilanza sia composta di soggetti scelti non per l'appartenenza politica, ma comprenda esperti indipendenti con una formazione specifica su comunicazione e stereotipi di genere<sup>119</sup>.

#### 5.3.2 Rappresentazione nella pubblicità

Il Comitato CEDAW nel 2005 aveva raccomandato di incoraggiare i mass media e le agenzie pubblicitarie a divulgare l'immagine della donna quale "partner alla pari in tutti gli ambiti della vita" (**Racc. 26**).

Nulla è stato fatto in tal senso fino al 2011, ad esempio continuano ad essere utilizzati i corpi nudi delle donne per vendere ogni tipo di prodotto.

Le pubblicità giocano sul doppio senso delle parole, alcuni esempi:

Un'azienda di impianti fotovoltaici ha pubblicizzato il suo prodotto con lo slogan "Montami, a costo zero"<sup>120</sup> e l'immagine di una donna accovacciata che indossa tacchi e tanga. In una pubblicità di mozzarelle, la sola immagine che troviamo è la scollatura generosa del seno di una donna, accompagnata dallo slogan "Le cose belle dell'estate"<sup>121</sup>. Lo slogan "Fidati te la dò gratis... la montatura" è accostato all'immagine di una donna. Nel network sociale per eccellenza, Facebook, sono stati fondati due gruppi in suo sostegno<sup>122</sup>.

Nel 2007, la pubblicità di due famosi stilisti italiani fece insorgere diverse associazioni, tra le quali Amnesty International, in quanto mimava un atto di violenza e istigava alla violenza sulle donne: la donna è a terra, tenuta per i polsi da un uomo, mentre altri quattro la guardano<sup>123</sup>.

114 La Deputata Angela Napoli (FLI), ha affermato che "Alcune deputate e senatrici sono state elette perché si sono prostitute". A questa denuncia, il Deputato Giorgio Stracquadanio (PDL), risponde: "E' assolutamente legittimo che per fare carriera ognuno di noi utilizzi quel che ha, l'intelligenza o la bellezza che siano" (...) [http://www.corriere.it/politica/10\\_settembre\\_13/stracquadanio-corpo-carriera\\_b822b05e-bf43-11df-8975-00144f02aabe.shtml](http://www.corriere.it/politica/10_settembre_13/stracquadanio-corpo-carriera_b822b05e-bf43-11df-8975-00144f02aabe.shtml)

115 Paragrafo riferito alla "**Questione n.12 del Comitato CEDAW**."

116 Cfr. L. ZANARDO, "Il corpo delle donne", Feltrinelli, 2010; Lista delle Questioni Critiche riguardanti il VI Rapporto periodico dell'Italia sulla CEDAW, della Piattaforma italiana "30 anni CEDAW - Lavori in Corsa", disponibile su: <http://www.scribd.com/doc/47676861/LIST-OF-CRITICAL-ISSUES-PROPOSED-BY-ITALIAN-NGO-concerning-6th-periodic-report-of-Italy-on-CEDAW>

117 "La donna in tv è solo sesso e moda", L'Avvenire, 28.05.2010.

118 L'articolo 2, comma 7, stabilisce infatti che la Rai faccia «opera di monitoraggio, con produzione di reportistica annuale, che consenta di verificare il rispetto circa le pari opportunità, nonché la corretta rappresentazione della dignità della persona nella programmazione complessiva, con particolare riferimento alla distorta rappresentazione della figura femminile e di promuovere un'immagine reale e non stereotipata».

119 <http://giovannacosenza.wordpress.com/2011/04/12/il-nuovo-contratto-di-servizio-rai-e-le-donne/>

120 [www.libero-news.it/news/455442/\\_Montami\\_a\\_costo\\_zero\\_\\_\\_spot\\_choc\\_in\\_Sicilia\\_.html](http://www.libero-news.it/news/455442/_Montami_a_costo_zero___spot_choc_in_Sicilia_.html)

121 <http://concentratore.it/donne-al-centro/>

122 [www.facebook.com/group.php?gid=100447417744](http://www.facebook.com/group.php?gid=100447417744) , [www.facebook.com/group.php?gid=249349146478](http://www.facebook.com/group.php?gid=249349146478)

123 [www.corriere.it/Primo\\_Piano/Cronache/2007/03\\_Marzo/02/dolce.shtml](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2007/03_Marzo/02/dolce.shtml)



Ad oggi i fattori principali<sup>124</sup> che ostacolano l'eliminazione degli stereotipi nella pubblicità sono:

- La mancanza di una normativa contenente linee guida nazionali contro la pubblicità sessista, che impongano direttive di genere alle quali i media, le aziende e le agenzie pubblicitarie siano tenute a conformarsi;

- Il circolo vizioso tra pubblicità e mass media che impedisce di discutere e denunciare pubblicità sessiste o umilianti (e le pubblicità in generale) attraverso gli stessi mass media. C'è una sorta di censura per chi vuole denunciare le pubblicità attraverso i media, in particolare, attraverso la TV<sup>125</sup>.

- La difficoltà di agire sulla comunicazione pubblicitaria, una difficoltà che si dispiega su più versanti, in quanto la pubblicità non dipende solo da chi la crea, ma anche da chi la vuole, cioè le aziende; a ciò si aggiunga che non c'è alcun controllo preventivo per verificare se una pubblicità sia discriminatoria nei confronti delle donne. Di conseguenza le pubblicità maschiliste e offensive restano esposte o vengono trasmesse a lungo. La sola azione possibile risulta essere la denuncia all'Istituto di Autoregolamentazione Pubblicitaria<sup>126</sup>.

- La diffusa accettazione e condivisione degli stereotipi di genere in Italia fa sì che le agenzie e le aziende siano indotte all'uso del corpo della donna per vendere qualsiasi prodotto. La presenza di stereotipi di genere emerge con forza attraverso il paragone tra spot pubblicitari realizzati per lo stesso prodotto, ma trasmessi o pubblicati in diversi Paesi Europei<sup>127</sup>.

Per riassumere, il principale ostacolo all'eliminazione degli stereotipi nella pubblicità è l'assenza di una volontà politica di agire per eliminarli. Dal 2005 al 2010 le uniche iniziative concrete sono state intraprese da associazioni ed esperte di comunicazione e genere che hanno sensibilizzato la società civile con campagne informative, rendendo accessibile a tutte le donne e agli uomini la procedura per formulare denunce allo IAP. Il Comitato "Immagine Differente", promosso da CGIL Milano e dalle Associazioni DonneInQuota e Amiche di ABCD, è stato costituito proprio per sostenere una proposta di legge sulla parità e la non discriminazione nell'ambito della pubblicità e dei mezzi di comunicazione<sup>128</sup>. Il Comitato Pari o Dispare<sup>129</sup> ha preparato una proposta per l'istituzione di un'Authority contro le discriminazioni di genere. Alcune aziende si sono impegnate a non associare il proprio marchio a pubblicità che possano essere discriminatorie, degradanti o che possano indurre o esaltare la violenza contro le donne. In particolare, l'UDI ha lanciato una campagna nazionale "...per contrastare con un'azione politica puntuale, organizzata e condivisa le immagini lesive e gli stereotipi femminili ovunque, non solo nella pubblicità"<sup>130</sup>. Attraverso il sito dell'UDI è possibile segnalare immagini e spot lesivi nei confronti della donna.

Un primo risultato si è raggiunto nel 26 Gennaio 2011, quando il Ministero delle Pari Opportunità ha siglato un protocollo (con impegno di due anni) sulle pubblicità lesive della dignità femminile<sup>131</sup> con lo IAP. Ciò è avvenuto anche in seguito alle diverse campagne e alla pressione della società civile<sup>132</sup>. Alla sottoscrizione di

---

124 Intervista a Giovanna Cosenza docente di semiotica presso l'Università degli studi di Bologna.

125 Giovanna Cosenza nell'intervista racconta un'esperienza personale. Invitata, in qualità di esperta, a esprimere la sua opinione rispetto alla comunicazione pubblicitaria, in un programma di inchiesta (Trasmisione Presa diretta, "Senza donne", puntata trasmessa il 26 settembre 2010, RAI 3) le è stata rivolta un'intervista di un'ora, ma il suo intervento è stato ridotto: [...] la parte che riguardava la pubblicità è stata estremamente ridotta e questo non è dipeso dai giornalisti, ma dal meccanismo per cui sui media è difficile trovare denunce forti ... Non troveremo mai sui media qualcosa che parli male della pubblicità. Qualcosa avviene sulla rete dove ci sono molti blog che denunciano le pubblicità sessiste".

126 Intervista a Giovanna Cosenza: "Per la pubblicità, la situazione è ancora più grave e l'unica strategia è la denuncia allo IAP, moltiplicare le denunce attraverso la rete...Tuttavia bisogna evitare il clamore mediatico nei casi più "noti", perché il rilievo è ulteriore pubblicità"...[...] Più denunce facciamo, più possibilità ci sono di creare una cultura di attenzione. In tal modo, le aziende subiscono un danno economico. Non è sufficiente, perché non sempre lo IAP dà risposte positive, c'è una certa differenza tra piccole imprese e grandi imprese. Questa è la sola soluzione in mancanza di una normativa, non c'è una sanzione, non c'è una legge contro la pubblicità sessista".

127 Intervista a Giovanna Cosenza: "Le campagne pubblicitarie della stessa azienda hanno particolare accentuazione sessista in Italia e in analoghi paesi, come Portogallo, Malta, Grecia, paesi dove la parità di genere è scarsa come in Italia. Più la società è scarsamente paritetica, più la pubblicità tende ad essere sessista". Pensiamo per esempio alla pubblicità dello yogurt Müller dove si vede un corpo di donna e una bocca disegnata sul corpo. Se si vede il corrispettivo straniero, che è stato realizzato in Inghilterra, è tutt'altro. E' agghiacciante confrontarli: nello spot realizzato in Inghilterra si vedono grassi, magri, giovani e vecchi... Tutti che vivono la vita all'insegna dello yogurt...". Lo spot italiano invece, [...] Mette in scena una delle più desolanti rappresentazioni porno soft del corpo femminile".

128 <http://www.immaginedifferente.net/?paged=2>. Il Comitato Immagine Differente si basa sul lavoro meticoloso realizzato dall'associazione Donne In Quota che ha iniziato il proprio impegno contro la pubblicità sessista a partire dall'adozione della Risoluzione del PE del 3 settembre 2008, n. 2047/2008.

129 Sul Comitato: <http://www.pariodispare.org/>;

sulla proposta: [http://www.pariodispare.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55:una-prima-piccola-grande-vittoria-il-si-della-commissione-vigilanza-rai-allosservatorio&catid=2:blog-istituzionale&Itemid=21](http://www.pariodispare.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55:una-prima-piccola-grande-vittoria-il-si-della-commissione-vigilanza-rai-allosservatorio&catid=2:blog-istituzionale&Itemid=21)

130 <http://unionedonne.altervista.org/index.php/campagne/immagini-amiche.html>

131 Con il Protocollo viene istituito un Comitato Paritetico che potrà chiedere l'immediato ritiro di una pubblicità palesemente offensiva nei confronti delle donne. Ne fanno parte tre rappresentanti del Dipartimento PO e tre dell'Istituto Autodisciplina Pubblicitaria (IAP). Le segnalazioni fatte al neo Comitato, se ritenute fondate, avranno efficacia immediata. L'iter usuale dello IAP prevedeva invece l'effettivo ritiro solo dopo un mese, quando ormai la campagna era già stata vista. [http://www.pariodispare.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90:mara-carfagna-sigla-un-protocollo-sulle-pubblicita-lesive-verso-le-donne&catid=2:blog-istituzionale&Itemid=21](http://www.pariodispare.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90:mara-carfagna-sigla-un-protocollo-sulle-pubblicita-lesive-verso-le-donne&catid=2:blog-istituzionale&Itemid=21)

132 Tra le altre: la segnalazione operata al Comitato CEDAW nella nostra Lista delle Questioni critiche in occasione della Presession (**para 2.III**), le azioni di ricerca, analisi, informazione, sensibilizzazione e pressione politica di "Pari o Dispare", "UDI", "Osservatorio di Parma, di DonneInQuota, e di molte altre esperte che hanno agito attraverso i blog: <http://vitadastreghe.blogspot.com/>, <http://giovannacosenza.wordpress.com/>, ecc.

questo Protocollo non sono seguite ulteriori iniziative strutturate e di lungo termine che evidenziano l'effettiva volontà politica di intervenire per contrastare ed arginare le pubblicità sessiste, sessuate e stereotipate.

Le associazioni e le esperte che promuovono denunce delle pubblicità sessiste allo IAP evidenziano l'assenza di una consapevolezza sui temi di genere nelle decisioni sulle pubblicità da rimuovere.

Secondo un'analisi delle denunce presentate, lo IAP funziona solo quando le pubblicità sono volgari e le nudità sono più integrali. Le denunce invece non vengono accolte quando si pubblicizzano prodotti da vendere facendo leva su stereotipi che ripropongono la donna nei ruoli tradizionali, perché considerati dallo IAP "ironici".<sup>133</sup>

Alla luce della difficoltà di mantenere il dialogo con l'associazionismo che lavora sulle questioni di genere e dell'autodifesa portata avanti dallo IAP in questi anni<sup>134</sup>, si ritiene che la vera volontà sottesa alla sottoscrizione del Protocollo da parte della Ministra delle Pari Opportunità sia da un lato quella di alleggerire lo IAP nei rapporti con l'associazionismo femminile, dall'altro di evitare di dover rispondere politicamente davanti al Comitato CEDAW della totale inattività su questo tema così sentito dalle donne per oltre cinque anni. Tale inattività sottolinea il conflitto di interessi tra il ruolo politico che ricopre il Presidente del Consiglio con quello di imprenditore e proprietario di numerosi mezzi di comunicazione e gli interessi economici correlati agli investimenti pubblicitari.

### 5.3.3 Rappresentazione nei programmi di intrattenimento

Il documentario "Il corpo delle donne" ha denunciato l'utilizzo femminile del corpo della donna nei programmi televisivi italiani, sollevando l'interesse internazionale sulla peculiarità del caso italiano. Denuncia Lorella Zanardo: **"Le donne, le donne vere, stanno scomparendo dalla tv e che sono state sostituite da una rappresentazione grottesca, volgare e umiliante. La perdita ci è parsa enorme: la cancellazione dell'identità delle donne** sta avvenendo sotto lo sguardo di tutti ma senza che vi sia un'adeguata reazione, nemmeno da parte delle donne medesime"<sup>135</sup>. Nel documentario si afferma: "La presenza della donna in tv è una presenza di quantità, raramente di qualità." "Ridottasi e auto-ridottasi a oggetto sessuale, impegnata in una gara contro il tempo che la costringe a deformazioni mostruose, costretta a cornice muta, o assurta al ruolo di conduttrice di trasmissioni inutili dove, mai, è richiesta la competenza"<sup>136</sup>. Nonostante il forte impatto del documentario, persiste soprattutto nei programmi di intrattenimento l'utilizzo di format sessisti, che propongono il corpo della donna come "accessorio silenzioso" o la costringono in ruoli stereotipati.

### 5.3.4 Rappresentazione nell'informazione<sup>137</sup>

Nel 2005 le donne costituiscono il 14% dei soggetti di informazione (cioè dei soggetti intervistati o dei quali si parla). Nel 2009 le donne costituiscono il 19% dei soggetti di informazione, a fronte di una media internazionale del 24%. I dati del 2009 mostrano una marcata sottorappresentazione femminile nell'ambito politico e ed economico:

	Informazioni di politica	Informazioni di economia
Presenza femminile	15%	13%
Presenza maschile	85%	87%

Questo risultato è riconducibile alla scarsa presenza di donne in politica e in economia, settori nei quali la leadership maschile è all'apice.

In riferimento al ruolo femminile nell'informazione, appare importante sottolineare alcuni aspetti:

1) le donne sono relegate alla sfera del privato: nella maggioranza dei casi sono identificate come rappresentanti dell'opinione popolare (57%), o chiamate a riportare un'esperienza personale (40%), dati che

<sup>133</sup><http://comunicazioneedigenere.wordpress.com/2011/02/06/gli-spot-che-piacciono-allo-iap/>,

<http://giovannacosenza.wordpress.com/2011/02/02/quando-il-giuri-della-pubblicita-sbaglia/>

<sup>134</sup> Si veda la newsletter IAP "Spaziaperti" n. 5/2010, in cui si ammette la difficoltà a mantenere il dialogo con l'associazionismo femminista.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Ad esempio nella selezione delle scene televisive incluse nel video si vede un breve sketch di un programma di intrattenimento per la famiglia, trasmesso la domenica pomeriggio, in cui una ragazza con un vestito bianco, succinto, viene "costretta" ad una doccia, dai due conduttori, un uomo e una donna. E' proprio quest'ultima a spingere sotto la doccia l'altra ragazza. Il documentario sottolinea anche questo aspetto: le donne che sono riuscite a diventare "potenti", adottano comportamenti maschili nei confronti delle altre, le prevaricano e le umiliano allo stesso modo degli uomini. In un'altra scena un presentatore, prende a caso una ragazza dal pubblico, le chiede il nome, la prende per mano e le dice: "Le tette a casa le hai lasciate?".

<sup>137</sup> Fonte dei dati utilizzati in questo paragrafo: Global Media Monitoring Project [www.osservatorio.it/download/GMMP2010ItalyReport.pdf](http://www.osservatorio.it/download/GMMP2010ItalyReport.pdf)

evidenziano un ruolo privo di autorevolezza. Al contrario, gli uomini rappresentano la sfera pubblica, svolgono ruoli esclusivi e di autorevolezza in veste di commentatori esperti, o portavoce (più dell'80% dei casi).

2) le donne sono più soggette ad essere descritte e identificate secondo il loro status familiare, o in base a relazioni con altre persone (cioè come moglie, madre, amica di qualcuno), anziché essere considerate come individui autonomi e indipendenti (1% uomini, 11% donne).

3) è possibile sottolineare un trend positivo rispetto alla professione giornalistica: il 55% delle informazioni è riportato da donne (a fronte del 41% del 2005). Tuttavia, le donne si occupano prevalentemente di "soft news", cioè di notizie relative a celebrità, arte, media e sport (73%) e scienza e salute (66%), mentre gli uomini prevalgono nell'informazione relativa a politica e governo (54% dei casi).

Manca un'analisi della rappresentazione della donna che viene offerta dalle riviste che hanno come target bambine, adolescenti e donne adulte<sup>138</sup>.

Non è stato sviluppato, né è previsto per il futuro, un progetto che coinvolga i media nell'affrontare la questione degli stereotipi di genere, per esempio inserendo programmi di pari opportunità nei palinsesti.

Nel settore dell'informazione le donne sono sottorappresentate sia in termini quantitativi che qualitativi. Ciò deriva anche dalla scarsa presenza di donne in ruoli di "potere", che si tratti di politica, economia, mondo mediatico o altro.

#### 5.4 RAPPRESENTAZIONE STEREOTIPATA DELLE BAMBINE DA PARTE DEI MEDIA

Rispetto al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, urge abbattere una tendenza preoccupante e sempre più aggressiva rispetto a:

- 1) L'impossibilità di evitare anche ai bambini più piccoli di potersi sottrarre a immagini pubblicitarie soft porno presenti in ogni ambiente della sfera pubblica, con riferimento ai mass media in ogni loro genere, formato ed in ogni luogo (dagli autobus, ai cartelloni pubblicitari su strada, alle stazioni metropolitane, dei treni etc.);
- 2) l'eroticizzazione precoce del corpo delle bambine nei mass media e quindi conseguentemente nei comportamenti dei minori stessi<sup>139</sup>;
- 3) stereotipi di genere veicolati attraverso le pubblicità e i cartoni animati<sup>140</sup>;
- 4) comportamenti sessuati tendenti alla pornografia<sup>141</sup> e azioni di bullismo attraverso l'uso di internet<sup>142</sup> e dei social network, soprattutto da parte degli adolescenti;
- 5) La creazione di stereotipi tra le bambine e le adolescenti legati ad un'idea falsata di corpo e bellezza riproposti nel mondo della moda<sup>143</sup>, creando un aumento di casi relativi ai disturbi alimentari e alla salute fisica e mentale in generale delle bambine<sup>144</sup>.

Queste tendenze derivano, in particolar modo, da una comunicazione pubblicitaria che non rispetta i diritti dei bambini sanciti dalla Convenzione ONU<sup>145</sup> ed è pressoché incurante delle conseguenze che essa determina tanto sugli adulti di oggi, quanto sugli adulti di domani.

Nella società italiana e nella comunicazione pubblicitaria sembra non esserci alcuna differenza tra una donna e una bambina: alla bambina vengono riproposti gli stessi ruoli stereotipi interpretati e subiti da una donna adulta. La bambina, come la donna, deve essere sexy, ammiccante, bella e truccata anche in una pubblicità di zaini per la scuola<sup>146</sup>. La bambina, come la donna, viene nella maggior parte delle volte, presentata nel ruolo di "mamma", che corrisponde all'immaginario tradizionalista e patriarcale della donna. perché Per esempio in una pubblicità di sottilette al formaggio la bambina cucina e lava piatti, mentre il fratello gioca e la disturba spensierato<sup>147</sup>.

Sono trasmessi in televisione negli orari della fascia protetta, come se fosse normale, programmi e pubblicità che rappresentano immagini stereotipate che mercificano il corpo femminile sia adulto che

138 intervista alla dottoressa Monia Azzalini, coordinatrice del global media monitoring project e ricercatrice presso l'osservatorio di Pavia

139 Osservatorio sull'immagine dei minori, Anna Maria Ajello, Identità sfumata: riflessioni in margine ad una ricerca, tratto dal sito:

<http://www.immaginedeiminori.it/07/intervento3.pdf>

140 Eurispes e Telefono Azzurro, Indagine conoscitiva sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2010, tratto dal sito:

[http://www.eurispes.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1753: Sintesi-indagine-conoscitiva-sulla-condizione-dell'infanzia-e-dell'adolescenza-in-italia&catid=40:comunicati-stampa&Itemid=135](http://www.eurispes.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1753: Sintesi-indagine-conoscitiva-sulla-condizione-dell'infanzia-e-dell'adolescenza-in-italia&catid=40:comunicati-stampa&Itemid=135)

141 Ivi, p. 18.

142 Ivi, p. 16.

143 Ivi, p. 13.

144 Osservatorio sull'immagine dei minori, Brancati Daniela, Vorrei essere una donna da spot. La pubblicità produce i modelli per la spot generation, 2007, tratto da <http://www.immaginedeiminori.it/07/intervento2.pdf>

145 Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176.

146 Pubblicità Cartorama, tratta dal sito: <http://informarexistere.fr/fermare-gli-stereotipi-e-leroticizzazione-precoci-riparte-la-campagna-libera-infanzia.html> e denunciata anche dall'Associazione UDI nella sezione "immagini nemiche" nell'ambito della campagna contro la comunicazione pubblicitaria sessista e umiliante nei confronti delle donne, si veda <http://unionedonne.altervista.org/index.php/galleria-immagini-nemiche.html>

147 Pubblicità sottilette Kraft, tratta dal sito: <http://giovannacosenza.wordpress.com/2009/04/29/vita-da-sottilette/>, immagine tratta da: <http://www.facebook.com/pages/Gaia-La-bambina-della-pubblicita-delle-Sottilette-Kraft-Fila-Fondi/42341789620>

infantile. Anche in questo caso, le uniche iniziative a protezione, contrasto e prevenzione provengono dalla società civile: attraverso il blog **Un altro genere di comunicazione** è stata lanciata la campagna **“Libera Infanzia”**, sostenuta da privati cittadini e da diverse associazioni<sup>148</sup>. Il problema non è stato percepito da parte delle Istituzioni e non è stata prevista né programmata per il futuro nessuna azione specifica. Si auspica che il neo Garante per l'infanzia, istituito nel 2011 possa coordinare azioni volte a contrastare e prevenire nonché proteggere i diritti delle bambine e dei bambini nei programmi televisivi e nelle pubblicità su tutti i mass media in coordinamento con lo IAP e con il ministero delle Pari Opportunità.

## **5.5 STEREOTIPI SUL RUOLO DELLA DONNA IN FAMIGLIA E POLITICHE CHE LI CONFERMANO**

L'Indagine ISTAT<sup>149</sup> evidenzia che la diseguale divisione di genere del lavoro familiare è un fenomeno generalizzato: questo gap di genere assume in Italia tratti molto spiccati, sulle donne italiane ricade un carico di lavoro familiare più pesante che negli altri paesi e il contributo degli uomini resta tra i più bassi al mondo. Le donne dedicano al lavoro familiare 5h20', più di tutte le altre donne europee. Gli uomini dedicano alle stesse attività meno tempo che in tutti gli altri paesi europei. I dati ISTAT evidenziano il ruolo stereotipato della donna nella società italiana, stereotipo che, tra l'assenza di politiche di condivisione dei ruoli e di conciliazione, rigidità del mercato del lavoro e disinteresse generale, si radica sempre di più. Il Dipartimento Pari Opportunità ha lanciato il Progetto “P.A.R.I.”, Padri Attivi nella Responsabilità Interna alla famiglia<sup>150</sup>. Il progetto focalizza l'attenzione sul ruolo degli uomini nella famiglia al fine di arrivare a riequilibrare lo sbilanciamento del carico di lavoro familiare. L'iniziativa è utile, ma vanificata dalla mancanza di serie politiche, ed azioni che permettano la conciliazione dei tempi lavorativi con quelli di cura della famiglia (vedi art.13)

## **5.6 ASSENZA DI STRATEGIE DI LUNGO TERMINE PER COMBATTERE A LIVELLO CULTURALE GLI STEREOTIPI DI GENERE<sup>151</sup>**

Pur elencando una serie di iniziative e campagne di sensibilizzazione che hanno coinvolto il mondo del lavoro e dell'istruzione (**para.154-189**), il Rapporto Governativo evidenzia l'assenza di una strategia di lungo termine per combattere gli stereotipi di genere in ogni campo ambito della vita pubblica e privata.

### **5.6.1 Il Ruolo degli Enti Locali**

L'assenza di strategie nazionali nella lotta agli stereotipi, si ripercuote anche a livello locale. Ciononostante si segnala come esempio di buona prassi l'iniziativa adottata dal comune di Pontecagnano Faiano che, mediante ordinanza sindacale, nel 2010 ha proibito su tutto il territorio comunale l'affissione di immagini pubblicitarie che utilizzano come tema il corpo della donna in atteggiamenti ritenuti degradanti<sup>152</sup>.

## **5.7 EDUCAZIONE DI GENERE<sup>153</sup>**

### **5.7.1 Assenza di un piano nazionale per la promozione di programmi didattici rispettosi delle differenze di genere<sup>154</sup>**

È sicuramente positivo il Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'Associazione per il Coordinamento nazionale dei Comitati Pari Opportunità delle Università italiane (UNI.C.P.O.), al fine di promuovere studi di genere<sup>155</sup>. Altrettanto positiva è l'intesa siglata con il Ministero dell'Istruzione che istituisce la settimana contro la violenza nelle scuole (dal 12 al 18 ottobre 2010)<sup>156</sup>, durante la quale viene affrontato anche il tema della violenza e discriminazione di

148 <http://comunicazione digenere.wordpress.com/libera-infanzia/> Sul sito, Mary, l'ideatrice della campagna scrive: (..) “alle bambine vengono imposti ruoli di genere stereotipati, gli stessi che vengono applicati alle donne adulte, compresa la così detta erotizzazione del corpo. L'occidente è la società che tutela l'infanzia in assoluto in termini di leggi contro la pedofilia, pedo pornografia e gli abusi sui minori. Ma poi quando andiamo oltre alle leggi scopriamo che le leggi non sono sufficienti per poter affrettarci a dire che i minori sono tutelati. Gli abusi contro i bambini sono in aumento, il turismo sessuale contro i minori è compiuto maggiormente dagli occidentali e in Italia solo tra il 2008 e 2009 sono spariti più di mille bambini. Inoltre c'è un fenomeno nuovo: quello dell'erotizzazione del corpo infantile da parte dei mass-media. Se la pedo pornografia è un reato, perché l'erotizzazione dei bambini viene permessa? Non possiamo considerare dannose pure le immagini che violano l'infanzia, che impongono di essere adulti precocemente e di essere sessualmente appetibili? Alle bambine in particolare è richiesto di essere sexy, di assomigliare alle madri, quelle stesse madri che poi vengono vilipesa dalle pubblicità e televisione e ridotte a mero oggetto sessuale”.

149 Conciliare lavoro e famiglia, una sfida quotidiana, Fonte Istat, 2008, disponibile alla pagina [http://www.istat.it/dati/catalogo/20080904\\_00/](http://www.istat.it/dati/catalogo/20080904_00/) (pagine di riferimento: 10-39)

150 Per una Sintesi dei progetti si veda:

[http://www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/Progetti/PARI/ Sintesi\\_progetto\\_pari.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/Progetti/PARI/ Sintesi_progetto_pari.pdf)

151 Paragrafo riferito alla **Questione n. 10** del Comitato CEDAW.

152 Fonte: Io Donna, 19.03.2011.

153 Vedi **articolo 10 del Rapporto Ombra**.

154 Paragrafo riferito alla **Questione n. 11** del Comitato CEDAW.

155 Protocollo d'intesa rinnovato l'8 febbraio 2010, disponibile alla pagina:

[http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti\\_vari/UserFiles/PrimoPiano/protocollo\\_univ\\_2010.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/protocollo_univ_2010.pdf)

156 [http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti\\_vari/UserFiles/PrimoPiano/no-violenza/protocollo\\_carfagna\\_gelmini.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/no-violenza/protocollo_carfagna_gelmini.pdf)

genere coinvolgendo attivamente studenti e famiglie.

Tuttavia queste intese che caratterizzano in via generale tutte le iniziative sul tema sono deboli.

- 1) Le iniziative non sono coordinate e collegate tra loro, non rientrano in una strategia di ampio respiro; si agisce tramite singole azioni, in singoli ambiti pertanto l'efficacia di queste iniziative viene sminuita. Se l'azione del Ministero mira ad abbattere gli stereotipi e la discriminazione di genere nella scuola o nella famiglia<sup>157</sup>, altrettanto impegno dovrà profondere in tutti gli altri ambiti (per esempio nel lavoro e nella comunicazione mass mediatica): è questa trasversalità che potrebbe conferire efficacia alle azioni intraprese.
- 2) La maggior parte delle azioni ha carattere temporaneo, viceversa, esse dovrebbero avere un orizzonte temporale di lungo termine o avere carattere permanente.
- 3) La maggior parte delle azioni si risolve in uno stanziamento di fondi, che non necessariamente confluiscono in azioni sviluppate in un'ottica di genere, con il rischio che azioni che hanno l'obiettivo di decostruire stereotipi in realtà li rafforzino.
- 4) Non viene monitorato l'impatto delle azioni finanziate, nè vi è un controllo in termini di idoneità dell'azione sviluppata rispetto all'obiettivo che si vuole conseguire.

**5.7.2 Necessità di inserire il genere nei curricula degli insegnanti di ogni grado scolastico**

**5.7.3 Necessità di aumentare il numero di moduli di studi di genere nei corsi universitari**

**5.7.4 Necessità di promuovere un uso non sessista della lingua italiana**

## **5.8 LE DONNE STRANIERE, ROM E SINTE NON VENGONO RAPPRESENTATE**

### **5.8.1 La presenza delle donne straniere nelle televisioni italiane è statisticamente irrilevante**

La presenza delle donne straniere in televisione passa "inosservata", nonostante le straniere oggi costituiscano un'ampia fetta della popolazione italiana. L'assenza è particolarmente significativa per quanto riguarda i programmi di informazione e di politica<sup>158</sup>.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di elaborare una normativa sugli stereotipi di genere lesivi dei diritti delle donne e delle bambine, che imponga linee guida di genere alle quali i media, le aziende e le agenzie pubblicitarie siano tenute a conformarsi.***
- ***Di elaborare strategie e misure specifiche per contrastare la rappresentazione stereotipata ed eccessivamente sessualizzata delle donne e delle bambine nei mass media.***
- ***Di promuovere una pianificazione coordinata e permanente tra Garante dell'infanzia, Ministero delle Pari Opportunità e lo IAP, per tutelare le future generazioni dai messaggi distorti dei mass media.***
- ***Di imporre tangibili e non contrattabili penalità per pubblicità sessiste e razziste, o che incitano a comportamenti discriminatori.***
- ***Di coinvolgere e sensibilizzare le aziende private per contrastare pubblicità sessiste e razziste.***
- ***Di incoraggiare i mass media anche privati ad adottare codici etici per garantire una***

<sup>157</sup> Ci si riferisce al programma PARI.

<sup>158</sup> Dalla ricerca "Immigrazione e asilo nei media italiani", condotta dalla Faoltà di Scienze della Comunicazione della Università La Sapienza di Roma, (Roma, 17.12.2009), nel paragrafo "I protagonisti: maschi, "etnici" e senza voce" (p.12,13) emerge che "In generale si conferma una peculiarità, accentuata nel caso di protagonisti privi di passaporto italiano, della descrizione "di genere" fornita dell'informazione. I protagonisti dei crimini narrati sono in larga prevalenza maschi, quasi l'ottanta per cento quando sono stranieri (79,4%), più del settanta quando sono italiani (71,8%). La popolazione italiana, come quella straniera, ha una composizione di genere naturalmente molto più equilibrata che divide più o meno a metà l'universo femminile da quello maschile. Immagine speculare nel caso delle vittime. Se le donne nate in Italia sono vittime di reati in poco più della metà dei casi (52,2%), quelle nate all'estero rappresentano il 65,6 per cento dei casi. Ma la differenza tra protagonisti autoctoni o immigrati delle notizie si evidenzia anche dall'insieme degli altri attributi che possono figurare nei "pezzi" di cronaca. L'immagine dei criminali immigrati risulta schiacciata su un solo dettaglio: la nazionalità. La provenienza geografica, o in alcuni casi "l'etnia", del protagonista del fatto o dell'autore del crimine rimane pressoché l'unica caratteristica usata per ritrarne la figura. Se nel caso dei "collegli" italiani per il ritratto vengono usate più frequentemente la professione (46,1% contro il 26), l'età (47,2 vs. 38,2) o l'aver o meno un lavoro (10,0 vs. 5,3) per gli stranieri sembra basti la provenienza geografica. Ma quale ruolo svolgono questi attori protagonisti della notizia? Spesso sono semplice oggetto della trattazione, mentre molto raramente ne diventano partecipanti attivi, ridotti a pura rappresentazione figurata, e per questo stereotipa, del criminale o della vittima, senza particolari connotati umanizzanti quali una storia personale, personalità, idee.



*comunicazione responsabile, gender sensitive, rispettosa e rappresentativa dei minori e delle minoranze.*

- *Di sviluppare un Piano Nazionale per la promozione di programmi didattici rispettosi dei diritti delle donne, delle differenze di genere e della sessualità.*
- *Di promuovere indagini sugli stereotipi di genere e sessuati lesivi verso donne e bambine/i presenti ed utilizzati nei mass media che permettano di evidenziare e monitorare i messaggi irrispettosi dei diritti delle donne e dei bambini.*
- *Di promuovere indagini sulle conseguenze che la diffusione di stereotipi di genere attraverso la pubblicità, i programmi televisivi e i giocattoli può avere sulle bambine e sulle adolescenti. Gli esiti delle indagini potrebbero essere utili per formulare regolamenti e pianificare azioni a protezione e contrasto di tali effetti, in coordinamento con il Garante per i diritti dell'infanzia.*
- *Di prevedere corsi di formazione sulle questioni di genere e su genere e comunicazione per il tutto personale che lavora nel mondo dei media, dagli scrittori di fiction ai presentatori televisivi ai giornalisti ai cameramen. Questa azione permetterebbe di accrescere la consapevolezza e la considerazione di chi lavora nel processo comunicativo per la questione di genere.*
- *Di incoraggiare i proprietari dei mass media i direttori di testate giornalistiche, televisive, di internet etc. a riflettere sulla diversa composizione sociale della società, valorizzando le differenze di genere e culturali e dando voce all'esperienza delle migranti e delle donne Rom e Sinte.*
- *Di elaborare linee guida per la promozione della diversità e per una comunicazione di genere e favorirne la più ampia diffusione.*
- *Reinserire l'ora di insegnamento dell'educazione civica nelle scuole e sviluppare programmi che educano alla relazione rispettosa tra i generi.*
- *Di incrementare i programmi destinati ad abbattere gli stereotipi relativi alla famiglia e al lavoro di cura, che vedono la donna quale principale addetta allo svolgimento di determinati compiti (dalla cura dei figli a quella della casa). Questa azione, per poter essere efficace, dovrebbe coinvolgere diversi ambiti, culturale, lavorativo e serie politiche di welfare a sostegno della famiglia.*
- *Di promuovere inventivi e premi per le pubblicità che evidenziano una immagine positiva del ruolo della donna e delle bambine nella società.*
- *Promuovere nelle scuole campagne educative visive, per preparare le giovani generazioni ad interpretare e contrastare l'immaginario stereotipato che viene proposto dai mass media.*

## ARTICOLO 6 SFRUTTAMENTO SESSUALE DELLE DONNE

### 6.1 TRATTA

#### 6.1.1 Mancata diffusione dei dati statistici<sup>159</sup>

Non sono stati resi noti all'opinione pubblica i dati sul numero delle vittime che hanno avuto accesso ai programmi di protezione sociale dal 2008 a oggi, nè tanto meno dettagli disaggregati per sesso, età e nazionalità, nonostante questi dati<sup>160</sup> siano raccolti da tutti gli enti che partecipano ai progetti antitrattra, e acclusi alle relazioni da presentare obbligatoriamente al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che approva e cofinanzia detti progetti.

La spiegazione fornita dal Governo al **paragrafo 102 delle "Risposte"** è insufficiente: la redazione della nuova scheda SIRIT, che richiede agli Enti una modalità leggermente diversa di compilazione dei dati, non giustifica la mancata elaborazione dei dati già collazionati dagli Enti.

#### 6.1.2 Mancanza di campagne di sensibilizzazione<sup>161</sup>

Non è stata posta in essere alcuna campagna di sensibilizzazione sistematica e duratura sui mezzi di comunicazione di massa al fine di informare l'opinione pubblica sulla natura forzata di parte della prostituzione su strada e di donne migranti, ed al fine di scoraggiare i potenziali clienti.

Non è stata posta in essere nessuna campagna di sensibilizzazione mirata alle eventuali vittime di sfruttamento sui loro diritti.

Le organizzazioni antitrattra denunciano che le possibilità offerte dall'art.18 del decreto legislativo 286 del 1998 non vengono più proposte alle persone trovate nell'esercizio della prostituzione in strada.

Tale indifferenza è dovuta principalmente a un forte calo nella tensione etica rispetto al tema del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento. Infatti, pur avendo l'Italia firmato e ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa, nessuna azione è stata messa a punto al fine di diffondere una cultura del rispetto nei confronti delle donne e di applicare l'Articolo 6 (Misure per scoraggiare la domanda), soprattutto rispetto all'obbligo positivo di trovare metodologie e strategie idonee a scoraggiare in modo efficace la domanda dei clienti, se non mediante la previsione di sanzioni ai clienti.

#### 6.1.3 Manca un Piano Nazionale antitrattra

Nonostante da anni le Associazioni impegnate nel settore sollecitano un dialogo costruttivo con il Governo, non è stato fatto nessun progresso significativo per la redazione e l'adozione di un Piano Nazionale Antitrattra.

#### 6.1.4 Necessità di uniformare la competenza per la persecuzione dei reati di tratta e di traffico

I magistrati evidenziano che un problema nell'efficace persecuzione delle condotte criminali di sfruttamento sessuale e tratta può derivare dalla frammentazione della competenza per i reati di tratta e traffico. Per il reato di tratta la competenza è delle Direzioni Distrettuali Antimafia, mentre per il reato di traffico è delle Procure ordinarie. La tratta, però, si cela spesso dietro al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Una competenza diversificata, associata al non sempre fluido rapporto tra le Procure, potrebbe causare una dispersione di informazioni utili per la corretta qualificazione del reato. Infine, un miglioramento della cooperazione internazionale potrebbe evitare che le indagini si fermino a livello nazionale, magari coinvolgendo soltanto gli ultimi anelli della catena della tratta<sup>162</sup>.

#### 6.1.5 Inadeguata attuazione dell'art. 18 d. lgs. 286/1998<sup>163</sup>

Con la **Raccomandazione n. 32/2005** il Comitato CEDAW incoraggiava lo Stato membro a ripensare la l. 189/2002 attraverso modifiche volte ad assicurare che tutte le vittime di tratta potessero beneficiare del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

La Raccomandazione è stata totalmente disattesa.

La tratta di persone è un crimine contro i diritti umani. L'approccio preventivo e repressivo al fenomeno deve essere centrato su assistenza e protezione dei diritti fondamentali violati, condizioni essenziali anche

<sup>159</sup>Paragrafo riferito alla **Questione n. 18 del Comitato CEDAW.**

<sup>160</sup>Contatti con il target di riferimento avuti da ogni associazione, ospitalità in case di fuga, procedimenti giudiziari incardinati, permessi di soggiorno ottenuti.

<sup>161</sup>Paragrafo riferito alla **Questione n. 17 del Comitato CEDAW.**

<sup>162</sup>Paragrafo 8.3, pg. 81 del Rapporto di ricerca del gennaio 2010 del Servizio di expertises e competenze per il monitoraggio, Raccolta dati, ricerche sperimentali, elaborazione ed implementazione di un sistema informatico per supportare l'attivazione dell'osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, del Dipartimento Pari Opportunità, su: [http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto\\_2.b1.pdf](http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto_2.b1.pdf)

<sup>163</sup>Paragrafo riferito alla **Questione n. 19 del Comitato CEDAW.**

per l'identificazione delle vittime.

Manca una politica di prevenzione e protezione che effettivamente metta al centro l'esigenza di tutela delle vittime di tratta. Le politiche poste in essere dal 2005 ad oggi hanno messo al centro la persecuzione degli sfruttatori e l'eliminazione del degrado connesso alla prostituzione in strada.

#### **6.1.5.1 La protezione delle vittime è resa più difficile dalle modifiche introdotte dal "Pacchetto Sicurezza". Rischio che la protezione accordata alle vittime dall'art. 18 del d. lgs. 286/1998 sia neutralizzata dalle nuove disposizioni introdotte.**

##### **6.1.5.1.1 Art. 6 d. lgs. 286/1998**

La protezione delle vittime è resa più difficile dalle modifiche introdotte dalla l. 94/2009 all'art. 6 del d. lgs. 286/1998<sup>164</sup>. Si sa che le vittime di sfruttamento sessuale sono perlopiù presenti irregolarmente su territorio italiano<sup>165</sup>: è evidente che se per informarsi o esporre denuncia queste persone rischiano di essere trattenute ed espulse, ovvero soggette a procedimenti penali, la richiesta di aiuto diminuisce drasticamente<sup>166</sup>.

##### **6.1.5.1.2 Art. 10 bis d. lgs. 286/1998**

Sono i magistrati<sup>167</sup> a denunciare che l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegali nel territorio dello Stato<sup>168</sup> può rendere molto più difficile il percorso di protezione "giudiziale" delle vittime di tratta che scelgono di denunciare gli sfruttatori.

Nonostante la natura giuridica di semplice contravvenzione, questo reato comporta necessariamente che la vittima di tratta o anche di semplice sfruttamento della prostituzione debba rendere eventuali dichiarazioni - perché possano essere utilizzate - in qualità di persona indagata di reato connesso e quindi debba anche essere assistita da un difensore; inoltre la stessa qualità di indagata comporta uno svilimento delle sue dichiarazioni e delle eventuali accuse nei confronti di trafficanti e sfruttatori (rese con la prospettiva di accedere al programma di protezione sociale previsto dall'art.18), dovendo necessariamente trovare applicazione (anche nella fase delle indagini) il criterio di valutazione della prova di cui all'art.192, commi 3 e 4, del codice di procedura penale in virtù del quale tali dichiarazioni non sono sufficienti da sole a costituire prova dei fatti indicati, ma devono essere valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermino l'attendibilità. E' agevole prevedere che l'esigenza di rispetto della normativa processuale non faciliterà l'approccio delle vittime di tratta al meccanismo dell'art.18 e che la svalutazione delle loro dichiarazioni comporterà un indebolimento complessivo del sistema delineato dallo stesso articolo nei suoi aspetti di strumento di indagine e nella sua efficacia repressiva.

#### **6.1.5.2 Il "percorso giuridico"? Scelta obbligata. La maggior parte delle vittime di tratta viene indotta a denunciare i trafficanti per poter ottenere il permesso di soggiorno. La denuncia degli sfruttatori non sempre garantisce alle vittime una adeguata protezione**

Le associazioni antitratta denunciano che, nonostante l'art. 18 preveda quali modalità di accesso al programma di protezione sociale sia il "percorso giuridico" che il "percorso sociale" (a seconda che le vittime dei reati in questione partecipino al programma avendo presentato formale denuncia-querela o a prescindere dalla stessa), di fatto la maggior parte delle Questure del territorio nazionale nega il Permesso di soggiorno alle donne che chiedono protezione scegliendo di non denunciare i propri trafficanti/sfruttatori<sup>169</sup>. Questo ostacola fortemente la scelta per le vittime, pure prevista dalla legge e considerata una buona prassi a livello internazionale, di accedere al "percorso sociale". Infatti l'eventuale diniego del Permesso di soggiorno da parte della Questura costringerebbe la donna a presentare uno specifico ricorso all'Autorità Giudiziaria, con conseguente notevole aggravio di costi e tempo. Anche in caso di formale denuncia non sempre le vittime possono venire inserite nei programmi di protezione ed ottenere il permesso di soggiorno, perché le Procure possono ritenere tali denunce insufficienti ad instaurare un procedimento penale.<sup>170</sup> Non è prevista nessuna protezione per la vittima se il procedimento viene archiviato: sia perché la sua presenza sul territorio viene considerata irregolare, sia perché è esposta alle ritorsioni da parte degli sfruttatori.

164 Tali modifiche legislative prevedono che per l'accesso a qualsiasi servizio pubblico o pubblica amministrazione, escluse le cure urgenti o essenziali garantite dall'art. 35 d. lgs. 286/1998 e i servizi scolastici obbligatori per i minori, lo straniero è obbligato ad esibire ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio un valido titolo di soggiorno.

165 In quanto fanno ingresso nel territorio dello Stato - di norma condotti o veicolati dalle organizzazioni o dagli individui destinati ad esercitare il controllo su di loro che li inducono in situazioni di sfruttamento - senza alcun visto d'ingresso.

166 Vedi NICODEMI F., BONETTI P., "Misure di protezione sociale - Scheda pratica", su:

[http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=documenti&id=1073&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1073&l=it)

167 Osservazioni tratte dalla Relazione del dott. Cataldo MOTTA, Procuratore della Repubblica Lecce, all'incontro di studio organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Ufficio dei Referenti Distrettuali per la Formazione Decentrata del Distretto della Corte di Appello di Roma il 21 gennaio 2010 a Roma "Tratta di esseri umani: evoluzione del fenomeno e mezzi di contrasto".

168 Introdotto dalla legge n.94 del 15 luglio 2009 all'art.10-bis del d. lgs. 286/1998.

169 Questo, nonostante sia proprio l'art. 18 a prevedere la possibilità di accedervi attraverso la presa in carico della vittima da parte di un Ente accreditato, che redige una relazione sulla vicenda di tratta del/la suo/a assistito/a, e garantisce circa la sua attendibilità e circa la sua ferma volontà di allontanarsi dal circuito di sfruttamento.

170 Perché le informazioni fornite dalla vittima sono insufficienti o di difficile riscontro attraverso l'attività investigativa.

Questa eventualità non è infrequente: le Procure e i Tribunali Penali manifestano notevoli differenze nella consapevolezza, nella competenza e nella sensibilità rispetto al tema del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo, dando luogo ad oggettive differenze territoriali nell'applicazione dell'art.18 del decreto legge 286 del 1998<sup>171</sup>. Ciò genera un'ingiustificata diversificazione nella protezione delle persone trafficate.

### **6.1.5.3 Inadeguatezza delle misure di integrazione sociale per le vittime che scelgono il percorso sociale di protezione**

I programmi di protezione sociale previsti dall'art. 18 del d. lgs. 286/1998, dovrebbero garantire un percorso di protezione complesso alle vittime del traffico<sup>172</sup>, ma spesso le misure disposte sono inadeguate.

Il completo reinserimento sociale delle persone trafficate è ostacolato dalle modalità dell'accesso ai corsi di formazione, che prevedono quale requisito il possesso del permesso di soggiorno. A causa dell'iter complesso previsto dall'art. 18, l'effettivo rilascio del titolo richiede periodi che sono talvolta estremamente lunghi. Al contrario, per queste donne il rilascio del permesso di soggiorno assume un valore assoluto altissimo<sup>173</sup>. Tutto il tempo di quest'attesa rischia di divenire un "tempo vuoto".

### **6.1.5.4 Mancata protezione alle vittime qualora il crimine contro di loro non sia avvenuto su territorio italiano**

E' stata documentata da numerose associazioni e dalle stesse autorità giudiziarie la drammatica estensione del fenomeno della tratta di donne nigeriane che, nel percorso verso l'Italia, vengono fatte transitare per la Libia, e lì costrette alla prostituzione in veri e propri carceri-bordelli.

Gli Enti antitratta denunciano l'attuale impossibilità di offrire adeguate forme di protezione alle vittime anche qualora il crimine contro di loro non sia avvenuto su territorio italiano, a causa dell'attuale formulazione dell'art. 18 d. lgs. 286/1998. La norma viene interpretata restrittivamente e le donne trafficate in altri Paesi e poi condotte in Italia (per essere anche qui trafficate) vengono private della possibilità di accedere ai percorsi di protezione sociale<sup>174</sup>. La protezione invece dovrebbe essere estesa anche a queste donne sia per la presenza in questi casi di indicatori di **pericolo grave e attuale per la vittima** (per la determinazione dei quali appare ininfluenza l'ubicazione dei luoghi nei quali l'evento criminoso è stato perpetrato) sia in considerazione della dimensione transnazionale del reato di tratta di esseri umani, già definita nel Protocollo Addizionale delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale (Palermo, 2000).

### **6.1.5.5 Numero insufficiente di case rifugio**

Non è noto il numero di case rifugio per donne vittime di tratta a livello nazionale, né quanti fondi siano stati stanziati per il mantenimento di tali strutture.

## **SI RACCOMANDA:**

- **La raccolta e la diffusione dei dati statistici relativi alla protezione delle vittime di tratta.**
- **La definizione di un Piano Nazionale antitratta.**
- **La promozione del numero verde nazionale antitratta.**
- **Il finanziamento di campagne di sensibilizzazione volte a informare i clienti sulla natura forzata della maggior parte della prostituzione su strada e delle donne straniere.**
- **La previsione di strumenti di valutazione dell'attuazione delle misure adottate, di raccolta**

171 E non solo nel caso di archiviazione: nei casi in cui inizia il procedimento penale per uno dei delitti indicati dall'art. 18 T.U il questore rilascia il permesso di soggiorno previa acquisizione della proposta ovvero del parere del procuratore della Repubblica, che essendo titolare dell'azione penale ha gli elementi per meglio valutare la gravità e l'attualità del pericolo che corre lo straniero e il livello di sfruttamento e di collaborazione della vittima, il tipo di organizzazione criminale e le conseguenti esigenze processuali. Il parere del procuratore della Repubblica ai fini del rilascio del permesso di soggiorno è obbligatorio ma, dal testo di legge, non si capisce se è anche vincolante. Di qui le disparità applicative, che sussistono nonostante la circolare del 28 maggio 2007 – prot. 11050/M – del Ministero dell'Interno ha precisato che nel caso del percorso giudiziario il Procuratore della Repubblica deve offrire al questore gli elementi necessari per valutare la gravità e l'attualità del pericolo ma che comunque il questore dovrà autonomamente valutare la situazione di concreto pericolo per l'incolumità dello straniero. Tale interpretazione ha trovato ulteriore conferma nella sentenza n. 6023 del 10 ottobre 2006 del Consiglio di Stato. Si veda NICODEMI F., BONETTI P., "Misure di protezione sociale - Scheda pratica", su [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=documenti&id=1073&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1073&l=it).

172 Ovvero, lo Stato membro dovrebbe disporre le misure necessarie ad assicurare l'effettiva possibilità di intercettare le donne trafficate, fornire loro accoglienza, ospitalità, formazione, ricerca attiva del lavoro e inserimento professionale.

173 Le persone inserite nel percorso di protezione all'interno di Centri e case di fuga hanno una necessità estrema di veder concretizzate nuove opportunità, e vivono il loro presente quotidiano in maniera estremamente complessa, a causa dei gravi traumi subiti durante il periodo dello sfruttamento – e non solo.

174 La Cooperativa Be Free denuncia che si tratta di un numero molto alto di donne: ad esempio, per quanto riguarda il solo CIE di Ponte Galeria, il 25% delle nigeriane qui trattenute e che hanno chiesto aiuto allo sportello dell'Associazione ha subito sfruttamento sessuale in Libia prima di essere portata in Italia. Be Free, Dossier sull'esperienza di sostegno a donne Nigeriane trattenute presso il c.i.e. di ponte galeria e trafficate attraverso la Libia. Richiesta di ampliamento dell'applicabilità dell' Art. 18 d. lgs. 286/1998.

*e scambio di informazioni, di cooperazione e creazione di partenariati e diffusione delle migliori prassi.*

- *Che venga assicurata una speciale protezione nei confronti delle minorenni costrette in attività prostituitiva o vittime di tratta o sfruttamento sessuale.*
- *Che la persona trafficata non venga criminalizzata o ostacolata nell'accesso alle misure di protezione per eventuali reati derivanti dall'essere stata trafficata. Le persone trafficate devono essere considerate come vittime e dunque, non dovrebbero neanche essere perseguite penalmente o in via amministrativa per il loro status di irregolari<sup>175</sup>.*
- *Di individuare forme di protezione adeguate per le vittime di tratta anche nel caso in cui il procedimento penale venga archiviato per motivi indipendenti dal contributo fornito dalla vittima alle indagini.*
- *Di uniformare la competenza per i reati di tratta e di traffico.*
- *Di implementare i collegamenti tra le Procure.*
- *Di implementare la formazione dei magistrati e delle forze dell'ordine, al fine di uniformare gli orientamenti giurisprudenziali in materia di applicazione dell'art. 18 d. lgs. 286/1998 nell'ambito di procedimenti penali.*
- *Di prevedere soglie minime di assistenza alle quali tutte le persone trafficate abbiano diritto, tese all'emancipazione, all'inclusione sociale e alla partecipazione delle stesse.*
- *Di individuare strategie efficaci perché tutte le vittime di sfruttamento sessuale possano beneficiare in tempi brevi del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.*
- *Di rendere possibile fin da subito l'accesso a percorsi formativi anche alle donne trafficate in attesa del permesso di soggiorno, sulla base di presentazione e relazione della ONG che le ha in carico.*
- *Di estendere l'applicabilità dell'art. 18 d. lgs. 286/1998 alle donne trafficate presenti in Italia e qui a rischio di sfruttamento, anche qualora il crimine contro di loro non sia avvenuto su territorio italiano.*
- *Di estendere la protezione ai familiari delle vittime rimasti in patria che risultano in situazioni di rischio effettivo<sup>176</sup>.*
- *Di rendere pubblico il numero di case rifugio per donne vittime di tratta a livello nazionale e regionale.*
- *Di rendere pubblico l'importo stanziato per il funzionamento delle case rifugio per donne vittime di tratta.*
- *Di finanziare un'adeguata formazione degli operatori, necessariamente integrata e multiprofessionale, con particolare riguardo alla formazione delle forze dell'ordine (a partire dalle unità che operano con competenza territoriale municipale) relativa alle modalità di accesso al programma di protezione sociale ed ai possibili indicatori dei reati in questione.*
- *Di favorire il ruolo di tramite dei rappresentanti degli enti locali e delle ONG, e l'instaurarsi di rapporti di fiducia e collaborazione con le vittime di tratta, nonché la funzione di raccordo con i pubblici ministeri utile a identificare comportamenti e situazioni che possano indicare la presenza di tratta.<sup>177</sup>*
- *Di provvedere alla promozione e all'elaborazione di protocolli di intesa secondo un approccio multiagenzia (tra le autorità giudiziarie, le forze dell'ordine, i soggetti istituzionali, gli enti e associazioni di volontariato che operano nel settore delle violenze*

175 Si veda in tal senso MANCINI D., "Il cammino europeo nel contrasto alla tratta di persone", in *Dir. Pen. e Processo*, 2010, 9, 1114

176 Raccomandazione formulata anche a pg. 72 del Rapporto di ricerca del gennaio 2010 del Servizio di expertises e competenze per il monitoraggio, Raccolta dati, ricerche sperimentali, elaborazione ed implementazione di un sistema informatico per supportare l'attivazione dell'osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, del Dipartimento Pari Opportunità, su: [http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto\\_2.b1.pdf](http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto_2.b1.pdf)

177 Raccomandazione formulata anche a pg. 72 del Rapporto di ricerca del gennaio 2010 del Servizio di expertises e competenze per il monitoraggio, Raccolta dati, ricerche sperimentali, elaborazione ed implementazione di un sistema informatico per supportare l'attivazione dell'osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, del Dipartimento Pari Opportunità, su: [http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto\\_2.b1.pdf](http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto_2.b1.pdf)



**di genere) che abbiano l'obiettivo fondamentale dell'identificazione, assistenza e protezione della vittima.**<sup>178</sup>

- **Di coinvolgere tutte le organizzazioni della società civile attive sul campo fin dall'inizio e in ogni fase in tutte le attività, tra cui l'identificazione delle vittime, la prestazione di assistenza e il miglioramento del processo legislativo.**

## 6.2 PROSTITUZIONE<sup>179</sup>

### 6.2.1 Assenza di dati statistici sulla prostituzione

Come riconosciuto dal Governo nelle **"Risposte" al paragrafo 99**, dal 2003 non sono stati raccolti dati aggiornati sulla prostituzione in Italia.

### 6.2.2 Discorso pubblico sulla prostituzione. Incapacità di distinguere tra prostituzione volontaria e sfruttamento della prostituzione. Conseguenze giuridiche (Art. 5 & art. 6 CEDAW)

E' diffusa la percezione in generale delle donne come oggetti sessuali, da un lato a causa del diffuso utilizzo del corpo femminile nudo e disponibile nei media, dall'altro a causa della facile ironia posta in essere in particolare dalle più alte cariche governative e politiche, anche durante l'esercizio delle funzioni Istituzionali, sull'importanza della prestanza fisica delle donne e sulla valorizzazione del ruolo maschile di "latin lover" come caratterizzazione degli italiani nel mondo.

Il modo in cui i media rappresentano le vicende giudiziarie dei politici legate anche alla prostituzione *indoor* e *outdoor* tende ad avallare nell'opinione pubblica l'idea che la tratta sia un fenomeno che riguarda solo le prostitute straniere su strada e non anche altre fasce sociali. In una visione fortemente moralista del "sesso a pagamento", la prostituzione *in door* (escort, club privée, night club, mondo della moda e dello spettacolo), seppure conosciuta alle forze dell'ordine ed alla comunità, viene solitamente tollerata, al contrario la prostituzione su strada incontra una forte criminalizzazione<sup>180</sup> sia essa libera o forzata, anche per motivi politici di ordine pubblico e di controllo del territorio.

Questa dicotomia ha determinato il proliferare di proposte di legge in Parlamento, tendenti da un lato alla legalizzazione dell'esercizio "libero" della prostituzione, nel riconoscimento della dignità e del diritto alla sicurezza e salute delle persone che si prostituiscono, e dall'altro tendenti a criminalizzare *in toto* l'esercizio della prostituzione, prevedendo la punizione di prostitute e clienti<sup>181</sup>.

Poiché il dibattito parlamentare sulla prostituzione ha subito un fermo a seguito delle vicende giudiziarie del Premier, sono proliferate le ordinanze sindacali "antiprostituzione".

La repressione della prostituzione su strada ha determinato notevoli difficoltà nella lotta alla tratta.

### 6.2.3 I Sindaci hanno spesso utilizzato il potere di ordinanza in maniera direttamente ed indirettamente discriminatoria nei confronti delle donne che esercitano la prostituzione su strada<sup>182</sup>. Le prostitute di strada vengono considerate soggetti pericolosi, soggette a

178 Come richiesto nella delibera 21.07.2009 del CSM.

179 Per ulteriori dettagli sulla prostituzione in Italia e sulla reazione della società civile alle ordinanze antiprostituzione e al disegno di legge Carfagna si veda, in inglese: [http://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution\\_in\\_Italy](http://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution_in_Italy) , <http://www.sexworkeurope.org/en/component/content/article/19-icrse-network-news/490-italy-prostitute-amanti-protette> , <http://www.xtalkproject.net/?p=184> , <http://www.italymag.co.uk/italy/veneto/verona-target-home-sex-workers> , <http://www.lauraagustin.com/prostitute-poveri-e-irregolari-controlling-migrant-women-not-helping-prostitutes-or-sex-workers>

180 La criminalizzazione delle prostitute su strada avviene sia in quanto prostitute sia in quanto migranti. Emblematica della concezione che gli italiani hanno delle prostitute di strada è la frase pronunciata dall'europarlamentare Sonia Alfano durante la trasmissione radiofonica "la Zanzara" in onda su Radio 24 in data 4 novembre 2010. Nel corso di tale trasmissione, interpellata dal giornalista Giuseppe Cruciani in merito al cosiddetto caso RUBY-BERLUSCONI, Sonia Alfano sostenne che "il premier ha una dignità inferiore a quella d'una prostituta nigeriana".

181 L'onorevole Franco Grillini ha presentato una proposta di legge (n. 2229/2007) tesa a disciplinare l'esercizio della prostituzione e ad affermare la dignità e il diritto alla sicurezza e salute delle persone che si prostituiscono. Sono state presentate inoltre le proposte di Katia Bellillo Norme per la legalizzazione della prostituzione (1644), di Mascia Disposizioni in materia di prostituzione (1168), di Elisabetta Gardini Disposizioni contro la pratica e lo sfruttamento della prostituzione (1127), di Matteo Brigandi Disposizioni per la regolamentazione dell'esercizio della prostituzione (1068), di Carolina Lussana Disposizioni in materia di prostituzione (1040) di Teodoro Buontempo Nuove norme sulla prostituzione (301) di Luana Zanella Nuove norme concernenti l'esercizio della prostituzione e la lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (230) una proposta di legge di iniziativa popolare, la n° 6 presentata dalla Comunità Papa Giovanni XXIII che prevede la punibilità del cliente. Al Senato sono stati depositati il disegno di legge Disposizioni in materia di prostituzione (274) di Tiziana Valpiana e Norme per contrastare l'acquisizione di prestazioni sessuali (210) di Maria Burani Procaccini. Nel 2008 Daniela Santanchè ha presentato un quesito referendario ([http://www.danielasantanche.com/stradeprotette/wp-content/uploads/2008/06/testo\\_quesito\\_referendario.doc](http://www.danielasantanche.com/stradeprotette/wp-content/uploads/2008/06/testo_quesito_referendario.doc)) per abolire diversi punti della Legge Merlin. La proposta non ha avuto alcun seguito.

182 Si veda **paragrafo 2.6.2 del Rapporto Ombra**. Considerazioni svolte in questo paragrafo tratte da: Prostituzione, favoreggiamento della prostituzione e intralcio alla circolazione, Avv. DI STEFANO A. Oriano, 26.02.2007, su:

## **controlli di polizia e scacciate dalle città**

L'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/00) così come riformulato in seguito al Pacchetto Sicurezza, ha legittimato il potere dei Sindaci di intervenire a dismisura sulla prostituzione. Già prima nel corso dell'ultimo decennio, sull'onda di campagne moralistiche e religiose, numerosi Sindaci hanno emesso "ordinanze antiprostituzione", attraverso provvedimenti formalmente motivati dalla necessità di tutela del demanio pubblico e/o la sicurezza della circolazione stradale, ma che in realtà costituiscono vere e proprie forme di criminalizzazione/discriminazione diretta/indiretta nei confronti delle donne, soprattutto migranti, transessuali, che esercitano la prostituzione su strada (Ad esempio, le ordinanze sindacali nella maggior parte dei casi risultano, o potrebbero risultare, illegittime a fronte di ricorsi all'autorità giudiziaria, tuttavia continuano ad essere emanate poiché le autorità locali confidano che i clienti sanzionati non impugnino i verbali di contravvenzione per evitare la "pubblicità negativa" dell'aver fruito di prestazioni sessuali a pagamento che conseguirebbe al ricorso amministrativo e/o giudiziario).

Le reti di servizi integrati rivolti alle donne costrette alla prostituzione e/o vittime di tratta denunciano di non essere mai state coinvolte dagli Enti locali che hanno deciso di adottare queste ordinanze<sup>183</sup>.

Nessuna di queste ordinanze prevede azioni positive di inclusione sociale, di mediazione dei conflitti, di formazione delle forze dell'ordine ai fini dell'individuazione delle persone sfruttate o trafficate. Tutte prevedono esclusivamente misure sanzionatorie.

Molti enti a seguito della emanazione delle ordinanze hanno denunciato la difficoltà a costruire relazioni stabili per raggiungere le persone in strada che potenzialmente potrebbero essere vittime di tratta, a causa della forte diffidenza e della maggiore mobilità sul territorio per sfuggire ai controlli di polizia<sup>184</sup>.

Le ordinanze trovano apparentemente giustificazione o nell'articolo 823 del codice civile ("Condizione del demanio pubblico")<sup>185</sup> o in motivi di sicurezza e ordine pubblico<sup>186</sup>. In entrambi i casi, il comportamento sanzionabile è costituito dalla fermata del veicolo al fine di richiedere informazioni sulle prestazioni sessuali a pagamento o di contrattare (o concordare) le stesse.

Per evidenziare la matrice discriminatoria di queste ordinanze e del modo in cui vengono applicate, si riporta il caso del Comune di Sovizzo ove i carabinieri hanno fermato, sulla strada statale, un automobilista che viaggiava con una signora di colore. Lasciando allontanare indisturbata la signora, i carabinieri hanno contestato al guidatore la violazione della ordinanza antiprostituzione emessa dal sindaco di Sovizzo su due presupposti non dimostrati: che la signora (in quanto di colore?) fosse una prostituta e che fosse stata contattata e raccolta in zona "coperta" dall'ordinanza del sindaco. L'automobilista ha impugnato il provvedimento di fronte al tribunale di Vicenza che ha accolto il ricorso (sentenza n. 63 del 1998) ritenendo illegittime sia l'ordinanza del sindaco che le modalità di contestazione dei carabinieri. La sentenza ritiene che l'ordinanza antiprostituzione violi il canone di determinatezza della condotta punita, in quanto prevede che agli automobilisti "sia vietato chiedere informazioni a soggetti che, per atteggiamento o per l'abbigliamento o per le modalità comportamentali manifestano l'intenzione di esercitare l'attività di prestazioni sessuali a pagamento", e permette agli addetti al traffico una valutazione assolutamente discrezionale dei requisiti che integrano il comportamento punibile, non consentendo in tal modo al presunto trasgressore una percezione esatta della condotta vietata. Illegittima viene anche considerata quella parte dell'ordinanza che prevede sanzioni sul semplice presupposto di transitare o sostare in auto nel comune di Sovizzo con abbigliamento o comportamenti tali da far apparire agli incaricati della vigilanza che si eserciti attività di meretricio, disposizione che va ad interferire anche con le modalità di prova della sussistenza della violazione, ledendo il diritto di difesa del cittadino.

E' evidente come le ordinanze sindacali creino un dispari trattamento delle persone che esercitano prostituzione su strada da paese a paese e, soprattutto, contribuiscano a rinforzare stereotipi già pervasivamente presenti nel Paese sul ruolo della donna, che viene giudicata come dedita alla prostituzione sulla base del modo in cui veste o dei luoghi che frequenta.

[http://www.anvu.it/approfondimenti/20060228\\_prostituzione.pdf](http://www.anvu.it/approfondimenti/20060228_prostituzione.pdf) ; Rapporto di monitoraggio sulle ordinanze antiprostituzione, a cura delle Unità di strada, 07.07.2009. Questo Rapporto è stato redatto da 10 Enti antitrattra e sottoscritto da ben 116 associazioni impegnate in materia. [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:d2n-8ZdAfwlJ:www.fuoriluogo.it/sito/home/mappamondo/europa/italia/rapporti\\_e\\_ricerche/prostituzione\\_rapportoeffettiordinanze.pdf+ordinanze+antiprostituzione&hl=it&gl=it&pid=bl&srcid=ADGEEShqW61--iGwn1XSEYqLz4Ms12LbwRMxYgKHqxBI5RbBXON-TzCLkqOCGYA3MIPq3u8n4TMDK5SNV\\_zyXYGAKVWVMIL6jJjAqPqsWEXaZMaVSRFfi3Udp11uyo9BESMqteHHxis&sig=AHIEtbT9D8gzLKxQOfnnKtzauwV1jV7LKw](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:d2n-8ZdAfwlJ:www.fuoriluogo.it/sito/home/mappamondo/europa/italia/rapporti_e_ricerche/prostituzione_rapportoeffettiordinanze.pdf+ordinanze+antiprostituzione&hl=it&gl=it&pid=bl&srcid=ADGEEShqW61--iGwn1XSEYqLz4Ms12LbwRMxYgKHqxBI5RbBXON-TzCLkqOCGYA3MIPq3u8n4TMDK5SNV_zyXYGAKVWVMIL6jJjAqPqsWEXaZMaVSRFfi3Udp11uyo9BESMqteHHxis&sig=AHIEtbT9D8gzLKxQOfnnKtzauwV1jV7LKw)

183 Rapporto di monitoraggio sulle ordinanze antiprostituzione, a cura delle Unità di strada, 07.07.2009., p. 11.

184 Rapporto di monitoraggio sulle ordinanze antiprostituzione, a cura delle Unità di strada, 07.07.2009., p. 12.

185 L'ordinanza del sindaco considera l'attività di meretricio come una modalità illegale di utilizzo del demanio pubblico che turberebbe l'uso degli stessi beni da parte di altri e diversi soggetti dell'ordinamento.

186 che sarebbe violato dal crearsi di code e rallentamenti nella circolazione stradale che, impedendo il regolare deflusso dei veicoli, non consentirebbero il naturale sviluppo della vita civile.

Le ordinanze sindacali sono state censurate dalla Corte di Cassazione con le sentenze n. 1716 del 2005 e n. 19995 del 2004, che evidenziano come queste spesso costituiscano il tentativo, ricorrente e reiterato, da parte delle autorità locali di forzare la l. 75/1958, che tutela la libertà delle persone dedite alla prostituzione, sia con interpretazioni assai discutibili del diritto che con veri e propri "comportamenti creativi", evidentemente ispirati da (deprecabili) principi etici<sup>187</sup>.

Anche in assenza di ordinanze sindacali, le Associazioni documentano la criminalizzazione delle prostitute di strada attraverso tutti gli strumenti giuridici possibili: molto spesso le prostitute di strada vengono sottoposte a ripetuti controlli di polizia, chiuse nelle celle di sicurezza, allontanate dalle città mediante l'adozione di misure di prevenzione ai sensi della l. 1423/1956, sulla base di una pericolosità che le amministrazioni valutano intrinseca all'esercizio della prostituzione su strada, per quanto lecita.

Queste ordinanze "anticipano" – nella misura in cui esprimono la stessa logica repressiva- le misure che si vorrebbero estendere a livello nazionale con il disegno di legge N. 1079 (c.d. DDL Carfagna).

#### **6.2.4 Disegno di legge sulla prostituzione (N. 1079) determinerebbe un regresso nella protezione<sup>188</sup>**

Il disegno di legge n. 1079 è stato fortemente criticato dai giuristi e dalla società civile.

Il Governo sembra non avere ben chiara la distinzione tra prostituzione volontaria, sfruttamento della prostituzione e tratta<sup>189</sup>.

Il testo normativo criminalizza ogni forma di esercizio in pubblico o in luogo aperto al pubblico della prostituzione e punisce chiunque contratta o si avvale di prestazioni sessuali. E' una legge generica che scardina il principio di libertà sessuale delle persone sancito dalla l. 75/1958, è ideologica, in quanto è volta soltanto alla repressione della prostituzione in nome di un rinnovato concetto di decoro che si spinge al di là di quanto consentito dalle leggi esistenti<sup>190</sup>. Questa legge è legata una rinnovata concezione repressiva del corpo della donna e della sua libertà sessuale, viola i diritti di libertà contrattuale delle prostitute e dei clienti, non rispetta le convenzioni internazionali che affermano che il sesso tra adulti consenzienti non è un crimine<sup>191</sup>.

La nuova disciplina non appare efficace per "combattere lo sfruttamento proteggendo la dignità ed i valori dell'essere umano" (**para. 180**), ed anzi introduce più problemi nella gestione del tema della tratta perché la prostituzione forzata che oggi viene esercitata sulle strade, in quanto criminalizzata, verrebbe soltanto nascosta dagli occhi del comune cittadino, continuando ad essere esercitata al chiuso, rendendo così difficile il lavoro delle associazioni e delle forze dell'ordine che contrastano la schiavitù. Infatti l'Articolo 18 resterebbe integro e applicato, ma diverrebbe sempre più difficile raggiungere le vittime di tratta ed informarle circa le possibilità di protezione previste dal d. lgs. 286/1998<sup>192</sup>.

La ratio della legge è in contrasto con la normativa attualmente vigente in materia di prostituzione perché introduce un trattamento diverso, ingiustificato, per la prostituzione outdoor (libera e forzata) e indoor (libera e forzata), considerando le persone prostitute outdoor alla stregua di "rifiuti" da eliminare dalle

---

187 L'adozione di queste misure come deterrenti alla prostituzione su strada ha un costo elevatissimo in relazione alle violazioni alla libertà dei singoli, alla lesione allo Stato di diritto e alla credibilità stessa delle leggi, e testimonia lo scarso senso di legalità presente anche in chi dovrebbe far rispettare e applicare la legge, che spesso è più propenso a esercitare i propri poteri per far rispettare precetti morali. Infatti, in questa logica mediante lo strumento delle ordinanze sindacali gli "atti osceni in luogo pubblico", generalmente impuniti, sono stati perseguiti con particolare severità, quando compiuti in relazione alla prostituzione (a discapito del principio di eguaglianza). Inoltre sono stati utilizzati in maniera impropria come strumenti deterrenti alla prostituzione su strada le denunce ai clienti per favoreggiamento della prostituzione, l'applicazione del sequestro alla sua autovettura e una applicazione severa del codice della strada (contravvenzioni per intralcio al traffico) o della normativa in materia di demanio. E' stato altresì violato il diritto alla riservatezza dei clienti mediante l'invio al domicilio del cliente del verbale della contravvenzione con allegate fotografie.

188 Paragrafo riferito alla **Questione n. 16 del Comitato CEDAW**.

189 **Paragrafo n. 199** del Rapporto Governativo.

190 In tal senso si veda anche F. PALAZZO, "Moralismo e "bagatellizzazione" del diritto penale: a proposito del progetto sulla prostituzione", in "Dir. Pen. e Processo", 2008, 11, 1341, il quale commenta così il disegno di legge: "L'obiettivo di politica legislativa perseguito appare tanto chiaro quanto esile e povero è il retroterra culturale che lo sorregge (...) Le due paginette di relazione illustrativa al d.d.l. non danno l'impressione di una piena consapevolezza delle implicazioni del problema e assomigliano piuttosto alla "parte motiva" di un provvedimento di polizia urbana: e in effetti l'interscambiabilità di un contenuto normativo sostanzialmente identico, che ora è assunto da una legge dello Stato italiano ora da ordinanze contingibili e urgenti di non pochi Sindaci, è la migliore prova della limitatezza di orizzonti in cui quelle determinazioni sono state assunte, sia qui che là (...) la nuova incriminazione di cui all'art. 1 del d.d.l. è un esempio davvero emblematico di bagatellizzazione moralistica del diritto penale, in quanto il suo contenuto di disvalore si radica nella pubblicità dell'esercizio prostitutivo, venendo con ciò a focalizzare la propria ratio nell'impedire la disdicevole ostentazione del fenomeno onde prevenire il senso di disagio e di acuta insofferenza che quella comporta nel "pubblico".

191 SPINELLI B., "Dalla Merlin alla Carfagna, ovvero dalla disciplina dell'esercizio della prostituzione alla repressione delle prostitute", intervento al convegno "Di cosa parliamo quando diciamo prostituzione", 7.10.2008, Bologna, <http://femminicidio.blogspot.com/search/label/prostituzione>.

192 SPINELLI B., "Dalla Merlin alla Carfagna, ovvero dalla disciplina dell'esercizio della prostituzione alla repressione delle prostitute", intervento al convegno "Di cosa parliamo quando diciamo prostituzione", 7.10.2008, Bologna, <http://femminicidio.blogspot.com/search/label/prostituzione>. Ma in tal senso si veda anche il paragrafo "I suggerimenti di alcuni esponenti della magistratura", a pg. 72 del Rapporto di ricerca del gennaio 2010 del Servizio di expertises e competenze per il monitoraggio, Raccolta dati, ricerche sperimentali, elaborazione ed implementazione di un sistema informatico per supportare l'attivazione dell'osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, del Dipartimento Pari Opportunità, su: [http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto\\_2.b1.pdf](http://www.osservatorionazionaletratta.it/files/generics/prodotto_2.b1.pdf)

strade cittadine. Il Governo ha basato la comunicazione volta ad ottenere consenso su questa iniziativa sul concetto di "pulizia degli spazi urbani".

Il testo legislativo altresì si porrebbe in contrasto con la normativa vigente in materia di tratta in quanto:

- Non ha alcuna valenza protettiva nei confronti delle prostitute su strada che sono anche vittime di sfruttamento.
- Prevede solo misure repressive, e non mette in campo le competenze sviluppate dalla rete di associazioni, servizi sociosanitari pubblici e privato sociale che da anni si occupano dell'applicazione dell'art.18.
- Aumenta l'invisibilità delle reti criminali, favorendo la creazione di circuiti criminali legati all'utilizzo di spazi privati – night club, discoteche, appartamenti – nei quali far prostituire le persone sfruttate. Questo rafforzerebbe le reti criminali degli sfruttatori, che già presentano strette connessioni con le mafie locali. La situazione delle vittime di traffico diventerebbe così ancora più difficile, in quanto queste donne sarebbero soggette al doppio controllo da parte degli sfruttatori e della mafia locale, rendendo impossibile un loro affrancamento o la possibilità per gli operatori di raggiungerle.

### **6.3 INDUSTRIA DELLO SPETTACOLO, LOCALI DI INTRATTENIMENTO E PROSTITUZIONE**

Negli ultimi anni si è assistito ad uno spostamento della prostituzione verso "circuiti chiusi", quali appartamenti, case private, alberghi per congressi, locali notturni<sup>193</sup>.

In Italia sono molto diffusi night e club di lap-dancing, che spesso impiegano giovani donne extracomunitarie o provenienti dai nuovi Paesi comunitari, non sempre con contratti regolari.

Sempre maggiore diffusione incontrano anche i siti di prostituzione online.

E' stato documentato da numerosi rapporti e report televisivi che spesso, con il miraggio dell'offerta di un contratto di lavoro lecito, ragazze straniere vengono indotte alla prostituzione. In particolare, l'ingresso in Italia con il permesso di soggiorno "per spettacolo" (la cui durata limitata è vincolata alla volontà del datore di lavoro di mantenere il contratto) crea una situazione di dipendenza dai gestori di questi locali spesso foriera di sfruttamento<sup>194</sup>. Sono insufficienti i controlli di questi locali.

Mancano ricerche che correlino l'esistenza di questo tipo di locali all'incidenza di violenza sulle donne in quei luoghi.

#### **SI RACCOMANDA<sup>195</sup>:**

- ***La raccolta di dati aggiornati sulla prostituzione indoor e outdoor in Italia.***
- ***Di evitare di introdurre disposizioni in materia di prostituzione su strada che possano determinare una maggiore difficoltà nell'emersione e identificazione delle vittime di sfruttamento e traffico sessuale ovvero possano causare una maggiore vulnerabilità delle stesse.***
- ***La ricerca di soluzioni a livello locale per la prostituzione su strada, che siano di carattere non sanzionatorio, e che tengano conto delle istanze di tutti i soggetti interessati, mediante la predisposizione di tavoli di mediazione e attività di concertazione, anche in considerazione del fatto che chi si prostituisce è più spesso vittima che autore di reati.***
- ***Di favorire la presenza e l'attività delle unità di strada, per promuovere la tutela individuale e collettiva della salute ed offrire servizi informativi e di promozione dei diritti e delle opportunità a chi esercita prostituzione all'aperto.***
- ***Di avviare sistemi di intervento per l'inclusione sociale e lavorativa di chi si prostituisce.***
- ***La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione se vi è fondato motivo di ritenere che la straniera sia stata assoggettata a una situazione di tratta o di sfruttamento sessuale.***
- ***Di prevedere un sistema diffuso di controlli per verificare le condizioni delle lavoratrici dei locali di intrattenimento erotico e per prevenire i fenomeni di induzione alla prostituzione e di sfruttamento sessuale in luoghi privati e commerciali.***

193 BEDIN E. e DONADEL C. (2008), "La tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale in strada e negli ambienti al chiuso", in Carchedi F., Orfano I. (a cura di) (2008), La tratta di persone in Italia - 1 Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento, Milano: Franco Angeli, pp. 74-125, a pp.77-78.

194 Rapporto di monitoraggio sulle ordinanze antiprostituzione, a cura delle Unità di strada, 07.07.2009., p. 17.

195 La maggior parte di queste Raccomandazioni riprende quelle formulate nel Rapporto di monitoraggio sulle ordinanze antiprostituzione, a cura delle Unità di strada, 07.07.2009., p. 29.

- ***Di modificare la disciplina dei permessi di soggiorno “per spettacolo”, non vincolando la durata degli stessi all’esclusiva volontà del datore di lavoro di mantenere il contratto.***

#### **6.4 RICONOSCIMENTO DEI DOVERI GIURIDICI MA NON DEI DIRITTI IN CAPO ALLE SEX WORKERS**

La Cassazione, con sentenza n. 20528 del 2009, ha considerato la prostituzione abituale come attività lecita, di carattere professionale, i cui proventi devono essere tassati<sup>196</sup>.

Anche se in Italia i redditi derivanti dall’attività di prostituzione sono tassabili, in quanto considerati redditi da lavoro autonomo<sup>197</sup>, le sex workers di fatto non godono del riconoscimento di nessun tipo di diritto alla sicurezza o altri diritti sociali, ed invero neppure sarebbe possibile stipulare lecitamente un contratto lavorativo che preveda prestazioni sessuali.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di chiarire se effettivamente l’attività di prostituzione abituale costituisca una attività di lavoro autonomo e, nel qual caso, provvedere a riconoscere oltre che i doveri derivanti da tale status, anche i diritti in materia previdenziale e di sicurezza sul lavoro.***

196 LAMEDICA T., “Prostituzione, accertamento e partecipazione dei comuni”, Corriere Tributario, 47 / 2010, p. 3961

197 Principio affermato dalla Corte di Giustizia e ripreso, inter alia, dalla Commissione tributaria provinciale di ReggioEmilia. E. GIOVENTU’, “Donne e party, fisco in agguato. Se c’è un giro di prostituzione tassabili i redditi delle ragazze”, Italia Oggi, 19.06.2009, pg. 5.



## ARTICOLO 7 RAPPRESENTANZA NELLA VITA POLITICA E PUBBLICA

### 7.1 GRAVE SOTTORAPPRESENTANZA DELLE DONNE NELLA VITA PUBBLICA

Dall'ottenimento del diritto di voto ad oggi, la scarsa presenza delle donne nella rappresentanza politica e nei centri di potere è stata ampiamente tollerata ad ogni livello istituzionale.

Il Comitato CEDAW nella **Raccomandazione 13/2005** aveva elogiato il Governo italiano per aver modificato l'art. 51 della Costituzione, poiché la modifica apportata faceva dell'articolo "*il mezzo attraverso il quale i principi della Convenzione, assumendo valore costituzionale, costituiscono la base fondante l'utilizzo di misure speciali provvisorie, compreso l'uso delle quote rosa per accelerare l'aumento della partecipazione delle donne nella vita politica e pubblica*".

I dati contenuti nella tabella sotto riportata dimostrano che, nonostante l'approvazione della modifica all'art. 51 della Costituzione, l'ascesa delle donne alle posizioni di vertice appare ancora lenta nel nostro Paese rispetto agli altri Paesi europei<sup>198</sup>. Il Governo, nonostante sia ben consapevole della situazione di grave sottorappresentanza,<sup>199</sup> ha **totalmente disatteso le Raccomandazioni del Comitato CEDAW n. 13 e 28 del 2005** circa la necessità di adottare misure speciali temporanee per raggiungere una "massa critica" di rappresentanza femminile. In un Paese come l'Italia, in cui il maschilismo è diffuso e la collocazione delle donne nel privato e nella famiglia fa parte del patrimonio culturale accettato, l'aumento della presenza femminile nella sfera pubblica richiede misure speciali temporanee ai sensi dell'art. 4 CEDAW.

**Tabella 1. ITALIA - Ripartizione delle posizioni di responsabilità**  
(valori percentuali; fra parentesi i rispettivi valori UE27)

	Donne	Uomini
Membri Parlamento Europeo	22 (35)	78 (65)
Membri Parlamento Nazionale (entrambe le camere)	20 (24)	80 (76)
Governo Nazionale (ministri e sottosegretari)	19 (24)	81(76)
Presidenti assemblee regionali	9 (14)	91(86)
Membri assemblee regionali	12 (30)	88 (70)
Membri esecutivi regionali	24 (31)	76 (69)
Pubblica amministrazione (Ministeri e dipartimenti governativi)		
- amministratori I livello (a)	14 (26)	86 (74)
- amministratori II livello	29 (36)	71 (64)
Corti supreme (b)	15 (32)	85 (68)
Banca centrale (membri direttorio)	6 (18)	94 (82)
Consigli di amministrazione (principali imprese quotate in Borsa) (c)		
- presidenti	3 (3)	97 (97)
- membri	5 (12)	95 (88)

### 7.2 MANCATA ATTUAZIONE DELL'ART. 51 DELLA COSTITUZIONE<sup>200</sup>

L'articolo 51 è destinato a rimanere inattuato per mancanza di volontà politica. La **Questione n. 20** posta dal Comitato CEDAW non ha trovato risposta da parte del Governo perché di fatto non è stata presa

<sup>198</sup> Lo dimostrano i numeri contenuti nel database "Women in decision making" predisposto dalla Commissione europea e aggiornati al dicembre 2010, con riferimento alle posizioni di responsabilità nei settori politico, pubblico, giudiziario, sociale ed economico di 34 Paesi europei. La tabella e i dati sono tratti da: "Vogliamo di più. E ce lo meritiamo", articolo di Marcella Corsi pubblicato su <http://www.ingenere.it/articoli/vogliamo-di-pi-e-ce-lo-meritiamo>.

<sup>199</sup> Che riconosce al **par. 234** del Rapporto Governativo.

<sup>200</sup> Paragrafo riferito alla **Questione n. 20** del Comitato CEDAW.

nessuna misura per incrementare il numero delle donne in politica, né tantomeno per favorire una adeguata rappresentanza delle donne Rom, migranti e del Sud del Paese.

In Parlamento c'è una tacita coalizione trasversale tra maschi di maggioranza e di opposizione che di fatto ostacola e spesso impedisce del tutto l'approvazione di leggi per l'introduzione di misure temporanee speciali per raggiungere la pari rappresentazione dei generi. Gli stessi partiti che si dichiarano favorevoli all'aumento della presenza femminile nelle candidature, e che prevedono statutariamente delle quote o la pari rappresentazione dei generi, all'atto pratico non rispettano le promesse.

Il Governo è da sempre contrario alle c.d. "quote rosa"<sup>201</sup>: la stessa Carfagna, prima di diventare Ministra delle Pari opportunità, nel 2006, da Onorevole, dichiarò che: "Noi abbiamo il sospetto che le quote rosa non risolvano il problema alla radice, ma finiscano, anzi, con il chiudere le donne in una sorta di salotto politico di poche privilegiate che si incontrano e parlano tra di loro senza riuscire a incidere realmente nella vita dei partiti e del Parlamento"<sup>202</sup>.

Alcuni Tribunali Amministrativi Regionali interpretano l'art. 51 Cost., le norme statutarie e l'art. 6 T.U.E.L. come norme "programmatiche". Sulla base di questa interpretazione ritengono incostituzionale l'adozione di leggi che impongano "quote rosa" e confermano la legittima costituzione di una Giunta anche se in essa le donne sono per nulla o scarsamente rappresentate.

E' evidente che il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale, seppure rappresenta formalmente un obiettivo programmatico, di fatto viene fortemente ostacolato da tutte le Istituzioni, da un lato perché il contenuto del principio di uguaglianza sostanziale non è ben chiaro a numerosi rappresentanti delle Istituzioni e della magistratura, dall'altro perché esiste una forte volontà politica autoconservatrice di un sistema politico maschilista.

### **7.2.1 Mancata attuazione dell'art. 51 mediante la riforma elettorale del 2005**

La non volontà della maggioranza di Governo di implementare la presenza di donne nella competizione elettorale risulta evidente dal fatto che, nonostante la riforma del sistema elettorale (l. 275/2005) sia intervenuta nel 2005 a pochi mesi dalla modifica dell'art. 51 Cost., l'emendamento sulla presenza minima di uno dei 2 sessi nelle liste elettorali di almeno il 30% è stato bocciato, con voto segreto, durante il dibattito parlamentare. Il passaggio a un sistema elettorale a liste chiuse ha penalizzato le donne: recenti scandali internazionalmente noti dimostrano che questo sistema, in cui è possibile per i rappresentanti dei partiti "scegliere" gli eletti, favorisce ampiamente l'elezione di donne selezionate dagli uomini dei partiti, non sempre sulla base delle loro abilità o esperienze politiche, e la scelta è slegata dal gradimento o meno dell'elettorato. Da allora, poiché nulla è stato fatto, sono fuori luogo le affermazioni sviluppate al **paragrafo 243** del Rapporto Governativo. L'unica riforma concernente le pari opportunità nella pubblica amministrazione, se è stata avviata, è solo perché è stata imposta da una direttiva europea.

### **7.2.2. Mancata attuazione dell'art. 51 mediante l'approvazione di una legge nazionale**

#### **7.2.2.1 La legge sulle quote aveva funzionato. Insufficienti informazioni nel Rapporto Governativo**

Per un breve periodo di tempo, in Italia sono state in vigore quote di genere per le elezioni amministrative<sup>203</sup>. La legge 81/1993 riservava alle donne una certa percentuale di candidature nelle liste elettorali. La norma è stata poi dichiarata incostituzionale nel 1995.<sup>204</sup> In quegli anni, nonostante un trend generale di crescita della rappresentanza femminile, nei comuni interessati dalle quote di genere la percentuale di donne elette è cresciuta di più rispetto a quanto avvenuto nei comuni che non hanno

---

201 Il Governo non rispetta le quote rosa neanche nella compagine ministeriale. Nel governo Berlusconi IV si trovano 4 ministri donna (di cui una senza portafoglio) contro 17 uomini, 1 sottosegretaria alla Presidenza contro 8 uomini, 4 sottosegretarie ministeriali contro 26 uomini.

202 Corriere della Sera online, "Quote rosa, lite Carfagna-Prestigiacomo", F. Roncone, 31.05.2006, [http://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Politica/2006/05\\_Maggio/31/carfagna.shtml](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2006/05_Maggio/31/carfagna.shtml)

203 Legge n. 277/1993 (per la Camera) che prevedeva che le liste, presentate a livello regionale per l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, dovessero essere formate da candidati e candidate in ordine alternato (il rilievo di tale previsione si collegava al fatto che l'elettore non poteva esprimere, all'interno della lista, voti di preferenza, cosicché risultavano eletti i candidati secondo l'ordine prefissato da ciascuna lista, similmente disponeva la legge per il Senato) e della legge n. 81/1993 per l'elezione diretta del sindaco che stabiliva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3. Fonte: "Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)", D.Tega, 20.03.2009, su [www.libertaeguale.com](http://www.libertaeguale.com)

204 Sentenza n. 422/1995 della Corte Costituzionale.

utilizzato questo sistema<sup>205</sup>. Le censure di incostituzionalità formulate dalla Corte costituzionale, all'epoca ampiamente criticate dalle più eminenti costituzionaliste italiane<sup>206</sup>, sono state superate dalla modifica dell'art. 51 Cost. Infatti, la revisione costituzionale è stata funzionale proprio a superare le eccezioni di incostituzionalità della sentenza del 1995 e consentire la possibilità di modificare le leggi elettorali per l'elezione al Parlamento nazionale inserendo l'obbligo della parità di genere. L'inadempienza del Governo nell'attuazione dell'art. 51 Cost., che nel **paragrafo 234** del Rapporto ricollega alla necessità di studiare nuovi metodi di azione, risulta ancora più grave se si considerano i dati emergenti dalla qualificata ricerca istituzionale di Cittalia<sup>207</sup> "Le donne e la rappresentanza", che dimostrano come le quote di genere abbiano prodotto un **effetto positivo e persistente** sulla rappresentanza delle donne in politica. Ciò dimostra che questo tipo di intervento può essere usato efficacemente come strumento transitorio per cambiare norme sociali che impongono alle donne ruoli tradizionali e riequilibrare così la presenza femminile e quella maschile nel sistema politico italiano. Il timore che le donne possano ricoprire incarichi politici in virtù delle quote e non in relazione alle proprie **capacità** ci sembra scarsamente fondato<sup>208</sup>.

### **7.2.2.2. Oltre le quote rosa? La legge sulla doppia preferenza della Regione Campania**

Anche senza l'utilizzo delle quote, è possibile attuare adeguatamente l'art. 51 Cost.<sup>209</sup>? L'unico tentativo è rappresentato in Italia dalla legge elettorale della Regione Campania, che prevede la possibilità per l'elettore/elettore di formulare una preferenza aggiuntiva, che è valida solo se assegnata ad una persona di genere diverso da quello della prima preferenza. La legge pare funzionare, ma non è sufficiente per garantire la parità in quegli organismi, come le Giunte, i cui componenti vengono scelti dal Presidente. Infatti, nelle ultime elezioni regionali grazie a questo sistema sono state elette 14 donne contro le 2 del 2005. L'incremento delle donne elette è stato alto (un quarto del totale), ma successivamente il Governatore ha poi scelto una sola donna in giunta (una su tredici).

Il metodo dello "zipper system" di candidati e di capolista uomo-donna (la scelta della lista bloccata con alternanza stretta) parrebbe uno dei metodi più efficaci per assicurare una presenza paritaria di uomini e donne in un sistema elettorale di tipo proporzionale: questo dato è emerso in occasione delle primarie<sup>210</sup> per la Costituente del Partito democratico, che ha utilizzato tale metodo.

### **7.2.2.3 Le altre leggi regionali che attuano l'art. 51**

Tra le più efficaci si colloca la legge Abruzzo (n. 9/2005) che statuisce che nessuno dei due sessi sia nelle liste provinciali che regionali, possa essere rappresentato oltre il 70%; la legge Lazio (n. 2/2005), nella lista regionale, pena l'inammissibilità, prevede la pari presenza numerica di candidati di entrambi i sessi, mentre per le liste provinciali si dispone che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati, pena la già vista riduzione dei rimborsi elettorali in maniera proporzionale; la legge Toscana (n. 20/2004) ripropone il limite dei 2/3 nelle liste provinciali; per le candidature regionali (non è prevista una lista regionale "listino", ma candidati regionali che precedono nelle liste quelli provinciali), quando siano presenti due candidati, deve essere presente ciascun genere, in caso di inosservanza scatta, sia a livello provinciale che regionale, l'esclusione. Non si prevede inoltre il voto di preferenza nelle elezioni provinciali (nel considerare l'esperienza toscana è opportuno e significativo ricordare che è in vigore una

---

205 La norma sulle quote di genere ha regolato solo le elezioni comunali tenutesi dall'aprile 1993 al settembre 1995: un periodo breve, nel quale non tutti i comuni italiani sono andati al voto: con il sistema delle quote hanno votato 7.716 Comuni, mentre 389 Comuni non lo hanno mai fatto. Sfruttando questa distinzione "casuale", si può verificare che i Comuni che sono stati interessati dalle quote di genere hanno registrato negli anni successivi alla loro abolizione una maggiore partecipazione femminile alla politica rispetto agli altri. Dai dati forniti dal ministero dell'Interno sugli amministratori locali di tutti i comuni italiani eletti dal 1985 al 2007, prima del 1993 i consigli comunali erano dominati da una forte presenza maschile, con una rappresentanza media femminile del 7,6%. Durante il periodo che ha visto in vigore le quote, si osserva un forte incremento nella rappresentanza femminile: la percentuale di seggi occupati da donne nei consigli comunali è cresciuta fino a toccare il 18,4%. Nel periodo successivo all'abolizione delle quote, nei Comuni che avevano votato con le quote di genere la percentuale di donne elette nelle amministrazioni comunali (16,2%) si è mantenuta più o meno allo stesso livello raggiunto quando le quote erano in vigore. Per i Comuni che non hanno mai votato con questo sistema, la percentuale di donne elette raggiunge il 13,6% nel periodo 1996-2007.

206 DE SIERVO, "La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali", in Giur. Cost., 1996, 3268 ss.; L. CARLASSARE, "Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili", in [www.landtag-bz.org/ParereCarlassare.htm](http://www.landtag-bz.org/ParereCarlassare.htm). [http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/dwd/pubblicazione/pubblparita18\\_28.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/dwd/pubblicazione/pubblparita18_28.pdf)

207 Centro Europeo di Studi e Ricerche per i Comuni e le Città dell'Anzi, 2009. Il documento riporta, oltre ai dati dei Comuni, molte interviste di amministratrici locali sulla loro esperienza e una indagine a campione sulla percezione dei cittadini finalizzata a comprendere le differenze di visione, di ruoli e di responsabilità degli uomini e delle donne.

208 Dall'analisi dei dati relativi agli amministratori locali emerge che le donne presenti nei Consigli comunali sono caratterizzate da un più alto livello di istruzione rispetto ai colleghi maschi. Anche durante l'applicazione delle quote, nonostante l'aumento osservato nella rappresentanza femminile, le donne elette continuano a essere più istruite degli uomini. Ciò sembrerebbe confermare quanto emerge in molti altri contesti: le donne fanno più fatica a conseguire i risultati ottenuti dagli uomini e quando li raggiungono, spesso è grazie a un impegno maggiore.

209 M. CAIELLI, "La nuova legge elettorale della Regione Campania: alcune considerazioni sulle norme di promozione della parità di genere", Università di Torino, 19 marzo 2009

<http://www.libertaeguale.com/thinktank/La%20nuova%20legge%20elettorale%20della%20Regione%20Campania%20alcune%20considerazioni%20sulle%20norme%20di%20promozione%20della%20parita%20di%20genere%20-%20Mia%20CAIELLI.pdf>

210 Tecnicamente non si potrebbe parlare di vere primarie perché si è trattato di una elezione di organi interni mediante il massimo concorso di elettori, e non della scelta di candidati. Fonte: D. TEGA, "Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)", Università di Milano-Bicocca, 20 marzo 2009, su [www.libertaeguale.com](http://www.libertaeguale.com)

legge sulle elezioni primarie, n. 70/2004). I risultati elettorali delle elezioni del 2005 traducono in maniera evidente il diverso grado di efficacia di tali leggi: Lazio, Abruzzo e soprattutto Toscana (la Regione con più donne nel consiglio regionale) hanno registrato risultati migliori rispetto alle altre Regioni, con incrementi rispettivamente del 5.67%, del 14.74% e del 12.62%<sup>211</sup>.

### **7.2.3 La mancata attuazione dell'art. 51 mediante una legge nazionale ha determinato una differente tutela a livello locale del diritto delle donne alla rappresentanza politica. Ci sono infatti orientamenti difformi tra i vari Tribunali Amministrativi regionali**

Alcune Regioni italiane, come la Campania, si sono dotate di leggi regionali che, in attuazione dell'art. 117 Cost., comma VII, "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". In molte altre Regioni, l'obbligo regionale di adoperarsi per il raggiungimento della c.d. democrazia paritaria è stato disatteso. Così avviene che nei Consigli regionali di Calabria e Basilicata non è stata eletta nessuna donna, e nella Giunta regionale siciliana su 12 assessori solo 1 è donna. In molte Giunte locali e provinciali le donne non sono rappresentate o sono esiguamente rappresentate.

L'unica soluzione possibile per rimediare a questa grave violazione è il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) perché dichiari l'illegittimità delle Giunte che non rispettano criteri di rappresentanza di genere. Tuttavia, neanche questo strumento si è rivelato adeguato a tutelare effettivamente il diritto alla rappresentanza delle donne. Infatti, i vari TAR locali seguono orientamenti diversi<sup>212</sup>. Di conseguenza, si crea una ulteriore disparità tra le donne appartenenti a Regioni diverse.

### **7.2.4 Le proposte della società civile per l'attuazione dell'art. 51 Cost.**

Il Rapporto Governativo non menziona le numerose sollecitazioni provenienti dalla società civile perché alle donne venga garantita l'uguaglianza sostanziale nell'accesso alle cariche politiche. Si menziona la campagna promossa dall'UDI<sup>213</sup> "50% e 50% Ovunque si decide", che consiste in una proposta di legge di iniziativa popolare, a sostegno della quale sono state raccolte 120.000 firme, depositate al Senato nel novembre 2007. L'esame di questa legge è tutt'ora fermo alla Commissione Affari costituzionali del Senato. Alla fine del 2010 un gruppo di donne trasversali che fanno riferimento a differenti tendenze e appartenenze politiche e femministe, ha presentato il documento "*Per un sistema di regole elettorali women friendly*" e, nel solco della campagna per la democrazia paritaria realizzata due anni fa dall'Unione Donne in Italia con lo slogan 50%50, suggerisce misure diverse applicabili a qualsiasi sistema elettorale<sup>214</sup>.

Di recente è stata sollevata la proposta di immettere la doppia preferenza anche nelle elezioni comunali. La strada potrebbe essere quella di modificare il Testo Unico per gli Enti Locali all'art. 73 comma 3 nel punto relativo all'elezione del candidato unico al Consiglio comunale prevedendo per l'elettore la possibilità di esprimere la doppia preferenza, a condizione che sia riferita a candidati di sesso diverso. Una modifica semplice ma di straordinario valore politico.

## **7.3 SOTTORAPPRESENTAZIONE NELLE CARICHE PUBBLICHE**

Il rapporto del Governo evidenzia chiaramente la marginalizzazione delle donne nei processi decisionali. I dati forniti al **paragrafo 238** del Rapporto Governativo sulla partecipazione politica delle donne sono esatti, ma poiché vengono presentati isolatamente sono male interpretati dal Governo. Non si condivide la spiegazione offerta dal Governo alla bassa partecipazione politica: non si può dire che i dati bassi siano da imputare ad un disinteresse delle donne per la politica, e dunque sia responsabilità delle donne stesse se

211 Questo paragrafo riporta integralmente le considerazioni svolte in: "Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)", di D. Tega, 20.032009, su [www.libertaeguale.com](http://www.libertaeguale.com), pg. 11.

212 Ad esempio il TAR LOMBARDIA ha respinto il ricorso con cui si contestava l'illegittimità della presenza di una sola assessora nella Giunta lombarda, ritenendo che le norme per la parità di genere contenute nello Statuto della Regione Lombardia abbiano valore promozionale e non prescrittivo. Secondo il TAR una legge che favorisca il genere meno rappresentato è discriminatoria, perché "il modello costituzionale consiste in una misura di retta promozione e non già di una cogente prescrizione". Al contrario il TAR CAMPANIA, con la sentenza n. 1427/2011, ha annullato il decreto sindacale che costituiva la giunta comunale di Ercolano, priva di donne, "non emergendo dal tenore del decreto impugnato che sia stata compiuta la necessaria attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, né essendo stata esternata adeguata motivazione in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione, si deve propendere per l'illegittimità dell'attività amministrativa condotta dal Sindaco per l'individuazione della compagine assessorile". Analogamente ha deciso il TAR PUGLIA con sentenza n. 2913/2008 per il comune di Molfetta. Sempre il TAR PUGLIA con ordinanza del 23.09.2009 in via cautelare ordinava al Presidente della Provincia di Taranto di procedere alla modificazione della composizione della Giunta Provinciale, in modo tale da assicurare la presenza di entrambi i sessi, entro 30 (trenta) giorni dalla comunicazione della ordinanza.

213 Unione Donne Italiane.

214 La premessa di questo progetto è che ogni soluzione dovrebbe essere accompagnata da un processo di democratizzazione e di autoriforma dei partiti politici. Si propone che, indipendentemente dal sistema di voto, venga inserita nella legge elettorale, ai diversi livelli, una norma di garanzia per la rappresentanza paritaria, rafforzata dalla previsione di inammissibilità della lista nel caso di inosservanza. Inoltre si propone un meccanismo che assicuri la rappresentanza equilibrata nei capilista e, in caso di dimissioni o decadenza dell'eletto, il subentro del primo dei non eletti dello stesso genere del parlamentare sostituito. Se il metodo prevede che l'elettore esprima preferenze nominative, si indica la norma sperimentata con successo nella legge elettorale della Regione Campania, ovvero la doppia preferenza con l'obbligo che la seconda sia di genere diverso dalla prima, a pena di nullità. In caso di sistema maggioritario, si suggerisce la previsione di collegi binominali, ciascuno con due seggi destinati a un uomo e una donna. Tra le altre misure, si ipotizzano incentivi e disincentivi sui rimborsi elettorali a favore delle donne.



non raggiungono posizioni apicali in politica e in carriera. Per fornire tale banale ed inesatta spiegazione, il Governo presenta i dati decontestualizzati, senza tener conto della quantità del lavoro di cura che ricade sulla responsabilità quasi totale delle donne italiane, cosa che non permette a tutte di avere tempo e modo di partecipare alla vita politica<sup>215</sup>. Inoltre, l'interpretazione offerta dal Governo è smentita dallo stesso Rapporto ISTAT da cui trae i dati citati. Il Rapporto ISTAT nel paragrafo 7 espone i dati relativi agli ultimi dieci anni, che evidenziano una diminuzione significativa del numero di donne totalmente estranee alla partecipazione politica<sup>216</sup> e, al contempo, un aumento dell'impegno politico tra le donne<sup>217</sup>. Da un lato il Rapporto Governativo ha omesso di rilevare la volontà espressa pubblicamente da molte donne di partecipare, dall'altro non ha fatto menzione della poca accoglienza dei partiti politici nei confronti delle donne. Tutti i partiti politici italiani conservano vertici quasi totalmente maschili, e le donne ammesse ai vertici spesso sono scelte e appoggiate nella loro candidatura dai leader maschili, in un contesto che premia di più la fedeltà al leader e la bella presenza, rispetto alla partecipazione militante femminista, o di candidate capaci di esprimere indipendenza di pensiero e una visione di genere. L'indignazione delle donne italiane per un sistema politico ancora fondato di fatto su logiche maschiliste di inclusione delle donne, sordo alle nuove istanze provenienti dalla società civile, è dimostrata dalla manifestazione "Se non ora quando"<sup>218</sup>, che ha portato in tutte le piazze italiane e di molti Paesi del mondo più di un milione di persone. Si è trattato di un evento di protesta per gli scandali sessuali che hanno visto coinvolto il Premier in inchieste giudiziarie, dalle quali emergerebbe anche un presunto legame tra la disponibilità sessuale di alcune donne esponenti del suo partito e la loro candidatura (ed elezione) quale prezzo di questa disponibilità. E' evidente che la maggioranza delle donne italiane è delusa nelle proprie aspettative dal clima di deprezzamento della presenza femminile nello spazio pubblico, e che la partecipazione politica formale ne risente. L'unica soluzione è l'adozione di misure temporanee speciali che garantiscano una quota di accesso alle donne tale da favorire l'ingresso non solo delle candidate "scelte" dagli uomini ma anche di candidate indipendenti. A fronte della disaffezione per la politica formale, la volontà di impegno politico delle donne italiane è confermata da un'alta partecipazione alla vita politica informale (dalla società civile ai movimenti). Si tratta soprattutto di donne giovani. In tal senso, i dati presentati dal Governo non distinguono le coorti legate al titolo di studio e alla posizione professionale: le differenze di genere rispetto alla partecipazione politica diminuiscono con il titolo di studio e la posizione nella professione. E siccome il livello culturale delle giovani donne ormai supera quello dei giovani maschi, è probabile che l'interesse per la politica aumenti se si riesce a far intravedere alle giovani donne delle possibilità concrete di entrare nei livelli apicali del potere.

#### **7.4 SOTTORAPPRESENTAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE<sup>219</sup>**

Rispetto al 2008, in sostanza, il numero di donne che ricoprono posizioni apicali nella Pubblica Amministrazione italiana è mediamente inferiore (di circa 1 punto percentuale). In generale, se si considera la distribuzione geografica, il Sud Italia rimane fanalino di coda nel perseguimento delle pari opportunità ai vertici delle amministrazioni pubbliche, mentre in testa alle classifiche ci sono Comuni, Province e Regioni del Nord. Stravolgono la tendenza nazionale alcune importanti eccezioni, come – ad esempio – Palermo e Treviso, rispettivamente al 19° e 103° posto nella graduatoria dei Comuni Capoluogo<sup>220</sup>. In generale, se si considerano in maniera disgiunta i dati relativi ai ruoli politici e quelli relativi ai livelli dirigenziali, si nota che ciò che incide maggiormente sul valore medio è il numero molto basso di consiglieri e assessori donne, mentre quasi sempre è alto il numero dei dirigenti donne.

215 A mero titolo esemplificativo sarebbe interessante riferire al Comitato CEDAW gli orari improponibili che i segretari di partito locali impongono per le riunioni politiche settimanali. Solo tale dato, esclude dalla partecipazione politica qualsiasi donna che non sia automunita, perché spesso le riunioni finiscono ad orari in cui i mezzi pubblici non sono più disponibili. Per incrementare la presenza femminile in politica, sarebbe necessario che le donne fossero messe realmente nella condizione di potersi partecipare. Attualmente le donne sono collocate per lo più agli ultimi posti delle liste elettorali, dove le possibilità di essere elette sono esigue fino a diventare inesistenti.

216 Il cambiamento riguarda l'incremento di donne che parlano di politica una volta alla settimana +47% (contro il +18,8% maschile) ovvero più del doppio; cresce la quota di donne che si informa di questioni relative alla politica almeno una volta alla settimana (dal 20% rispetto al 6% degli uomini) e anche di quelle che si informano tutti i giorni (dal 25% rispetto all'11% degli uomini). Diminuisce invece la quota di donne che non ne parla mai (dal 46,8% del 1999 al 40% del 2009). (Fonte: ISTAT 2010).

217 Più precisamente, le donne che ascoltano dibattiti politici è passata dal 12,9% del 1999 al 19,5% del 2009. Inoltre, dentro il segmento piccolo di persone che vanno ai cortei (per le donne è il 4,5% ed è meno degli uomini che sono al 6%) c'è da registrare una crescita forte generale (+44,4%) dovuta soprattutto alle donne (+73%) e tra loro in particolare alle 45-64enni e 20-24enni. Il dinamismo maggiore è tra dirigenti, imprenditrici, libere professioniste e impiegate (120%) e in generale tra laureate e diplomate (mentre per gli uomini declinano). (Fonte: ISTAT 2010).

218 <http://senonoraquando13febbraio2011.wordpress.com/2011/05/13/the-women-of-berlusconi%e2%80%99s-italy/> (articolo in inglese)

219 Paragrafo riferito alla **Questione n. 21** del Comitato CEDAW.

220 Nel 2010, la componente femminile ai vertici politici e amministrativi dei Comuni capoluogo rappresenta in media il 18,75%, a fronte del 19,68% rilevato nel 2008; speculare è la situazione all'interno di Consigli, Giunte e Apparati Dirigenziali delle Regioni, dove oggi la percentuale media di donne è pari al 29,07% contro il 29,12% registrato due anni fa. Fonte: indagine presentata il 18 maggio durante il convegno "Le azioni per le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni", promosso da futuro@lfemminile,

[http://www.futuroalfemminile.it/progetto/Donne\\_lavoro/La\\_Ricerca\\_Dell'Osservatorio/Ricerca\\_Dell'Osservatorio.kl](http://www.futuroalfemminile.it/progetto/Donne_lavoro/La_Ricerca_Dell'Osservatorio/Ricerca_Dell'Osservatorio.kl)



## **7.5 SOTTORAPPRESENTAZIONE NEI C.D.A. E NEI VERTICI DIRIGENZIALI DI ENTI PUBBLICI**

Vedi **paragrafo 11.11**.

## **7.6 SOTTORAPPRESENTAZIONE NELLE PROFESSIONI (v. para. 13.3)**

In Italia le donne sono il 60% dei laureati, il 42% dei magistrati, il 32% dei medici, il 42% degli avvocati, il 30% degli imprenditori, il 12% degli amministratori delegati, il 22% dei senior manager, il 5% delle consigliere di amministrazione nelle società quotate.

### **7.6.1 Stereotipi e sottorappresentazione delle donne nelle professioni maschili (art. 5 CEDAW)**

La sottorappresentazione delle donne nelle professioni maschili è correlata al pregiudizio che certe mansioni richiedano qualità tipicamente attribuite agli uomini (forza fisica, severità). Ciò determina, per quelle donne che riescono ad accedere a tali ruoli, la maggiore probabilità di incontrare un clima di lavoro ostile. Lo conferma una recentissima sentenza della Corte di Cassazione, che ha condannato un sindacalista della polizia penitenziaria per aver rilasciato una intervista in cui criticava la recente nomina di una donna come direttrice del carcere affermando che per dirigere quel carcere era meglio un uomo. La Cassazione ha ritenuto che la critica rivolta alla direttrice, in quanto "riferita al solo fatto di essere una donna", costituiva "gratuito apprezzamento contrario alla dignità della persona perché ancorato al profilo, ritenuto decisivo, che deriva dal dato biologico dell'appartenenza all'uno o all'altro sesso"<sup>221</sup>.

### **7.6.2 Sottorappresentazione nella scuola**

Il Rapporto Governativo ai **paragrafi 259 e 260** parla di femminilizzazione dell'insegnamento scolastico. Tuttavia va osservato che la presenza di docenti donne è inversamente proporzionale al grado della scuola (99% negli asili, 60% nelle scuole superiori). Nessun riferimento compare nel Rapporto all'istruzione universitaria, dove le donne ordinarie sono circa il 18%, le associate il 33%, le ricercatrici il 45% con una diversa distribuzione tra facoltà scientifiche – dove la presenza maschile è più alta – e facoltà umanistiche – dove si concentra la presenza femminile. Negli organi di gestione universitaria la presenza femminile è molto bassa perché pochi sono i presidi di facoltà donna<sup>222</sup>, pochi i direttori di dipartimento donna, i membri dei CdA, ecc. La carica di Rettore fino a tempi recentissimi è stata prerogativa esclusivamente maschile, solo recentemente sono stati nominati Rettori donne, ma in università piccole, come l'Università di Udine, l'Università privata di Bolzano e l'Università di Perugia (oltre alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa). Va rilevato che, a differenza di quanto è successo in altri Paesi, soprattutto di area anglosassone e nordica, dove i corsi di *gender studies* sono stati istituzionalizzati tra gli anni '60 e '70, in Italia gli studi di genere non costituiscono, per lo più, discipline a se stanti ma sono inseriti all'interno di altre discipline o si sviluppano come seminari o moduli all'interno di corsi ufficiali, affidati quindi all'iniziativa di singoli docenti senza alcuna istituzionalizzazione. Tali studi dovrebbero invece entrare nella formazione dei docenti e degli studenti perché solo dalla comprensione dei rapporti tra uomini e donne, ma anche tra culture diverse può seguire un cambiamento in grado di creare una cultura di parità capace di incidere sulle politiche e le scelte decisionali.

## **7.7 NESSUNA CAMPAGNA DI SENSIBILIZZAZIONE SULL'IMPORTANZA DELLA PARTECIPAZIONE DELLE DONNE ALLA VITA POLITICA**

### **7.7.1 I corsi "donne, politica, istituzioni" non costituiscono una misura sufficiente e adeguata a favorire il coinvolgimento delle donne nella sfera pubblica<sup>223</sup>**

Il **paragrafo 245** del Rapporto Governativo e i **paragrafi 112-114** delle Risposte presentano i corsi "Donne Politica Istituzioni" come l'unica azione posta in essere dal Governo (fino al 2007) per promuovere la partecipazione delle donne alla politica. In realtà questi corsi hanno costituito una sorta di "training" per donne già attive politicamente. Infatti le coordinatrici universitarie dei corsi, esprimendosi sul tipo di partecipazione e sulle finalità dei corsi stessi, hanno evidenziato che le donne che hanno partecipato lo hanno fatto perché già interessata alla politica, perché altri spazi (partiti, vita politica locale) non sono agevoli per le donne, e non certo perché un corso di formazione istituzionale apra di per sé le porte delle liste elettorali (infatti nessun rappresentante dei partiti politici si è fatto vivo per reclutare candidate). Il Governo ha avuto un atteggiamento ambiguo e altalenante nei confronti di questi corsi, non assicurando né

221 Cass. sentenza n. 10164/2010. Fonte: B. SPINELLI "Un'analisi sulla violenza di genere in Italia alla luce delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW", negli atti del Convegno internazionale "Pari Opportunità e eguaglianza di genere: esperienze in Italia e in Turchia", Istanbul, 15.04.2010. <http://femminicidio.blogspot.com/2010/07/il-femminicidio-e-una-violenza-dei.html> (2010).

222 Il Rapporto Governativo alla **para. 252** fa un accenno isolato ai Presidi donna delle Facoltà di Medicina pari al 5%, ma la situazione è generalizzata.

223 Paragrafo riferito alle Risposte formulate dal Governo ai **para. 112-114 alla domanda n. 20** del Comitato CEDAW.

la loro istituzionalizzazione, né l'implementazione con altre "buone pratiche", né il finanziamento<sup>224</sup>.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che le Istituzioni si attivino per rendere uguali i punti di partenza nelle competizioni elettorali e in ogni altro campo della vita pubblica, ciò attraverso misure concrete per eliminare gli ostacoli che le donne incontrano nella partecipazione alla vita pubblica del Paese.***
- ***Che le Istituzioni si attivino perché il diritto all'accesso alle cariche politiche venga garantito ad ogni livello, in primo luogo attraverso l'introduzione di tale principio negli Statuti regionali, provinciali e comunali, e in secondo luogo attraverso una interpretazione di tale principio come vincolante e non come disposizione programmatica.***
- ***Di modificare il sistema elettorale introducendo misure volte a garantire la candidabilità delle donne, quale l'obbligo che la lista debba comprendere un numero uguale di candidati uomini e donne, alternati.***
- ***L'utilizzo di misure speciali temporanee ai sensi dell'art. 4 della Convenzione per promuovere un maggiore accesso delle donne alle cariche politiche, specialmente delle donne Rom e Sinte.***
- ***La previsione di sanzioni (ad esempio nessun finanziamento, non ammissibilità della lista) per i partiti che non rispettano un equilibrio di genere nelle candidature.***
- ***Di formulare leggi elettorali regionali con obblighi di iscrizione paritaria nelle liste e, quale sanzione per i partiti inadempienti, l'inammissibilità della lista.***
- ***Di far raccogliere alle organizzazioni di settore dati disaggregati per genere per analizzare i fattori che maggiormente contribuiscono alla scarsa rappresentanza femminile nelle cariche pubbliche.***
- ***Di raccogliere sistematicamente informazioni statistiche disaggregate per genere al fine di un migliore programma e controllo di efficacia delle azioni volte alla promozione delle donne nella Pubblica Amministrazione.***
- ***Di inserire nei censimenti della popolazione prospettive di genere così da permettere agli analisti la possibilità di indagare alcuni aspetti utili per la promozione delle pari opportunità.***
- ***Di coinvolgere nella elaborazione delle politiche per la rappresentanza di genere le ONG, i comitati, le associazioni femminili e ogni organizzazione che promuove questo fine, aprendo un dialogo costruttivo con la società civile.***

---

224 Sul contenuto dei corsi si veda anche il [para 2.3](#).

## ARTICOLO 8 RAPPRESENTANZA NEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

### 8.1 IL RAPPORTO GOVERNATIVO NON INCLUDE INFORMAZIONI SULL'ARTICOLO 8

Il Governo ha totalmente disatteso la Raccomandazione n. 10/2005 del Comitato CEDAW all'Italia e le indicazioni provenienti dalla Raccomandazione Generale n. 23 al paragrafo 50.

Il Rapporto non include informazioni sulla rappresentanza femminile nell'ambito degli organismi internazionali diplomatici, della difesa, e nelle delegazioni permanenti presso l'Unione Europea e gli altri organismi internazionali.

### 8.2 LE DONNE RAPPRESENTANO SOLO IL 16% DEI FUNZIONARI DIPLOMATICI

Nel 2008 le donne rappresentavano il 16,2 % dei funzionari diplomatici<sup>225</sup>. Il 52,5% delle donne diplomatiche è all'inizio della carriera. Nel 2010 la rappresentanza femminile risulta addirittura inferiore<sup>226</sup>.

Manca la volontà da parte del Ministero degli Affari Esteri di dare piena attuazione alla normativa vigente in materia di parità e pari opportunità, sia al suo interno, sia nella rete estera.

Le donne diplomatiche<sup>227</sup> individuano le cause della scarsa rappresentanza principalmente in due fattori: da una parte c'è un contesto socio-culturale ancora profondamente maschilista e dall'altra un'amministrazione che non ha ancora istituzionalizzato un numero sufficiente di iniziative concrete a sostegno delle istanze femminili.

Non emerge dal Rapporto se le donne nella diplomazia possano godere dei medesimi benefici familiari concessi agli uomini. In particolare andrebbe modificata la regola secondo la quale la moglie di un ambasciatore uomo assume il titolo di "ambasciatrice", ma non è previsto alcun titolo per il marito della donna che assuma il titolo di ambasciatore, poiché tale disposizione viola gli articoli 1 e 3 CEDAW ed ha fortemente ostacolato nel tempo la nomina delle diplomatiche donne ad ambasciatore.

### 8.3 INSUFFICIENTE COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETA' CIVILE NELLA IMPLEMENTAZIONE DELLA RISOLUZIONE ONU 1325 (v. para. 19.5.1.4 del Rapporto Ombra)

Il CIDU nel 2010 ha adottato il Piano nazionale di attuazione della Risoluzione ONU 1325. E' positivo che il Governo abbia consultato le principali ONG operanti nel settore, come riportato nel paragrafo 4 dell'Introduzione alle "Risposte". Tuttavia si nota con rammarico che tale consultazione è avvenuta solo alla fine del processo decisionale istituzionale ed ha costituito una mera formalità, in quanto il Governo non ha tenuto in nessuna considerazione gli articolati suggerimenti e critiche formulati dalle ONG<sup>228</sup> (Vedi para 19.5.1.5 del Rapporto Ombra).

225 Rispetto all'11,6% del 2002.

226 Al 30.04.2010, su un totale di 920 funzionari, le donne sono 148 (pari al 16% del totale contro il 16,2% del 2008). Praticamente la metà esatta delle donne diplomatiche (50,6%) sono ai livelli iniziali della Carriera (Segretario di Legazione in Prova e Segretario di Legazione), per un totale di 75 donne, in lieve calo rispetto al 52% del 2008.

Su un totale di 31 Ambasciatori di grado, solo una è donna (il 3% circa del totale). Su un totale di 229 Ministri Plenipotenziari, le donne sono 23, il 10% del totale (contro l'8,7% del 2008 ed il 3,6% del 2002). Su un totale di 217 Cons. d'Ambasciata, le donne sono 27 (pari al 12,4% del totale, contro il 9% del 2008). Su un totale di 125 Cons. di Legazione, le donne sono 22 (pari al 17,6% contro il 15,5% del 2008). Su un totale di 311 Segretari di Legazione le donne sono 81 (pari al 26% del totale contro il 25,1% del 2008). Su un totale di 5 Segretari di Legazione in prova le donne sono 3 (pari al 60% del totale). Su un totale di 123 Ambasciate, le donne Capo Missione sono solo 6 (il 4% del totale). Su 9 Rappresentanze Permanenti, solo 1 è retta da una donna (l'11% del totale). Su 86 tra Consolati Generali, Consolati di Prima Classe e Consolati, solo 4 (pari al 4% ca) sono retti da donne, così suddivisi: 1 donna su 59 Consolati Generali, pari all'1,6%; 1 donna su 6 Consolati di Prima Classe, pari al 16,6%; 2 donne su 21 Consolati, pari al 9,5%. Fonte: [www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Circolo\\_Associazioni/Associazioni/Donnellitaliane/Dati.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Circolo_Associazioni/Associazioni/Donnellitaliane/Dati.htm)

227 <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Italia/2009/commenti-sole-24-ore/8-marzo-2010/ambasciatrici-67-infranto-barriera-invisibile.shtml?uuid=fc11350c-2a82-11df-9f17-62d64697deee>, <http://www.donnemagistrato.it/home/Dettaglio/Associativa/ADID.htm>,

[http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Italia/2009/commenti-sole-24-ore/8-marzo-2010/ambasciatori-rosa-ristretto-club\\_PRN.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Italia/2009/commenti-sole-24-ore/8-marzo-2010/ambasciatori-rosa-ristretto-club_PRN.shtml)

228 Tra le principali critiche al Piano: manca di precisi elementi di contestualizzazione geografica e politica; non sembra aver attinto alle best practices accumulate nei dieci anni dall'adozione della Risoluzione; manca l'indicazione esatta delle azioni definite dal Piano per ogni area, delle responsabilità di implementazione, del budget dedicato per ciascuna azione, dei tempi di realizzazione previsti, degli indicatori di successo; manca una valutazione delle iniziative intraprese dalla Cooperazione allo Sviluppo per l'attuazione della 1325 in Afghanistan, Sierra Leone e Sudan; mancano elementi di dettaglio operativo e tecnico sui progetti già realizzati; ci sono riferimenti ad aree che non sono di pertinenza alla 1325 (MGF). Tra i principali suggerimenti: la riformulazione del testo là dove le donne compaiono come "soggetti vulnerabili" insieme ai bambini (categorizzazione superata negli orientamenti internazionali e in contraddizione con lo spirito della Risoluzione 1325/2000; l'inserimento di tabella Sintetica che contenga dati relativi alla presenza delle donne nelle Forze Armate, suddivisi per corpi e con dettaglio rispetto alle funzioni/ai gradi; l'esplicitazione degli obiettivi quantitativi da raggiungere in merito alla presenza delle donne nelle Forze Armate (obiettivi che invece sono stati assunti a livello di Nazioni Unite per quanto riguarda le forze di peacekeeping/peacemaking); l'inserimento nel piano delle sole azioni perseguite con certezza; e che le stesse azioni siano menzionate come imperative. A mero titolo esemplificativo per ulteriori interventi della società civile si veda: [http://www.actionaid.it/filemanager/cms\\_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti\\_DONNE\\_pdf/Rapporto\\_AAePANGEA.pdf](http://www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_DONNE_pdf/Rapporto_AAePANGEA.pdf) e: [http://www.pangeaonlus.org/download/eventi/2010/25novembre/Atti\\_convegno\\_1325\\_dicembre2009.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/eventi/2010/25novembre/Atti_convegno_1325_dicembre2009.pdf)

**SI RACCOMANDA:**

- ***Che lo Stato membro raccolga e renda pubblici dati statistici relativi alla presenza delle donne negli ambiti indicati dall'art. 8 CEDAW, in conformità con la Raccomandazione generale n. 9, ed in particolare analizzi l'evoluzione nel tempo della presenza e delle posizioni occupate dalle donne diplomatiche e dirigenti.***
- ***Che lo Stato membro si adoperi per cancellare ogni regola o prassi che discrimini sulla base del sesso i coniugi dei diplomatici che ricoprono il ruolo di ambasciatore e ogni altra disposizione o prassi che possa risultare direttamente o indirettamente discriminatoria per le donne nell'accesso alla carriera diplomatica.***
- ***Che lo Stato membro, conformemente a quanto previsto dall'art. 4 CEDAW e dalla Raccomandazione generale n.8, prenda misure temporanee speciali ed adeguate per assicurare un'effettiva implementazione delle obbligazioni derivanti dall'art. 8 CEDAW, ed in particolare per evitare un ulteriore calo delle presenze femminili nella rappresentanza diplomatica.***
- ***Organizzare all'interno dei corsi per Segretari di Legazione in prova e per Consiglieri di Legazione dei moduli di genere per promuovere il superamento di una cultura di prevenzione e pregiudizi rispetto alle donne diplomatiche e dirigenti, incluso l'ancora diffuso atteggiamento di considerare incompatibili famiglia e carriera e, più in generale, affinché il tema della presenza femminile nell'Amministrazione venga percepito come rilevante.***
- ***Che lo Stato membro definisca una procedura di consultazione periodica, sistematica e trasparente con le ONG e dell'associazionismo femminile e femminista al fine di promuovere una collaborazione effettiva, costruttiva e permanente sui contenuti del Piano di attuazione della Risoluzione ONU 1325 e sulla sua implementazione.***
- ***Che lo Stato membro riformuli il Piano di azione nazionale sull'attuazione della Risoluzione ONU 1325 tenendo in debita osservazione le puntuali osservazioni e critiche mosse dalle ONG consultate.***

## ARTICOLO 9 CITTADINANZA

### 9.1 NESSUNA INFORMAZIONE SULL'IMPLEMENTAZIONE DELL'ART. 9 NEL RAPPORTO

Il Rapporto del Governo fornisce i dati sulle richieste di cittadinanza senza analizzare, tuttavia, l'impatto di genere dell'applicazione della normativa vigente. Il Governo tace sul fatto che l'accesso alla cittadinanza è stato reso più difficile dalle modifiche introdotte dalla Legge 94/2009 alla Legge 92/1991.

### 9.2 DISCRIMINAZIONE INDIRETTA DELLE DONNE STRANIERE NELL'ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA

I diritti continuano ad essere basati sulla cittadinanza di chi appartiene alla comunità nazionale. Se il legislatore non tiene conto dei radicali mutamenti che i flussi migratori provocano, si formano fenomeni sempre più gravi di esclusione a livello di diritti sociali, economici, politici e culturali. Se è vero che in ogni paese la cittadinanza delle donne è metro di verifica per la realizzazione dei processi democratici, essa diviene ancora più misura della capacità di un paese di escludere o includere i cittadini se si osserva la condizione migrante, il livello di accoglienza e le modalità di "integrazione"<sup>229</sup>.

#### 9.2.1 Cittadinanza per matrimonio e rischio di rivittimizzazione delle donne straniere vittime di violenza domestica

La mancanza di una prospettiva di genere nella legge che disciplina l'acquisto della cittadinanza nega alle donne straniere ogni possibilità di intraprendere percorsi di inserimento sociale ed economico realmente autonomi, soprattutto in considerazione della peculiarità della composizione dei flussi migratori nel nostro Paese. Infatti molte donne arrivano al seguito dei mariti quando questi sono già collocati nella società di accoglienza. I mariti, pertanto, sono i primi ad acquisire la cittadinanza per residenza, e solo in un secondo momento tale diritto viene esteso anche alla moglie. Seppure la normativa in materia prevede uguali diritti per uomini e donne, la sua applicazione discrimina quest'ultime e le relega molto spesso in una posizione di subalternità, vincolandole strettamente alla loro condizione coniugale, e privandole della possibilità di esercitare autonomamente il proprio diritto alla cittadinanza. Questa situazione è confermata dall'analisi delle domande di cittadinanza italiana da parte di donne straniere e dall'enorme distanza tra i dati numerici relativi alle richieste di naturalizzazione per matrimonio e quelli relativi alle richieste di naturalizzazione per residenza<sup>230</sup>.

A ciò si aggiunga che le modifiche apportate con la Legge 15 luglio 2009 n.94 risultano rivittimizzanti nei confronti delle donne straniere che vivono situazioni di conflittualità coniugale e violenza domestica perpetrata da un cittadino italiano. L'art. 5 della l. 92/1991, così come riformato dalla l. 94/2009, prevede che se dopo la presentazione dell'istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana alla Prefettura competente interviene lo scioglimento del matrimonio o la separazione dei coniugi, l'istanza verrà rigettata, poiché il rapporto di coniugio deve permanere fino all'adozione del decreto di concessione della cittadinanza, provvedimento che sempre arriva sempre almeno dopo 1 anno (a volte 4 anni!) dalla domanda. Questo espone le donne a un "ricatto" da parte di quei mariti che non sono d'accordo che la moglie straniera diventi più autonoma acquisendo la cittadinanza. I mariti possono esercitare un potere tale sulle mogli da impedire loro l'acquisizione di un diritto così importante – per un qualsiasi comportamento con cui essi non sono d'accordo (ricerca lavoro, presunti tradimenti e simili). La donna straniera diventa nel periodo di attesa della sua domanda totalmente dipendente dagli "umori" e dalle decisioni del marito dovendo temere sino all'accoglimento della domanda di cittadinanza che il marito depositi anche solo un'istanza di separazione per annullare il suo diritto di cittadinanza, "sospeso" solo a causa dei tempi inadeguatamente lunghi dell' esame della sua pratica, dovuti a mancata efficienza dell'Amministrazione pubblica italiana.

#### 9.2.2 Cittadinanza per residenza: la legge crea un meccanismo che favorisce la dipendenza della donna da figure maschili

##### 9.2.2.1 Il requisito del reddito discrimina indirettamente le donne nella richiesta di cittadinanza per residenza

Le donne, al pari degli uomini, possono chiedere la cittadinanza per naturalizzazione dopo 10 anni di residenza legale in Italia. Ai fini della concessione, tra gli altri requisiti, viene presa in considerazione la capacità dell'interessata di disporre di autonomi mezzi di sostentamento, che le garantiscano

229 GIOVANNETTI M., "Citizenship and New Inclusion", 2004.

230 In Italia nel 2007 le concessioni di cittadinanza per matrimonio sono state 25.070 per le donne, a fronte di 6.540 per gli uomini. Nello stesso anno, le richieste di cittadinanza per residenza sono state 2.244 per le donne, a fronte di 4.613 per gli uomini. (Fonte: XI rapporto del dossier statistico Immigrazione Caritas 2009. Elaborazione sui dati del Ministero dell'Interno).



l'autosufficienza economica<sup>231</sup>. Tuttavia, non potendo disporre di dati disaggregati per genere sul reddito della popolazione straniera residente in Italia, non è possibile valutare se le donne incontrino maggiori difficoltà rispetto agli uomini nel raggiungere la soglia di reddito richiesta per l'acquisto della cittadinanza<sup>232</sup>. Nel 2007 la Circolare del Ministero dell'Interno 5-1-2007 n. K.60.1 "Sui redditi necessari per la concessione della cittadinanza italiana"<sup>233</sup> ha reso più agevole per le donne di esercitare il diritto d'acquisto della cittadinanza. La Circolare ha stabilito che la cittadinanza italiana può essere concessa, in presenza degli altri requisiti previsti, anche alle donne immigrate casalinghe se il marito dispone di mezzi di sostentamento adeguati alle necessità della famiglia. Di conseguenza la valutazione del limite di reddito viene fatta con riferimento non solo alla posizione individuale della persona che chiede la cittadinanza, ma in relazione al reddito dell'intero nucleo familiare. La misura adottata con la Circolare del 2007 deve essere valutata positivamente in quanto favorisce la concessione della cittadinanza anche alle donne casalinghe, e soprattutto riconosce loro il diritto ad essere considerate titolari o compartecipi del reddito prodotto dal nucleo familiare.

#### **9.2.2.2 Dipendenza dal datore di lavoro**

La rigidità delle disposizioni legislative rende sempre più difficile l'esercizio pieno del diritto alla cittadinanza soprattutto per le donne straniere che, in larghissima parte, sono occupate - regolarmente ma più spesso irregolarmente - in una ristretta cerchia di mestieri (lavori di cura). Il loro reddito resta spesso minimo e la precarietà lavorativa è alta. Questa situazione si ripercuote pesantemente sulle effettive possibilità per le donne migranti, pur regolarizzate, occupate, e residenti da molti anni in Italia, di esercitare pienamente il diritto alla cittadinanza.

In conclusione, il sistema dei permessi di soggiorno e di acquisizione della cittadinanza discrimina indirettamente le donne immigrate, ponendole sotto l'autorità dei propri congiunti maschi o dei propri datori di lavoro, ed ostacolando in tal modo il processo di emancipazione e integrazione.

#### **9.2.3 Test di lingua italiana**

La posizione che il Governo Italiano ha esplicitato nel Rapporto CEDAW non tiene conto della specificità dei problemi che debbono affrontare le donne straniere per ottenere il pieno esercizio del diritto di acquisizione della cittadinanza. Il Pacchetto Sicurezza infatti impone una logica restrittiva che inasprisce ulteriormente le già dure condizioni che disciplinano l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri. La l. 94/2009, prevedendo un test di conoscenza della lingua e cultura italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza, risulta fortemente discriminatorie per le donne straniere che, provenendo per lo più da paesi in cui le donne hanno maggiori difficoltà di accesso all'istruzione, incontrano certamente ulteriori e maggiori ostacoli nel paese di accoglienza per acquisire le competenze necessarie al superamento del test di lingua italiana.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di adottare delle politiche atte a promuovere l'esercizio pieno e autonomo del diritto di cittadinanza per le donne straniere, svincolandole dalla situazione di dipendenza legale rispetto ai propri coniugi in cui si trovano con l'attuale legislazione.***
- ***Di modificare l'art. 5 della l. 91/92, prevedendo che la costanza di matrimonio debba sussistere fino al momento di presentazione della domanda di cittadinanza, e non anche fino al momento della concessione della cittadinanza.***

231 Il reddito minimo di cui deve disporre il richiedente è di 5.424,9 euro annui, e viene aumentato per ogni familiare convivente.

232 Considerata la peculiare segregazione professionale e settoriale che vede l'89% delle lavoratrici straniere in Italia occupate nel settore dei servizi.

233 Citata nel **paragrafo 269** del Rapporto Governativo.

## ARTICOLO 10 ISTRUZIONE

### 10.1 IL GOVERNO HA TOTALMENTE DISATTESO LE RACCOMANDAZIONI N. 35 E 36/2005 DEL COMITATO CEDAW

Non è stata adottata nessuna strategia di lungo termine per promuovere l'accesso al diritto allo studio per bambine Rom e migranti, né tantomeno per diminuire il tasso di abbandono dello studio da parte delle medesime.

### 10.2 LA "RIFORMA GELMINI"<sup>234</sup> DISCRIMINA LE DONNE

#### 10.2.1 Viene meno la "garanzia" del tempo pieno per le madri (articolo 11 e 13 CEDAW)

I tagli al bilancio all'istruzione pubblica previsti dalla legge Gelmini del 2010 (-32% rispetto al 2008)<sup>235</sup> determinano l'impossibilità di garantire in tutte le scuole il tempo pieno. Ciò avrà una profonda ricaduta nelle scelte lavorative delle famiglie. Le donne porteranno i/le figli/e nelle scuole private, o saranno spinte a scegliere di restare a casa, o chiederanno un part-time, o faranno riferimento a reti informali di sostegno alla famiglia, o avranno ulteriori spese per affidare la cura dei propri figli oltre l'orario scolastico a persone esterne alla famiglia.

#### 10.2.2 Peggiora il divario di genere nel diritto all'istruzione

Il Governo nel Rapporto ai **par. 271-272** riporta i dati del MIUR, che confermano una pari percentuale di iscritte in tutti i livelli e i gradi di istruzione<sup>236</sup>. Tuttavia questo dato non può essere letto isolatamente<sup>237</sup>.

Tra gli aspetti che influiscono negativamente sul diritto all'istruzione, si collocano in primo luogo le politiche di tagli generalizzati attuate dal Governo. In particolare, la Riforma Gelmini ha introdotto numerosi tagli che hanno condotto alla riduzione del numero di docenti e al cambiamento dell'orario scolastico del ciclo primario, portato a 24 ore settimanali. Le famiglie, spesso, si trovano costrette a ricorrere a strutture per l'infanzia private, o a parenti, in assenza di adeguate politiche di conciliazione per le donne e per gli uomini.

##### 10.2.2.1 Peggiora il divario di genere nella ricerca

La riduzione dei fondi messi a disposizione per la ricerca sta limitando l'accesso delle giovani donne alla carriera universitaria. Nonostante le donne rappresentino oggi il 58% dei laureati, le ricercatrici, come accade in altri settori, hanno percentuali sempre più basse di occupazione rispetto agli uomini quanto più si sale nei gradi più alti della formazione e del curriculum accademico (ricercatrici 40%, prof.sse associate 32%, prof.sse ordinarie 14% e sono soltanto 2 le donne rettoresse).

#### 10.2.3 L'ingresso dei privati nei C.d.A. degli Atenei mette a rischio i fondi per i progetti di genere

L'ingresso dei privati del mondo dell'imprenditoria nei consigli di amministrazione degli atenei, previsto dalla riforma Gelmini, unito ai tagli indiscriminati sull'istruzione e alla ricerca, può portare alla riduzione, o scomparsa, di alcune innovazioni disciplinari, come l'istituzione di corsi di Studi di genere, che con grande fatica in alcuni atenei si stanno realizzando. Inoltre, le ricche e potenti lobby cattoliche potrebbero promuovere l'introduzione di un approccio confessionale nell'ambito della ricerca e nella definizione dei piani di studio a detrimento delle pari opportunità e dei diritti delle donne. Conseguenza di tutto questo è la sempre più carente offerta formativa e il rischio di far estinguere l'università pubblica e laica<sup>238</sup>.

#### 10.2.4 Rende più difficile l'apprendimento per bambini migranti e disabili

I tagli operati dalla Riforma Gelmini nella pubblica istruzione incidono pesantemente sul numero di insegnanti di sostegno, che coadiuvano il percorso educativo dei bambini migranti e disabili nelle scuole dell'obbligo, e sulla possibilità di tenere aperti gli istituti scolastici per attività integrative a quelle curricolari. I figli migranti iscritti a scuola sono il 7,5% della popolazione scolastica. I dati mettono in evidenza un ritardo scolastico tre volte più elevato rispetto agli italiani, sottolineando la necessità di dispiegare più risorse per il loro inserimento nel caso in cui giungano per ricongiungimento familiare.

Nella fascia di età intermedia (45-64 anni) tra le persone con disabilità, le donne senza titolo di studio sono il 12,8% contro il 7,3% degli uomini. Nelle età più anziane (65 anni e più), rispetto al conseguimento di un diploma di scuola superiore o di una laurea, le donne con disabilità sono quasi la metà rispetto agli uomini

234 Normativa di riferimento: D.L. 133/2008, L. 169/2008, L. n. 240/2010.

235 C. ZUNINO, La Repubblica, 31.03.2011.

236 Dati del MIUR (Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca), <http://oc4jesedati.pubblica.istruzione.it/Sgcns/builder.do>

237 Il Global Gender Gap Report 2010 colloca l'Italia al 74° posto su 134 paesi esaminati e afferma: "Italy continues to be one of the lowest-ranking countries in the EU and deteriorates further over the last year", p. 25, <http://www.weforum.org/issues/globalgendergap>

238 <http://www.ateneinrivolta.org/approfondimenti/gender/sisters-are-doin-it-themselves-too>

con disabilità, rispettivamente il 6,3% e il 11,5%<sup>239</sup>.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Di modificare la Riforma Gelmini prevedendo lo stanziamento di risorse economiche adeguate perché possa essere garantito a tutte/i, (cittadine, straniere, Rom, Sinte, disabili) il diritto concreto a una istruzione pubblica, gratuita, e di qualità.**
- **Di promuovere ricerche, in un'ottica di genere, che raccolgano dati inerenti alle scelte dei percorsi educativi da parte della popolazione femminile in età scolare e universitaria, con un'attenzione particolare alle discriminazioni subite, e agli ostacoli incontrati dalle ragazze di seconda generazione, migranti e disabili.**

## **10.3 ACCESSO ALL'ISTRUZIONE**

### **10.3.1 Difficile accesso alla ricerca universitaria e postuniversitaria per le donne<sup>240</sup>**

In Italia, nel 2006, quasi la metà della popolazione italiana è ferma alla licenza media: infatti il 48,7% della popolazione in età 25-64 anni ha conseguito, al più, un livello di istruzione secondaria inferiore. Questo dato posiziona il nostro Paese in fondo alla graduatoria dei paesi UE, insieme a Spagna, Portogallo e Malta. L'Unione Europea a 27 Stati membri presenta una media degli abitanti in possesso solo del titolo di scuola media inferiore pari al 30%<sup>241</sup>. Nel 2007 poco più del 75% dei giovani italiani in età 20-24 anni ha conseguito almeno il diploma di scuola superiore, valore che colloca l'Italia al di sotto della media UE<sup>242</sup>.

A livello universitario sono stati realizzati grandi progressi sia rispetto al numero di donne iscritte, sia rispetto al numero di laureate. Alla femminilizzazione dell'istruzione non corrisponde affatto una femminilizzazione del mondo lavorativo, o meglio, il mondo del lavoro è ancora oggi strutturato sull'uomo e per l'uomo.

Le donne hanno recuperato il gap educativo che le separava dagli uomini<sup>243</sup>, ottengono voti migliori<sup>244</sup> e si laureano in minor tempo. Nonostante ciò in molte materie un tempo considerate tipicamente maschili continuano ad affrontare enormi difficoltà di accesso al mondo del lavoro e hanno tempi di attesa più lunghi rispetto ai laureati uomini. I dati del rapporto Università e lavoro 2009<sup>245</sup>, elaborati dal MIUR<sup>246</sup>, relativi alle immatricolazioni ai corsi universitari per l'anno accademico 2007/2008<sup>247</sup>, evidenziano come alcune aree di studio siano "a carattere femminile"<sup>248</sup>: il divario di genere è ben evidente nelle scelte dei corsi di studio. La presenza femminile in alcune aree è ancora molto bassa, al contrario, in altre raggiunge l'apice.

Rispetto alle attività post-laurea, emerge "una maggiore difficoltà da parte delle donne ad entrare nei percorsi tipici della carriera universitaria..."<sup>249</sup>.

Gli stipendi delle laureate sono mediamente più bassi: indipendentemente dalla durata del corso di laurea (4-6 anni o triennale) il divario di genere in ambito salariale è molto forte, oscillando tra 100 euro e quasi 400 euro in meno in busta paga<sup>250</sup>.

#### **10.3.1.1 Difficile accesso delle donne alla ricerca scientifica<sup>251</sup>**

Il rapporto del Governo focalizza l'attenzione sulla scarsa presenza delle donne in ambito scientifico: la scarsa presenza femminile nei corsi universitari di tipo scientifico comporta come conseguenza diretta maggiori difficoltà di accesso al mondo del lavoro nei settori della tecnologia e dell'innovazione.

La scarsa partecipazione e rappresentazione femminile nel mondo della ricerca scientifica è connessa non

239 [http://www.handicapincifre.it/descrizioni/differenze\\_istruzione.asp](http://www.handicapincifre.it/descrizioni/differenze_istruzione.asp)

240 Riferito ai **para. 273-275** del Rapporto Governativo.

241 Citaz. M.L. PACIELLO, A1 gli studi universitari, disponibile al sito [www.roma1.infn.it/people/paciello/D&S](http://www.roma1.infn.it/people/paciello/D&S)

242 ISTAT, 100 statistiche per il Paese – Indicatori per conoscere e valutare – 2008, <http://www.istat.it/>

243 "Più brave e più povere. I numeri delle laureate", <http://www.ingenero.it/articoli/pi-brave-e-pi-povere-i-numeri-delle-laureate>

244 Secondo lo studio condotto dall'ISTAT, le donne hanno ottenuto risultati migliori degli uomini: circa il 50% delle laureate (sia di vecchio che di nuovo ordinamento) ha concluso gli studi con una votazione superiore a 105/110; circa il 25% delle laureate ha concluso gli studi con il massimo dei voti ISTAT, I laureati e il mondo del lavoro. p. 16.

245 ISTAT, Università e lavoro 2009. I numeri dell'Università. <http://www.istat.it/>

246 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

247 ISTAT, Università e lavoro 2009, p.11 <http://www.istat.it/>

248 Nel gruppo insegnamento le donne raggiungono il 91% sul totale degli immatricolati; nel gruppo psicologico l'81,9%; nel gruppo linguistico l'81,6%. Al contrario, per le aree di studio relative alle scienze e tecnologie la presenza femminile è più bassa: gruppo ingegneria 20,2%; gruppo scientifico 30,6%; gruppo educazione fisica 34,4%.

249 ISTAT, I laureati e il mondo del lavoro. p.19.

250 ISTAT, I laureati e il mondo del lavoro pp. 43,44, 67.

251 **para. 276-280** del Rapporto Governativo.

solo all'esiguo numero di laureate ma anche al fatto che l'Italia investe meno della media europea in ricerca e sviluppo.<sup>252</sup> La scarsa valorizzazione delle donne nella ricerca scientifica<sup>253</sup> determina la cosiddetta "fuga dei cervelli" soprattutto femminili<sup>254</sup>. Altre cause della scarsa rappresentazione femminile nel settore della ricerca scientifica sono da rinvenirsi principalmente nella mancanza di sostegno, nell'isolamento e nell'esclusione sperimentate dalle ricercatrici "in quanto donne": è ancora diffusa l'idea che non valga la pena investire in formazione e attribuire fondi a chi si deve far carico anche del lavoro di riproduzione e cura.<sup>255</sup>

### **10.3.2 Difficoltà di accesso all'istruzione da parte delle bambine Rom<sup>256</sup>**

Secondo Opera Nomadi, sarebbero almeno 20 mila i Rom sotto i dodici anni, in grandissima parte Romeni e jugoslavi, che evadono l'obbligo scolastico in Italia. Si stima che i restanti coetanei Rom e Sinti siano in un generalizzato ritardo didattico di non meno di tre anni. Le radici di questa scarsa scolarizzazione, secondo un recente Rapporto<sup>257</sup> andrebbero ricercate non tanto nel nomadismo, quanto nelle "difficili condizioni economiche nonché in una certa diffidenza verso la scuola, vista come espressione di una società che si è mostrata ostile e che per la sua azione assimilatrice è vista come pericolosa per la propria identità". Invece nelle comunità stanziali che sono state accolte in condizioni migliori, e che dunque godono di buone condizioni economiche "i giovani cominciano a frequentare le scuole superiori e qualcuno anche l'università, fatto questo ormai non eccezionale in altri paesi europei".

Non è possibile garantire il diritto all'istruzione a questi minori, se le loro famiglie vengono sottoposte a continui sfratti e sgomberi di città in città<sup>258</sup>. Le ragazze si trovano a essere doppiamente discriminate: perché donne e perché Rom o Sinte. Il rischio di abbandono scolastico è molto alto, per quanto non siano stati raccolti dati esatti. Il rischio per le minori di sesso femminile è correlato non solo alla mobilità forzata da parte delle famiglie, ma anche alla possibilità di matrimonio precoce, per quanto tale pratica sia sempre meno in uso presso le comunità stanziali. La situazione spesso diventa così grave che gli stessi insegnanti intervengono per chiedere che venga garantito il diritto allo studio per le minori Rom inserite nelle loro classi. Mancano dati sull'abbandono scolastico, i pochi disponibili sulla presenza di minori Rom nel sistema scolastico italiano rilevano che la maggior parte dei ragazzi e ragazze di etnia Rom abbandonano la scuola al conseguimento della licenza media<sup>259</sup>.

Le affermazioni del Governo<sup>260</sup> non trovano riscontro nelle politiche degli ultimi anni sono correlate a un crescente atteggiamento razzista e di violenza istituzionale nei confronti dei Rom<sup>261</sup>.

### **10.3.3 Difficoltà di accesso all'istruzione da parte delle donne migranti<sup>262</sup>**

Gli studi relativi alla situazione scolastica dei minori stranieri in Italia non sono stati condotti in una prospettiva di genere. I dati<sup>263</sup> evidenziano mancanza di regolarità tra gli studenti stranieri già a partire dai 12 anni. Le cause si rinvengono in difficoltà di conoscenza della lingua italiana e problemi di integrazione sociale.

### **10.3.4 Classi separate per le/gli stranieri**

La scuola che dovrebbe essere considerata luogo di formazione, integrazione, costruzione dell'identità e

---

252 UIS, "Global Investments in R&D", Fact Sheet n. 7, ottobre 2010.

253 Come afferma M. L. PACIELLO "...è chiaro che la valorizzazione delle donne nella ricerca, la ricerca stessa e la valorizzazione delle donne in generale sono due occasioni mancate nel nostro paese" da "I numeri per dirlo", [www.donnescienza.it](http://www.donnescienza.it)

254 M.L. PACIELLO, "Donne e Scienza 2008: tempo di bilanci per l'Europa ma non per l'Italia", [www.donnescienza.it](http://www.donnescienza.it)

255 Vedi **para. 11.1 del rapporto Ombra**.

256 **Raccomandazione CERD n. 20/2008**.

257 "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", 2010, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

258 Emblematiche le discriminazioni affrontate dalle bambine Rom tratte da "Il triste diario di Cristina": "bambina Rom di 10 anni di Milano: "19 novembre 2009: sgomberata dal campo di via Rubattino. Perde molti vestiti ma le maestre salvano la sua cartella conservandola a scuola", "20 novembre 2009: allontanata da un edificio abbandonato...", "21 novembre 2009: allontanata da un capannone fatiscente...perde un mese di scuola", "2 febbraio 2010: altro sgombero...perde altri giorni di scuola", "4 febbraio 2010: allontanata da Quarto Oggiaro...altri giorni di scuola persi", "24 febbraio 2010: sgomberata..." Gli sgomberi continuano fino ad ottobre. "Dal 21 ottobre 2010, Cristina e la sua famiglia dormono in vari punti della città e sono sgomberati tutti i giorni". Da questa storia si evince che Cristina, come tanti altri bambini e bambine rom, di fatto non può esercitare il diritto allo studio, perché è impegnata nella spasmodica ricerca di una casa insieme alla sua famiglia, a causa dei continui sgomberi da parte del Comune. [www.cittaperibambini.org](http://www.cittaperibambini.org)

259 MIUR, "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano", a.s. 2008/2009, dicembre 2009, pag. 17, Tavola 15.

260 **Para. 28** Rapporto Governativo, in riferimento all'accordo concluso dal MIUR con Opera Nomadi per proteggere i bambini Rom Sinti e delle comunità di viaggiatori.

261 **Raccomandazioni CERD n. 15 e 16/2008**.

262 **Para. 284-286** del Rapporto Governativo.

263 MIUR, "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano", a.s. 2008/2009, dicembre 2009. Pagine di riferimento 2 - 4, 17.

socializzazione, diventa invece strumento di discriminazioni ideologiche, sessuali e razziali<sup>264</sup>. Nel 2008 il partito della Lega Nord lanciò la proposta di istituire classi separate per i ragazzi stranieri, asserendo che le minori conoscenze rallenterebbero l'apprendimento dei ragazzi italiani<sup>265</sup>.

#### **SI RACCOMANDA:**

- **Di promuovere ricerche statistiche volte a verificare se le studentesse migranti di seconda generazione, Rom e Sinte, incontrano maggiori difficoltà nell'accesso agli studi superiori rispetto alle colleghe italiane.**
- **Di promuovere azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accesso di donne Rom, Sinte e migranti agli studi superiori.**
- **Di finanziare adeguatamente la ricerca nel settore scientifico e di prevedere almeno un 30% di ricercatrici nelle equipe di lavoro.**
- **Di promuovere indagini sulle donne nel settore della ricerca e dello sviluppo, al fine di attuare strategie adeguate a promuovere le possibilità di carriera per le donne in questo ambito.**
- **Di attuare una strategia che permetta l'integrazione reale degli studenti stranieri. I ragazzi e le ragazze di etnia Rom e Sinti sono ancora oggi la minoranza più discriminata e i dati ad essi relativi non sono molti e spesso non considerano l'elevato numero di minori che non hanno accesso all'istruzione.**
- **Di abbandonare la politica degli sgomberi e favorire l'accesso alla casa per i nuclei familiari che ne facciano richiesta, poiché la politica degli sgomberi dà luogo a numerose violazioni dei diritti umani, compreso il diritto all'istruzione.**

#### **10.4 ABBANDONO SCOLASTICO<sup>266</sup>**

Il tasso di abbandono scolastico italiano è calato dal 2005 al 2009 sia per maschi che per femmine, tuttavia l'Italia continua ad avere un tasso di abbandono tra i più alti d'Europa, collocandosi al terzultimo posto tra i Paesi europei. Rispetto ai giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito la licenza media e non sono impegnati in nessun percorso di istruzione-formazione, l'Italia è indietro rispetto alla media europea<sup>267</sup>. Lo studio ha il merito di focalizzare sulle situazioni peculiari ad ogni Regione e per ogni tipologia di scuola, ma i dati non sono disaggregati per genere né per cittadinanza. Ugualmente, non si trovano studi relativi alle cause, ai motivi dell'abbandono prematuro<sup>268</sup>.

Il Rapporto del Governo conferma l'esistenza del problema senza tuttavia individuare strategie di azione. Dal 2005 ad oggi, non sono state commissionate indagini specifiche che possano indirizzare verso politiche mirate per la riduzione dell'abbandono scolastico. Ciò appare tanto più grave in quanto l'abbandono sembra correlato all'inserimento nell'economia informale e illegale, nel mercato criminale o all'assoggettamento allo status maritale delle minori che interrompono prematuramente gli studi. Preoccupa anche lo scarso interesse per la conoscenza dei temi relativi alla salute riproduttiva delle minori in età di obbligo scolastico: non esistono infatti studi relativi al tasso di abbandono scolastico delle baby mamme che si trovano ad affrontare gravidanze premature.

264 Articolo "Berlusconi in visita al congresso dei cristiano-riformisti incalza anche sugli insegnanti delle scuole pubbliche « inculcano idee diverse da quelle che vengono trasmesse nelle famiglie », 26 febbraio 2011, Il sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-02-26/berlusconi-gheddafi-controlla-situazione-115724.shtml>

265 [http://www.corriere.it/cronache/08\\_ottobre\\_15/stranieri\\_classi\\_separate\\_benedetti\\_792ff016-9a7c-11dd-8bde-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/cronache/08_ottobre_15/stranieri_classi_separate_benedetti_792ff016-9a7c-11dd-8bde-00144f02aabc.shtml)

266 Rif. **para. 287** Rapporto Governativo.

267 Studio condotto dal Ministero della Pubblica Istruzione, "La dispersione scolastica. Indicatori di base. Anno scolastico 2006-2007", [www.miur.it](http://www.miur.it), p. 2.

268 Si propongono alcuni casi specifici: Una ragazza che desidera diventare ingegnere ma appartiene a una famiglia tradizionale che vuole far studiare solo il figlio maschio; Una bambina italiana di 10 anni abita a Milano. Da qualche anno subisce degli abusi a scuola e non vuole più andarci ma non sa con chi parlarne; Una bambina egiziana (nata e residente ad Alessandria d'Egitto) di 9 anni non può andare a scuola perché deve occuparsi del fratellino; Una bambina cinese che vive a Milano. La famiglia non le permette di frequentare il doposcuola e giocare perché ha brutti voti a scuola e inoltre deve occuparsi della casa e della famiglia.



## **SI RACCOMANDA:**

- ***Di produrre statistiche disaggregate per genere rispetto all'abbandono scolastico e le cause che lo determinano.***

## **10.5 DISINCENTIVI ALL'EDUCAZIONE MISTA**

### **10.5.1 Scuole separate**

La co-educazione, secondo i sostenitori delle scuole separate per maschi e femmine, aiuterebbe lo sviluppo e il radicamento degli stereotipi di genere. Alcuni studi dimostrerebbero che ragazzi e ragazze apprendono più velocemente e ottengono risultati migliori studiando separatamente, gli uni dalle altre<sup>269</sup>. Le iscrizioni alle scuole "single sex" sono in aumento in Italia<sup>270</sup>. Il Rapporto del Governo giudica negativamente le scuole separate identificandole come una delle cause che, in passato, ha favorito la tendenza a studiare materie umanistiche da parte delle ragazze e materie tecnico-scientifiche da parte dei ragazzi. Poiché questo divario è attuale, oltre a riconoscere il problema, sarebbe opportuno elaborare strategie che riducano le possibilità di peggioramento.

### **10.5.2 Discriminazione nella partecipazione all'educazione fisica**

Ancora oggi nel 2011 in numerose scuole le donne e gli uomini svolgono educazione fisica separati. Nell'insegnamento dell'educazione fisica permane, in assenza di regole diverse, la consuetudine, riprodottrice di stereotipi di genere, che gli uomini vengano fatti giocare a calcio e pallacanestro, ed alle donne venga richiesto di esercitarsi nella ginnastica (corda, cerchio, palla, nastro) o nella pallavolo.

## **SI RACCOMANDA:**

- ***Di promuovere la scolarità mista, disincentivando modelli educativi che possano riprodurre stereotipi di genere.***
- ***Di prevedere protocolli di insegnamento dell'educazione fisica che non reproducano stereotipi di genere nella scelta delle attività che studenti e studentesse sono chiamati a svolgere separatamente.***

## **10.6 ASSENZA NEI PIANI DI STUDIO DI INFORMAZIONI RELATIVE ALLA SALUTE SESSUALE E RIPRODUTTIVA E ALLA PIANIFICAZIONE FAMILIARE**

## **SI RACCOMANDA:**

- ***Di inserire obbligatoriamente nei piani di studio l'educazione alla salute sessuale e riproduttiva, da parte di operatori sanitari con una formazione specifica o nell'ambito dei consultori, per far conoscere ai giovani questi servizi pubblici.***

## **10.7 NON VIENE PROMOSSO NE' FINANZIATO UN SISTEMA EDUCATIVO DI GENERE E RISPETTOSO DELLA DIVERSITA'<sup>271</sup>**

Nell'ottica di una maggiore tolleranza della diversità, occorrerebbe perseguire con più efficacia e con un piano di lungo termine la formazione di genere degli insegnanti e la revisione dei libri di testo, affinché non sia il sistema educativo stesso a veicolare stereotipi.

Gli episodi di bullismo e violenza contro le ragazze e tra le ragazze, in crescita dal 2005, sono spesso legati all'introduzione di modelli sociali prevaricatori e irrispettosi dell'altro, e tendono a riprodurre fortemente gli stereotipi di genere. Se non si agisce su un piano culturale profondo per contrastare il bullismo e le violenze,

269 Studi discussi al convegno EASSE, il 24 aprile 2009, [http://www.easse.org/programa\\_roma\\_2009.php](http://www.easse.org/programa_roma_2009.php)

270 [http://www.societadomani.it/Docuword/Educazione\\_vincente.pdf](http://www.societadomani.it/Docuword/Educazione_vincente.pdf), <http://www.universitadelledonne.it/cicerone.htm>, <http://www.documentazione.info/article.php?id=716&idsez=19>

271 **Raccomandazione CERD n. 22/2008**. Para riferito alla **Questione n. 11** del Comitato CEDAW.

le giovani generazioni cresceranno con l'idea che sia normale ed inevitabile essere discriminati quotidianamente in ragione di ciò che si è. Anche su questo punto, non esistono statistiche né strategie di lungo termine.

La reintroduzione dell'ora di educazione civica potrebbe costituire una buona occasione per formare in un'ottica di genere le giovani generazioni, ma occorre un ripensamento strutturale del sistema educativo per ottenere risultati efficaci.

In assenza di una riflessione profonda sul ruolo del sistema educativo nella formazione della personalità civica e sociale dei giovani cittadini di domani e nella promozione di un sistema valoriale ancorato alla promozione dei diritti umani, le singole campagne pubblicitarie e i singoli progetti portati avanti dal Governo perdono totalmente di efficacia e di rilevanza, ed anzi spesso per l'assenza di riflessione che li sottende rischiano di farsi veicolo essi stessi di stereotipi<sup>272</sup>.

Le politiche pubbliche sviluppate dal Governo mettono a rischio l'esistenza stessa della scuola pubblica: le scuole sono state private di risorse dal Governo tanto da dover chiedere ai genitori degli alunni di contribuire personalmente all'acquisto di materiali didattici e si ritrovano ad offrire sempre meno servizi e sempre più di scarsa qualità.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di elaborare indicatori specifici di monitoraggio dell'educazione alle differenze e il rispetto tra i generi nella scuola dell'obbligo e secondaria superiore in grado di individuare:***

- *il numero di moduli di diritti umani delle donne/di educazione di genere incorporati nei curricula di qualunque materia negli ultimi 5 anni,*

- *il numero di moduli di diritti umani delle donne/di educazione di genere incorporati nei testi didattici negli ultimi 5 anni,*

- *la percentuale di attività formative per i docenti ed esperti del settore dedicate al tema dei diritti umani delle donne/dell'educazione di genere.*

- ***Di promuovere un sistema educativo rispettoso delle diversità, anche mediante l'adozione di un Piano nazionale che preveda lo stanziamento di adeguate risorse destinate a:***

- *promuovere la riformulazione dei libri di testo secondo una prospettiva di genere (v. art. 5 CEDAW),*

- *promuovere la formazioni di genere e sui diritti umani nel curriculum degli insegnanti (v. art. 5 CEDAW),*

- *monitorare i moduli dei vari corsi di studi, introducendo approfondimenti di genere delle materie caratterizzanti.*

- ***Di assicurare che i programmi didattici, le metodologie e le risorse siano utili ad accrescere la comprensione, la consapevolezza e il rispetto delle diversità, tra le altre, di orientamento sessuale e delle identità di genere, con particolare riguardo alle esigenze specifiche degli alunni, dei genitori e dei familiari.***

272 Si vedano le osservazioni avanzate nella R.G. 19 al [para. 19.3.1.3](#) sulla la campagna pubblicitaria "Respect the women respect the world".

## ARTICOLO 11 LAVORO

Il Comitato CEDAW nella **Raccomandazione 29/2005** evidenziava 5 temi di preoccupazione: sottorappresentazione delle donne nelle mansioni di rilievo, maggiore presenza delle donne nei settori sottopagati e nel part-time, significativo divario salariale tra uomini e donne, mancanza di attuazione del principio di parità salariale per uguali mansioni e carichi di lavoro, congedo di paternità previsto dalla legge 53/2000 richiesto da pochi uomini.

Dal 2005 ad oggi le azioni del Governo avrebbero dovuto, secondo la **Raccomandazione 30/2005**, tendere, anche mediante l'adozione di misure speciali temporanee, a: intraprendere misure per eliminare la segregazione lavorativa attraverso l'istruzione e la formazione, estendere le indennità di previdenza sociale ai lavoratori part-time e fornire maggiore accesso all'impiego a tempo pieno per le donne, assicurare una pari retribuzione per un pari lavoro, migliorare le disponibilità di strutture infantili e sensibilizzare gli uomini ad assumersi pari responsabilità.

### 11.1 MISURE SPECIALI PER FAVORIRE L'ELIMINAZIONE DEL TETTO DI CRISTALLO: INSUFFICIENTI E IN RITARDO (Art. 11 & Art. 4 CEDAW)

La sottorappresentazione delle donne nelle mansioni di rilievo è un'evidente realtà. Per valutare la segregazione verticale cui sono ancora soggette le donne non è sufficiente comparare la distribuzione dei livelli professionali per genere<sup>273</sup>, ma occorre tener conto dei diversi livelli di istruzione.

Nonostante l'Italia sia penultima in Europa per percentuale di posizioni apicali occupate da donne<sup>274</sup>, è ancora in discussione al Parlamento il disegno di legge n. S2482/2010 che dovrebbe introdurre le quote c.d. rosa nella composizione dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa ed a partecipazione statale. Nella sua formulazione attuale arriva in ritardo e costituisce una misura speciale del tutto insufficiente ad infrangere il tetto di cristallo. La legge ha incontrato resistenze talmente forti in Parlamento che per la sua approvazione si è reso necessario concedere alle aziende tempo fino al 2015 per raggiungere la quota del 30%.

Per quanto concerne la progressione di carriera delle donne, l'art. 9 della l. 125/1991 prevede che le aziende con più di 100 dipendenti debbano trasmettere una relazione biennale alle Consigliere di Parità ed alle rappresentanze sindacali aziendali sulle azioni volte a promuovere l'avanzamento delle donne in ambito professionale. Ai sensi dell'art. 9 qualora nei termini prescritti le aziende non trasmettano il rapporto, l'ispettorato regionale del lavoro, previa segnalazione da parte del sindacato o della Consigliera di parità, invita le aziende stesse a provvedere entro sessanta giorni. In caso di inottemperanza si applicano le sanzioni di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520. Nei casi più gravi può essere disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda. Ad oggi, non si ha notizia di aziende sanzionate per l'infrazione di cui all'art. 9 l. 125/1991, né è noto se sia attivo un monitoraggio circa l'effettiva presentazione da parte di tutte le aziende del rapporto biennale. Indubbiamente, l'assenza di una forma di pubblicità nel processo di rapportaggio da parte delle aziende, e l'assenza della certezza di una effettiva segnalazione e successiva sanzione, rende sicuramente inefficace questo strumento che pure sarebbe utile per rimuovere gli ostacoli nella progressione di carriera e nel riconoscimento di un uguale salario alle lavoratrici.

#### SI RACCOMANDA:

- **Di approfondire l'analisi quantitativa e qualitativa della segregazione occupazionale a cui sono soggette le donne.**
- **Che il disegno di legge n. S2482/2010 sulle quote rosa nei C.d.A. venga modificato ai sensi dell'art. 4 CEDAW prevedendo l'introduzione immediata dell'obbligatorietà delle quote**

273 Come fa il Governo rispondendo alla **Questione n° 21**, pag. 29 delle Risposte.

274 Secondo l'ultimo Rapporto di Manageritalia (Federazione nazionale dirigenti, quadri e professionale del commercio, trasporti, turismo, servizi, terziario avanzato, 150 anni dall'Unità d'Italia. Alla rincorsa della parità tra fratelli e sorelle d'Italia, Rapporto Manageritalia – Gruppo donne Manager, 17 marzo 2011, <http://donne.manageritalia.it/wp-content/uploads/2011/03/Rapporto-Manageritalia-150-anni-di-donne-dItalia-marzo-2011.pdf>) le donne sono molto più istruite dei maschi (+26% di laureate nella fascia di età compresa tra 15 e 64 anni), ma le donne manager nel settore privato sono solo l'11,9% e quelle presenti nei CdA delle società quotate sono solo il 3,2%, mentre la media europea è rispettivamente del 33,3% e dell'11,4% (Rapporto cit. pag. 5). In generale il tasso di occupazione femminile registra un calo del 6,8% dopo la nascita del primo figlio e del 15,7% dopo la nascita del secondo, mentre in paesi come l'Olanda il tasso rimane pressoché invariato (Rapporto cit. pag. 17).

Per quanto riguarda la formazione, si vedano i dati relativi alla formazione continua offerta da Fondirigenti che coinvolge per il 91,0% dirigenti uomini e solo l'8,1% dirigenti donne (Rapporto ISFOL 2007) a conferma del fatto che, anche nelle posizioni apicali, i percorsi di carriera per le donne sono limitati.

*nella misura minima del 30% per arrivare al 50% nel 2015.*

- *Che venga creato un registro pubblico sul sito del Ministero delle Pari Opportunità che renda fruibili online le composizioni dei Consigli di amministrazione delle aziende soggette all'obbligo di quote rosa.*
- *Che vengano applicate sanzioni economiche significative per le società quotate in borsa e a partecipazione statale che non rispettano tale parametro, immediatamente applicabili in caso di infrazione. Che il ricavato sia utilizzato per promuovere la formazione e riqualificazione delle lavoratrici.*
- *L'estensione dell'applicazione dell'art. 9 della l. 125/1991 alle imprese che hanno minimo 30 dipendenti o collaboratori di qualsiasi tipologia contrattuale, in considerazione del fatto che l'economia italiana si regge per il 90% sulla piccola impresa.*
- *Che vengano previste anche sanzioni economiche per chi non rispetta l'obbligo di cui all'art. 9 l. 125/2001, tali che siano graduate sulla redditività della stessa impresa, e che il ricavato suggeriamo sia destinato a campagne informative per la promozione di una imprenditorialità attenta ai diritti delle donne.*
- *Che venga introdotto l'obbligo<sup>275</sup> per Consigliere di Parità regionali di segnalare le imprese che non producono il rapporto biennale, e che la mancata segnalazione da parte della Consigliera di Parità all'Ispettorato del lavoro sia sanzionata.*
- *Che venga creato un registro pubblico che renda fruibili online i rapporti periodici delle aziende sul sito del Ministero delle Pari Opportunità per incentivare le buone prassi (attualmente il Rapporto delle aziende rimane riservato).*

## **11.2 NESSUNA MISURA SPECIALE PER FAVORIRE L'OCCUPAZIONE FEMMINILE (articolo 11 e articoli 2 e 4 CEDAW)**

Sulla base dei dati ISTAT al dicembre 2010<sup>276</sup>, il tasso di donne inattive in Italia è del 48,9% ovvero una donna su due non cerca lavoro. Di fronte a questo palese scoraggiamento delle donne, al di là di promesse e recenti piani di natura sostanzialmente programmatica<sup>277</sup>, il Governo non ha posto in essere azioni concrete di ampio respiro nazionale.

Ad oggi non sono attive e non risultano in programma misure di detassazione consistenti del reddito da lavoro dipendente delle donne, o incentivi diretti alle aziende che assumono donne.

Anche le norme sul part-time sono state rese più rigide a svantaggio delle donne<sup>278</sup>. In particolare, nel pubblico impiego la c.d. Riforma Brunetta, L. 15/2009, ha eliminato l'obbligo di concedere il part-time a chi lo chiedeva per motivi familiari. Permane per la lavoratrice il diritto a chiedere il part-time, ma la concessione è discrezionale e dipende dalle esigenze dell'ente. Questa disposizione peggiora lo stato di vulnerabilità della madre/moglie lavoratrice e costituisce una **violazione degli articoli 11 e 13 CEDAW**.

### **SI RACCOMANDA:**

- *Di prevedere misure speciali temporanee di detassazione parziale del reddito da lavoro dipendente delle donne e incentivi diretti alle aziende che assumono donne, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione.*
- *Di ripristinare per l'amministrazione pubblica l'obbligo di concedere il part-time quando ne viene fatta richiesta dalla lavoratrice per motivi familiari.*
- *Di definire un part-time per competenze che valorizzi il lavoro sulla base dei risultati raggiunti nel suo aspetto meritocratico e che non depenalizzi ai fini della carriera.*
- *Di sfavorire un part time basato esclusivamente sul conteggio delle ore di lavoro che rafforza la segregazione occupazionale sia orizzontale che verticale.*

275 Attualmente ai sensi dell'art. 9 l. 125/2001 la segnalazione è una facoltà.

276 Rapporto annuale ISTAT 2010 [http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523\\_00/rapporto\\_2011.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf)

277 Vedi **para. 11.12** sul Piano Italia -2020.

278 A ciò si aggiunga che (vedi **para. 13.1.3** del Rapporto Ombra) anche il fondo per il sostegno all'imprenditoria femminile in tutti i settori produttivi, di cui alla legge n. 215 del 1992, non è stato rifinanziato ed è privo di risorse. Inoltre, è stata abolita la norma che impediva il fenomeno delle dimissioni in bianco, che danneggia principalmente le giovani donne che decidono di avere figli.

- ***Di prevedere una detassazione del part time (ovvero delle ore relative alla riduzione oraria) in modo da incidere il meno possibile sul salario netto.***

### **11.3 NESSUNA MISURA PER DIMINUIRE LA PRECARIETÀ LAVORATIVA DELLE DONNE E FAVORIRE IL LAVORO A TEMPO PIENO**

L'Associazione degli Industriali italiani<sup>279</sup> mette in discussione la legittimità del Contratto collettivo nazionale. La sua eliminazione potrebbe comportare un peggioramento in termini di accesso e permanenza nel mercato del lavoro delle donne, soprattutto in termini di difesa delle condizioni di lavoro nelle piccole imprese e nelle aree più deboli.

Se sommiamo lavoro dipendente a tempo determinato, collaborazioni e prestazioni occasionali, la percentuale dei rapporti di lavoro non stabili sull'occupazione totale raggiunge il 15,5% per le donne contro il 9,4% per i maschi. La probabilità delle donne di svolgere occupazioni giuridicamente instabili risulta molto maggiore rispetto ai maschi qualora si considerino le differenze di genere per età, livello di istruzione e situazione familiare<sup>280</sup>. La diffusione del tempo parziale in Italia rimane inferiore a quella della maggior parte dei paesi europei, in particolare per quanto riguarda le donne in età adulta e matura. E' vero che il part time favorisce l'occupazione femminile, come affermato dal Governo ai **paragrafi 346 e 347 del VI Rapporto Periodico**; tuttavia, nel nostro Paese difficilmente il part-time è reversibile in tempo pieno ed è utilizzato soprattutto in settori lavorativi<sup>281</sup> dove tale formula lavorativa, associata alle mansioni svolte, risulta più funzionale alle esigenze delle imprese che non a quelle delle lavoratrici, che anzi accettano le situazioni spesso più marginali e segreganti (il lavoro a tempo parziale è molto più diffuso tra le donne meno istruite - nel 2006 oltre il 30% contro meno del 20% per le più istruite)<sup>282</sup>. Dopo la legge Biagi (legge 30/2003), non si rilevano altri interventi significativi da parte del Governo (vedi **par. 11.2 Rapporto Ombra**). Tutto ciò va comunque inquadrato nel processo di decentramento amministrativo in corso in Italia, che sta naturalmente portando ad un progressivo ampliamento e rafforzamento dei compiti e delle responsabilità delle Regioni. Una ricerca dell'ISFOL del 2008 rileva che i servizi per l'impiego regionali sono più efficienti ed efficaci dove il divario tra offerta e domanda di lavoro appare più critico e non riescono ad incidere adeguatamente rispetto alle problematiche del mercato.<sup>283</sup> Insomma, senza politiche nazionali adeguate di ampio respiro in materia, i divari tra le varie Regioni del paese restano enormi. Si giudica in termini favorevoli l'accordo del marzo 2011 fra parti sociali e Ministero del Lavoro, che promuove la possibilità della trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale (che duri il tempo corrispondente almeno ai primi tre anni di vita del bambino, ma anche per esigenze di cura dei genitori o altri familiari entro il secondo grado) con il diritto di rientro a tempo pieno.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di avviare un serio intervento per l'ampliamento dell'attività dell'ispettorato del lavoro relativamente al lavoro sommerso e all'improprio utilizzo dei contratti "atipici".***
- ***Di rendere effettiva la reversibilità del part time (poter tornare al tempo pieno) su richiesta delle lavoratrici a seguito della fine delle esigenze di conciliazione e ampliare le possibilità di richiesta di part time secondo le esigenze di conciliazione delle lavoratrici.***

### **11.4 NESSUNA PROTEZIONE SOCIALE PER LE LAVORATRICI DISCONTINUE**

Le lavoratrici precarie si caratterizzano in Italia per avere contratti a durata predeterminata, sia di tipo subordinato sia autonomo, bassi livelli di reddito e forte instabilità lavorativa. Non esistono ammortizzatori sociali che proteggano le lavoratrici precarie rispetto alla discontinuità che caratterizza il loro percorso professionale.

La cosiddetta prestazione di indennità Una Tantum, inserita la prima volta nella legge finanziaria del 2009, riguarda solo donne e uomini con contratti da collaboratore coordinato e continuativo a progetto e, per i criteri stabiliti, solo una parte dei lavoratori assunti con questa tipologia di contratto possono richiederla. Inoltre, la cifra erogata, il 30% del reddito percepito nel 2009 (che non deve essere stato inferiore a 5.000

279 Posizione politica ampiamente condivisa dall'attuale Governo.

280 Reyneri E., Il lavoro delle donne (a cura di), 2008, Roma.

281 Quali la grande distribuzione, le ditte di pulizie e i call center.

282 Da questo punto di vista, il tempo parziale ha un impatto negativo sul reddito da lavoro e sulle pensioni delle donne, che contribuisce a creare un modello familiare tradizionale in cui la donna assume il ruolo di caregiver e l'uomo mantiene quello di breadwinner.

283 ISFOL, Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008, ISFOL, Roma.



Euro e superiore a 20.000 Euro) è talmente esigua da non poter certo permettere a coloro che perdono il lavoro di affrontare dignitosamente un periodo di disoccupazione.

#### **SI RACCOMANDA:**

- **Di annullare le disparità di trattamento esistenti tra lavoratrici dipendenti ed autonome per quanto concerne gli ammortizzatori sociali.**
- **Di annullare le disparità di trattamento esistenti tra lavoratrici con contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto ed altre lavoratrici precarie.**
- **Di prevedere ammortizzatori più consistenti in termini economici e programmi di formazione per le lavoratrici precarie.**
- **Di ampliare le possibilità di richiesta di part-time secondo le esigenze di conciliazione delle lavoratrici.**

### **11.5 MISURE INSUFFICIENTI E INEFFICACI PER IL REINSERIMENTO DELLE DONNE NEL MERCATO DEL LAVORO**

Il Governo<sup>284</sup> presenta il Programma Nazionale 2007/2013, finanziato dai fondi strutturali europei, come strumento di grande rilevanza per le politiche di conciliazione.

In realtà, come si evince da un intervento puntuale dell'ISFOL<sup>285</sup>, molto critico sia nei confronti del Programma Nazionale che delle successive scelte delle priorità da parte delle singole Amministrazioni Regionali: "Il Programma in corso non ha previsto la priorità pari opportunità declinata sul doppio binario (azioni di mainstreaming ed asse dedicato). Nei fatti tutti i documenti di programmazione regionale non si sono discostati dall'impianto del Quadro strategico nazionale che ha individuato un solo obiettivo specifico dedicato alla parità di genere, l'Obiettivo specifico f) nell'Asse II Occupabilità. Solo 8 Regioni, e tutte in Obiettivo Competitività, hanno individuato azioni formative rivolte alle donne. Solamente 1 Regione ha individuato azioni formative per le donne nell'Asse I Adattabilità e 2 Regioni nell'Asse IV Capitale umano. Anche queste ultime 3 Regioni sono in obiettivo Competitività. Questo determina una disparità di trattamento da Regione a Regione".

"Il Governo sul reinserimento delle donne nel mercato del lavoro offre un elenco generico di obiettivi che in quanto tali sono condivisibili, ma divergenti dalla situazione reale<sup>286</sup>. Sono stati infatti operati consistenti tagli di risorse economiche agli enti locali e tagli alla scuola, con conseguente diminuzione dell'occupazione femminile -particolarmente significativa in questo ambito- per riduzione del numero delle classi, del tempo pieno e del sostegno. Gli effetti di questo insieme di provvedimenti ricade sulle famiglie e in particolare sulle donne e conduce nella direzione opposta agli obiettivi che il Governo descrive in termini di servizi di welfare". La valutazione dei bonus incentivi (cosiddetti voucher di conciliazione), il cui utilizzo è promosso con determinazione dal Governo negli ultimi anni<sup>287</sup>, non è esclusivamente positiva poiché tendono a scaricare sui genitori la responsabilità e la praticabilità degli interventi (in particolare sulle donne). Il panorama italiano in materia è molto diversificato e l'efficacia di tale strumento dipende moltissimo dalle modalità applicative a livello territoriale (il percorso verso il federalismo tende, di fatto, a rafforzare tali differenze).

La sperimentazione di "Bollino Rosa - S.O.N.O., Stesse Opportunità Nuove Opportunità"<sup>288</sup> per la certificazione di genere delle imprese<sup>289</sup> costituisce un modello positivo di azione strategica di lungo periodo. Tale sperimentazione non è però proseguita e si è conclusa con il primo percorso di sperimentazione.

#### **SI RACCOMANDA:**

284 Nel Rapporto Governativo, ai **para. 305, 306, 307**.

285 Nel documento "La programmazione in chiave di genere del FSE 2007-2013".

286 Vedi **para. 308** del Rapporto Governativo.

287 Vedi **para. 308** del VI Rapporto Governativo e **para. 127** delle Risposte del Governo alla **Questione n° 22** del Comitato CEDAW.

288 ISFOL, Strumenti per certificare e promuovere la parità di genere in azienda, Bollino Rosa - SONO, Roma, aprile 2008.

289 Cui fa riferimento il Governo al **para. 400** del Rapporto.

- **Di garantire in maniera continuata nel tempo, su scala nazionale, una detassazione consistente nei confronti delle imprese che assumono donne e offrono parallelamente servizi di formazione e riqualificazione interna all'azienda per favorire l'inserimento post maternità e la carriera femminile.**
- **Di prediligere l'investimento nei servizi pubblici di cura per l'infanzia e per gli anziani, anziché puntare sui "voucher di conciliazione" e favorire la privatizzazione dei lavori di cura e dei servizi di assistenza sociale (prima infanzia, persone non autonome).**
- **Di rifinanziare e rendere permanente la sperimentazione del "Bollino Rosa" rivolto alle aziende.**

## 11.6 NESSUNA MISURA ADEGUATA PER GARANTIRE PARI RETRIBUZIONE PER UN PARI LAVORO<sup>290</sup>

Permane un differenziale salariale consistente tra uomini e donne<sup>291</sup>: il 23,3% del reddito medio annuo da lavoro (salari netti).

Il "differenziale retributivo di genere osservato in Italia può essere suddiviso in una componente "spiegata" del 20% ed in una componente "non spiegata" (ovvero potenzialmente discriminatoria) dell'80%. La componente non spiegata del differenziale cresce costantemente nel tempo e arriva a superare il 90 % negli ultimi anni". I differenziali salariali hanno un impatto notevole sulle pensioni delle donne che sono mediamente molto inferiori a quelle degli uomini<sup>292</sup>.

Nonostante ciò, nel "Libro Bianco sul futuro del modello sociale" presentato dal Governo nel 2009, non vengono delineate iniziative concrete per superare il divario retributivo fra donne e uomini<sup>293</sup>. Il problema dei differenziali salariali ha un impatto fortissimo sulla formazione delle scelte individuali delle donne all'interno della famiglia rispetto alla presa in carico del lavoro di cura.<sup>294</sup>

Al di là delle leggi e delle direttive sull'uguaglianza sostanziale tra lavoratori e lavoratrici, rispetto al complesso problema del divario salariale tra uomini e donne, nessun intervento specifico risulta essere stato portato avanti dal presente e dai passati governi. Anche nel "Piano Italia 2020 - Azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro"(2009), dopo una generica rilevazione del problema non vengono indicate proposte concrete di intervento.

### SI RACCOMANDA:

- **Di produrre una maggiore conoscenza delle disuguaglianze salariali – sia da parte delle imprese che degli organismi istituzionali – introducendo domande più puntuali e complete sui dati numerici (in particolare sul numero dei lavoratori e delle lavoratrici part-time per livelli e una tabella con le retribuzioni per genere e per livelli) nella relazione biennale che gli enti debbono inviare alle rappresentanze sindacali e aziendali e alle Consigliere Regionali di Parità, ai sensi dell'art. 9 della legge 125/91<sup>295</sup> (vedi Raccomandazioni del punto 11.1).**
- **Di sensibilizzare gli enti pubblici e quelli privati sul tema favorendo la riflessione in merito all'organizzazione del lavoro, ai percorsi di carriera e alla trasparenza dei criteri valutativi, collegando maggiormente la parte aggiunta variabile del salario al raggiungimento degli obiettivi piuttosto che alla permanenza in termini di ore sul posto di**

290 Paragrafo riferito alla **Questione n. 25** del Comitato CEDAW.

291 Fonte: studi dell'ISFOL del 2008 ("Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?": "Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro. Una indagine qualitativa") Presentate nel Convegno "Gender Pay Gap" – CNEL 15 luglio 2008).

292 A titolo di esempio, si possono citare i dati dell'INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti della Pubblica Amministrazione): al 31 dicembre 2008 l'importo medio mensile della pensione erogata, senza 13°, per le donne è stata di 1.285,38 Euro e per gli uomini di 1.860,69.

293 Il testo si limita a citarlo fra i problemi esistenti nel campo dell'occupazione femminile, ma poi parla del diritto, proclamato a livello comunitario, a una paga equa per tutte e tutti in questi termini: "Lo stesso solenne principio di parità di trattamento retributivo tra uomo e donna sancito dal Trattato istitutivo della Comunità europea trova invero spiegazione nel timore di forme di dumping sociale legate a un più basso costo del lavoro femminile". Nel para. intitolato "L'equa remunerazione del lavoro" non si parla della necessità di adeguare le retribuzioni femminili a quelle maschili.

294 Di fatto, questo ricade sulle donne perché in Italia gli uomini guadagnano di più e la famiglia nel suo complesso non è in grado di sostenere la riduzione delle entrate derivante dalla rinuncia da parte di questi ad alcune ore o giorni di lavoro. Non si può sottacere che permane anche una "questione maschile": le donne hanno già "invaso" i tradizionali campi di competenza maschile, facendosi carico di queste trasformazioni e portando il peso delle conseguenti difficoltà, mentre l'universo maschile pare assai più lento e restio ad adeguarsi, accogliendo una logica di reciprocità e di parità sostanziale.

295 Ciò può consentire un'analisi più dettagliata sui componenti della retribuzione e la valutazione su quanta parte del differenziale è dovuto alla parte fissa e quanta alla parte variabile.

*lavoro.*

- ***Di monitorare il processo di decentramento della contrattazione salariale collettiva e la contrattazione su base individuale nel settore privato affinché non incidano negativamente sui differenziali salariali.***

## **11.7 CONCILIAZIONE VITA LAVORO<sup>296</sup>**

L'articolo 9 della l. 53/2000<sup>297</sup> per i progetti sperimentali sulla conciliazione tra lavoro professionale e familiare non è stato finanziato per due anni (l'ultimo bando pubblicato e finanziato è di febbraio 2009). Solo nel 2011 è stato indetto un nuovo bando con 15 ml di Euro di fondi, ossia quelli che non sono stati spesi nel 2010 per mancanza di regolamento attuativo. Le modifiche alla l. 53/2000 in materia di conciliazione dei tempi di vita e lavoro<sup>298</sup> sono complessivamente positive<sup>299</sup> e ne auspichiamo l'attuazione costante e permanente nel tempo.

Con riguardo alla nuova disciplina in materia di congedi parentali<sup>300</sup> va osservato che, ad un anno dalla sua approvazione, ne ha goduto solo il 14,6% di uomini<sup>301</sup>. Una delle ragioni del divario, oltre a quella di natura culturale, sta anche nel fatto che il congedo parentale è retribuito al 30%, quindi la perdita del salario per l'uomo (che in genere è superiore a quello della donna) sarebbe eccessivo.

Di fatto, l'impegno di cura dei figli, soprattutto da 0 a 3 anni, ricade essenzialmente sulle donne (o su nonne e nonni)<sup>302</sup>. Lavoro e maternità in Italia sono più inconciliabili che in qualsiasi altro Paese europeo, compresi Spagna e Grecia: in Italia oltre un quarto delle donne occupate abbandona il lavoro dopo la maternità<sup>303</sup>.

Appena il 18% dei permessi retribuiti per motivi familiari è richiesto da uomini. Diversi studi esistenti mostrano come nel momento in cui i padri chiedono i congedi parentali vengono fortemente stigmatizzati, paradossalmente più delle donne, sul posto di lavoro<sup>304</sup>. Per eliminare gli stereotipi culturali che frenano gli uomini nel richiedere i congedi parentali, non sono state previste campagne specifiche di comunicazione. Oltre ad essere insufficienti le campagne di sensibilizzazione, anche le altre azioni adottate appaiono inadeguate a risolvere la situazione nel breve termine. Nel "Piano Italia 2020" si prevede un patto intergenerazionale che sembra consistere essenzialmente in un accordo tra mamme di diverse generazioni<sup>305</sup>. Linda Laura Sabbadini, Direttore Centrale ISTAT, in una ricerca del 29 settembre 2006, evidenzia con chiarezza che la rete familiare informale, sulla quale si basa fondamentalmente il sistema di welfare italiano, è entrata in un'irreversibile crisi strutturale. In prospettiva, con il calo della fecondità, l'aumento dell'occupazione femminile, l'aumento dell'età pensionabile e della durata media della vita, la situazione si aggraverà perché ci saranno meno donne/nonne disponibili a curarsi dei nipoti e il carico di cura sulle donne delle classi centrali diventerà sempre più insostenibile. A questo proposito è benvenuto un recente accordo sul tema della conciliazione tra Governo e parti sociali, che per ora rimane comunque un accordo sugli intenti<sup>306</sup>.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di continuare a finanziare con flusso costante e permanente l'art. 9 della l. 53/2000 (ora art.38 l.69/2009) e procedere alla pubblicazione di bandi periodici ed ad un'ampia e capillare pubblicizzazione degli stessi.***
- ***Di realizzare e rendere pubblico un piano organico di interventi per la conciliazione, da***

296 **Para. 327-335** del VI Rapporto Periodico e Risposta alla **Questione n. 22 del Comitato CEDAW**, al **para. 142**.

297 Oggi art. 38 della l. n.69/2009 "Misure per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro".

298 Vedi **para. 330** del Rapporto Governativo.

299 Si dà atto però che solo nel mese di maggio 2011, in fase di consegna del Rapporto Ombra, a due anni di distanza dall'approvazione della legge citata, è entrato in vigore il Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi di cui all'art. 9 della Legge 8 marzo 2000 n. 53, e nel mese di maggio è stato pubblicato il nuovo avviso di finanziamento.

300 V. **para. 327-335 del Rapporto Governativo** e Risposta alla **Questione n. 23 del Comitato CEDAW**, ai **para. 152 e 153**.

301 D. Del Boca, S. Pasqua, WWW.LAVOCE. INFO, 2010.

302 Ciò contribuisce a spiegare perché il tasso di natalità in Italia nel 2009 ha registrato un ulteriore, sia pur modesto, peggioramento, passando dall'1,42 del 2008 all'1,41 (nonostante, come ricorda l'Istat, a sostenere negli ultimi anni il tasso di natalità siano in misura consistente le donne immigrate).

303 Mentre "in tutti i Paesi europei l'occupazione delle neomamme mostra un percorso a U, con una forte discesa nei primi tre anni di vita del bambino e un graduale ritorno al lavoro in seguito", solo in Italia "il tasso d'occupazione delle donne continua a calare al crescere dell'età dei figli". Rapporto Manageritalia citato a pag 5.

304 Vedi, ad esempio, la ricerca "MATERNITÀ, PATERNITÀ E LAVORO" affidata dalla Provincia di Parma a LeNove e Formafuturo, 2008.

305 Di fatto viene chiesto alla nonna di occuparsi dei nipoti per consentire alla loro mamma di lavorare per il mercato.

306 Vedi **para. 11.12** del Rapporto Ombra.

*finanziare con i fondi derivanti dall'equiparazione dell'età pensionabile delle donne nella P.A. (ca. 4 miliardi entro il 2010, poi 242 milioni € l'anno a regime dal 2021), così come previsto dall'art. 22-ter, comma 3, D. L. 78/2010.*

- *Di stabilire per legge l'obbligatorietà di congedi parentali, da uno a tre mesi, esclusivamente per i padri nei primi tre anni di vita del figlio/a.*
- *Di aumentare consistentemente l'indennità del congedo parentale oltre il 30% della retribuzione (Il Gruppo Maternità & Paternità di Milano propone il 60%).*
- *Di prevedere la possibilità di utilizzare il congedo parentale in forma di part-time.*
- *Di introdurre il congedo di paternità obbligatorio al momento della nascita del figlio/a per 8 giorni lavorativi continuativi entro tre mesi dal parto per lavoratori dipendenti e autonomi con indennità al 100% della retribuzione (CFR. proposta di legge Mosca/Saltamartini che prevede 4 giorni continuativi alle stesse condizioni).*
- *Di avviare campagne di sensibilizzazione per eliminare gli stereotipi sul ruolo di uomini e donne in famiglia e nella società che costituiscono il principale ostacolo alla fruizione maschile dei congedi parentali.*
- *Di promuovere la contrattazione di genere, mediante campagne di comunicazione volte a far comprendere che una maggiore qualità del lavoro e quindi una maggiore produttività passa anche attraverso un clima migliore in azienda (benessere organizzativo)<sup>307</sup>.*

## **11.8 NESSUNA MISURA SPECIALE PER LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DELLE DONNE LAVORATRICI**

Esiste un significativo legame tra forme di impiego precario ed impatti negativi sulla salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici. L'Inail ha rilevato un aumento degli infortuni delle lavoratrici atipiche del 32%<sup>308</sup>.

### **11.8.1 Molestie sessuali**

Le misure in materia di molestie sessuali introdotte dal Codice delle Pari Opportunità sono inefficaci in quanto difficilmente conosciute e difficilmente azionabili dalle donne, anche per la stigmatizzazione che deriva dal denunciare episodi che vengono percepiti culturalmente accettabili ed anzi desiderabili per una donna.<sup>309</sup> L'unica campagna di comunicazione promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul tema della sicurezza sul lavoro, non ha una specificità di genere volta a decostruire questo stereotipo, ma è neutra, ed anzi sposta sul lavoratore/trice la responsabilità della sicurezza sul posto di lavoro, che a dire il vero dovrebbe essere un dovere dei datori di lavoro e un diritto per chi lavora.

### **11.8.2 Discriminazione basata sull'orientamento sessuale<sup>310</sup>**

#### **11.8.3 Ambienti di lavoro inadeguati ad accogliere donne disabili**

La società italiana è ancora impreparata ad accogliere le donne con disabilità negli ambienti di lavoro, per la maggior parte strutturalmente inadeguati. Un'inadeguatezza che nella pratica si traduce in discriminazione<sup>311</sup>.

#### **11.8.4 Sicurezza sul lavoro e assenza della dimensione di genere. Ne deriva discriminazione per le donne nel post-infortunio**

Per quanto attiene il post-infortunio, la specificità di genere viene totalmente ignorata, sia nella valutazione dell'evento lesivo<sup>312</sup> sia nelle inevitabili conseguenze che un incidente sul lavoro determina sulla vita

307 Si veda il positivo progetto portato avanti dalla Consigliera di Parità Regione Piemonte, di analisi della situazione sul territorio e di redazione di linee guida per la contrattazione di genere. <http://www.kila.it/archivio-consigliera-di-parit-regionale/-promuovere-il-benessere-organizzativo-e-la-conciliazione-in-azienda.html>

308 A fronte di un incremento generale del 18% degli infortuni per i lavoratori atipici nel periodo 2004-2008 (Rivista Lavoro e diritto, 3/2010, "Genere, lavori precari e occupazione instabile", il Mulino).

309 Infatti nessuna delle vittime che hanno subito molestie sessuali sceglie di denunciare l'episodio alle forze dell'ordine. La motivazione più frequente è la "scarsa gravità dell'episodio" (28,4%), seguita dall'essersela cavata da sole o con l'aiuto dei familiari (23,9%), dalla mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine o dalla loro impossibilità di agire (20,4%) e dalla paura di essere giudicate e trattate male al momento della denuncia (15,1%). Rapporto ISTAT "Le molestie sessuali e i ricatti sessuali sul lavoro", settembre 2010.

310 Si veda il punto C5, para. 28/31, del Rapporto "The social situation concerning homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in Italy" presentato dal COWI in occasione della Revisione Periodica Universale dell'Italia (UPR), marzo 2009.

311 <http://www.uildm.it/docs/gdu/BOweb.pdf>, Donne, disabilità e lavoro, articolo a cura di Simona Lancioni, 26.11.2007

312 Per la tutela assicurativa non si tiene conto dei diversi riflessi che un infortunio sul lavoro o una malattia professionale hanno su una donna

familiare di una donna, che vede compromesse anche le sue potenzialità di accudire i figli e gestire le faccende legate alla conduzione domestica. Questi danni concreti non sono mai stati presi in considerazione dall'assicurazione infortuni.

#### **SI RACCOMANDA:**

- **Di promuovere una campagna di informazione nazionale specifica sulle molestie e i ricatti sessuali sul lavoro e sulle possibilità per le lavoratrici di denunciare questi episodi.**
- **Di finanziare le organizzazioni che assistono le donne che vogliono denunciare molestie e discriminazioni sul lavoro e di finanziare le Consigliere di Parità affinché possano costituirsi nei procedimenti attivati dalle vittime di molestie (ne hanno la facoltà giuridicamente, ma sono prive di fondi per coprire le spese legali).**
- **L'ANMIL<sup>313</sup> raccomanda l'istituzione di un luogo di confronto permanente sulle tematiche legate alla prevenzione degli incidenti sul lavoro al femminile e sulle problematiche legate al post-infortunio.**
- **L'ANMIL raccomanda l'istituzione di un osservatorio presieduto dalla Consigliera Nazionale per le Pari Opportunità composto da rappresentanti di enti pubblici, parti sociali e rappresentanti di associazioni nazionali di lavoratrici infortunate ed invalide, ovvero da tutti quei soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nel miglioramento dei livelli di difesa del lavoro femminile.**
- **il riconoscimento giuridico della specificità di genere nella tutela risarcitoria, ad esempio attraverso l'istituzione di una speciale integrazione temporanea della rendita per la madre infortunata con figli di età inferiore a tre anni, proprio per la peculiare condizione di bisogno che può scaturire in un periodo della vita in cui i figli sono affidati quasi sempre esclusivamente alle cure materne (UILD<sup>314</sup>).**
- **La previsione di idonei percorsi di reinserimento lavorativo e sociale, che consentano alla donna infortunata di rientrare quanto prima nel mondo del lavoro, valorizzando competenze e formazione e rimuovendo ogni ostacolo al pieno recupero delle proprie capacità lavorative (UILD).**

## **11.9 PROMOZIONE DELL'UGUAGLIANZA DI TUTTE LE DONNE NELL'ACCESSO AL LAVORO E NELLE CONDIZIONI DI LAVORO (ARTICOLI 2,3,4 & 11 CEDAW)**

### **11.9.1 Più difficile l'accesso al lavoro per le donne rom**

Mancano dati sull'accesso al lavoro delle donne Rom e Sinte. Le testimonianze raccolte da alcune operatrici evidenziano una generale diffidenza ad affidare a donne che dichiarano, in sede di colloquio, la propria origine, mansioni di fiducia. L'accesso al lavoro è penalizzato anche dal bassissimo livello di istruzione delle donne e dalle frequenti gravidanze. Spesso per accedere al mercato del lavoro le donne tendono a rinunciare all'abbigliamento tradizionale: per vincere la diffidenza, o per tutti quei lavori che richiedono di indossare una divisa la donna Rom si trova a scegliere tra emancipazione e tradizione.

### **11.9.2 Fattori che determinano il mancato rientro delle madri nel mercato del lavoro**

In Italia prima della nascita del figlio lavorano 59 donne su 100, dopo la maternità ne continuano a lavorare solo 43. Tra i fattori che in via principale determinano il mancato rientro:

#### **11.9.2.1 Nessuna misura speciale per sradicare la prassi delle dimissioni in bianco**

Le dimissioni in bianco in Italia rappresentano ancora una realtà radicata, anche a causa dell'intervento del Governo, che ha abrogato la legge 188/2007. Il Governo ritiene che il fenomeno possa essere semplicemente affrontato dagli Ispettorati del Lavoro e dalle Consigliere di Parità, ai quali però non attribuisce risorse adeguate per svolgere anche questo compito.

#### **11.9.2.2 E' più conveniente stare a casa da lavoro che pagare l'asilo o la baby sitter<sup>315</sup>**

---

piuttosto che su un uomo. Ad esempio: tumori tipicamente femminili, come quelli della mammella, richiedono una mastectomia totale. Eppure, nella tabella delle menomazioni valgono al massimo 10 punti su 100, sia per l'uomo che per la donna, in quanto la definizione è generica "neoplasie maligne che si giovano di trattamento medico e/o chirurgico locale, radicale".

313 Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi sul Lavoro.

314 Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare.

315 Vedi [para. 13.1.2.3](#) del Rapporto Ombra.



E' alla luce di questa realtà (lo stipendio di una donna italiana che lavora part-time è inferiore al costo dell'asilo/della baby-sitter per il tempo necessario a recarsi a lavoro) che bisogna valutare i percorsi femminili che portano le neo mamme a licenziarsi e a stare a casa il più possibile dopo la nascita della prole. Molto spesso la scarsità dei servizi e il basso livello del reddito da lavoro per le donne in Italia determinano una situazione per la quale le neo mamme lavorano in perdita (e con loro il nucleo familiare) e per questo risulta addirittura più conveniente dal punto di vista economico restare a casa.

### **11.9.2.3 Inferiore tutela della maternità delle lavoratrici atipiche rispetto alle altre (ART. 11 & 13 CEDAW)**

La tutela della maternità varia molto in relazione al contratto di lavoro.

Le lavoratrici che hanno un rapporto di lavoro parasubordinato, iscritte alla gestione separata all'interno dell'INPS, sono le meno tutelate. Una circolare interna dell'INPS<sup>316</sup> prevede la non automaticità della prestazione per le lavoratrici parasubordinate per quanto riguarda la malattia e la maternità. Ciò significa che, se il datore di lavoro paga i contributi in modo irregolare o con ritardo, l'INPS non provvede ad erogare l'indennità di maternità: ciò non avviene per le lavoratrici dipendenti. Le lavoratrici parasubordinate vengono penalizzate due volte: la prima dal proprio datore di lavoro, e poi dal sistema della previdenza sociale, che invece di rivalersi sul datore di lavoro (come nel caso delle dipendenti), scarica sulla lavoratrice il danno ricevuto dal mancato o irregolare pagamento dei contributi.

### **11.9.3 La Consigliera nazionale di parità non è riuscita a difendere i diritti di più di cinquemila lavoratrici donne ex dipendenti Alitalia.**

Nel passaggio al CAI, Alitalia ha messo in cassa integrazione 10.000 lavoratori. Almeno la metà sono donne. Le assunzioni presso la nuova compagnia sono avvenute con criteri discriminatori nei confronti delle donne: le lavoratrici madri, le persone che fruivano della Legge 104/92, quelle appartenenti alle categorie protette non sono state selezionate per le assunzioni. L'Accordo di Palazzo Chigi<sup>317</sup> per il passaggio aziendale, firmato dalle organizzazioni confederali dei Sindacati, ha subordinato l'assunzione ai criteri di congruità aziendale, successivamente determinati da CAI, che di fatto discriminano le donne, in quanto impongono turni notturni anche alle madri con bambini sotto i tre anni. A ciò si aggiunga che a molte donne con figli è stata proposta una buona uscita per lasciare il posto di lavoro<sup>318</sup>. Si veda il dossier allegato al Rapporto Ombra e si chiedano chiarimenti al Governo. Indubbiamente le donne vittime di queste discriminazioni sarebbero state tutelate in tempi più brevi e più efficacemente se la Consigliera Nazionale di Parità avesse agito in maniera autonoma e indipendente<sup>319</sup>.

## **SI RACCOMANDA:**

- ***Di raccogliere dati disaggregati per genere sull'accesso al lavoro delle donne Rom e Sinte.***
- ***Di prevedere misure speciali per favorire l'accesso al lavoro delle donne Rom e Sinte.***
- ***Di ripristinare la norma introdotta dal precedente Governo Prodi che, con la semplice introduzione di una numerazione progressiva delle dimissioni, impediva il perpetuarsi di un fenomeno quale quello delle dimissioni in bianco, particolarmente sgradevole in considerazione del fatto che colpisce lavoratrici in attesa.***
- ***Di introdurre un'indennità di maternità uguale per tutte le madri, in base al principio della universalità della maternità, indipendente dalla posizione lavorativa. (Gruppo Maternità & Paternità di Milano).***
- ***Di abolire il principio della non automaticità della prestazione per le lavoratrici con contratti parasubordinati.***

## **11.10 NESSUNA MISURA SPECIALE PER LA DOPPIA DISCRIMINAZIONE DELLE DONNE DISABILI (art. 4, art.11, art. 13 CEDAW)<sup>320</sup>**

### **11.10.1 Accesso al lavoro delle donne disabili: nessun finanziamento e nessuna azione speciale**

316 Circolare n°95 del 6 settembre 2006.

317 [http://www.lastampa.it/\\_web/download/alitalia.pdf](http://www.lastampa.it/_web/download/alitalia.pdf)

318 Fonti: <http://www.sdlintercategoriale.it/content/view/2985/234/lang,it/>, <http://www.kila.it/archivio-notizie-in-primo-piano/alitalia-discriminate-le-madri.html>

319 Si veda il **para. 3.2.1.1** del Rapporto Ombra.

320 Paragrafo riferito alla **Questione n. 33** del Comitato CEDAW.

## **per la rimozione degli ostacoli. La l.68/99 dopo più di dieci anni resta inattuata**

I risultati degli inserimenti lavorativi di persone con disabilità nelle aziende, sia in termini numerici sia in termini di qualità e continuità, non sono soddisfacenti. Gli elementi di criticità sono riconducibili a tre macro-categorie: criticità di carattere culturale, criticità di carattere organizzativo, criticità di carattere economico<sup>321</sup>. Nell'ottica dell'impresa, è ancora molto radicato il pregiudizio che vuole che invalidità significhi improduttività. Spesso tale pregiudizio determina anche il fallimento dell'inserimento lavorativo dei disabili. Un altro fattore è la non corretta valutazione delle reali competenze del lavoratore in riferimento alla tipologia di mansione affidata. Proprio per paura di fallimento nell'inserimento, molte disabili, pur essendo iscritte nella graduatoria unica prevista dalla L. 68/99, non sono effettivamente disponibili al lavoro<sup>322</sup>. Nonostante la consapevolezza di questa situazione, la legge 68/99 che disciplina il collocamento mirato dei disabili a più di dieci anni dall'entrata in vigore è rimasta parzialmente o interamente inattuata. "Le intenzioni della legge sono rimaste lettera morta: i centri per l'impiego non sono stati in grado di creare una struttura funzionale alle esigenze del collocamento mirato con la conseguenza che solo una bassissima percentuale degli interessati ha trovato lavoro tramite queste strutture. I finanziamenti promessi per l'attività di riqualificazione professionale in particolare degli invalidi del lavoro non sono stati di fatto mai distribuiti alle Regioni e da parte sua l'INAIL ha speso più o meno il 20% degli ingenti fondi a sua disposizione, fondi che restano bloccati dal ministero dell'Economia"<sup>323</sup>.

### **11.10.2 Nessuna misura speciale per favorire l'accesso al lavoro delle donne disabili divenute tali a seguito di infortunio sul lavoro**

Risulta che su 10 donne che hanno subito un infortunio oltre i 50 anni d'età, 6 hanno smesso di lavorare. Sotto i 50 anni il dato è più contenuto ma ugualmente molto grave, e si attesta al 40%. Questo è il frutto di una doppia discriminazione: nei confronti dei disabili, come testimonia l'ultima Relazione al Parlamento sull'applicazione della legge 68/99, che su oltre 700mila iscritti alle liste di collocamento solo 20mila sono stati avviati al lavoro; e nei confronti delle donne, come conferma l'ISTAT ricordando ogni mese che in Italia metà della popolazione femminile è inoccupata<sup>324</sup>. Nonostante la gravità dei dati, nessuna misura è stata presa per favorire il rientro delle donne divenute disabili nel mercato del lavoro.

### **11.10.3 Osservatorio sulle disabilità previsto dalla l. 18/2009. Funziona?**

La l. 18/2009 ha ratificato la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, che prevede la costituzione dell'Osservatorio sulla disabilità. E' stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto n. 167/2010 dei Ministeri del Lavoro e della Funzione Pubblica, che approva il Regolamento di funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. A un anno dalla ratifica della legge, dopo le vibranti proteste dell'associazionismo, solo a fine 2010 è stato approvato il regolamento che ha consentito l'avvio dell'attività dell'Osservatorio, prevedendo un budget di 500mila euro per ogni anno di attività fino al 2014. Ad oggi, l'Osservatorio è stato convocato una sola volta<sup>325</sup>, non dispone di un sito web e non ha ancora provveduto alla predisposizione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e dell'inclusione delle persone con disabilità. L'ANFFAS<sup>326</sup> denuncia che "la situazione non è affatto migliorata, ma, anzi, sta continuando a peggiorare costantemente. Le persone con disabilità e le loro famiglie sono state lasciate sole dallo Stato e dalle Istituzioni e sono ora in una condizione critica, che mette a rischio l'esigibilità dei loro diritti, proponendo servizi sempre più scarsi e più costosi a livello di compartecipazione". La composizione dell'Osservatorio peraltro non rispecchia una componente di genere, nè la previsione degli obiettivi tiene in considerazione la dimensione del genere nella raccolta dei dati e nella promozione di politiche. L'inattività dell'Osservatorio incide fortemente sul reddito e sulla conciliazione tra vita e lavoro delle famiglie dei disabili, come evidenziato dalle richieste dell'ANFFAS che si riportano come "Raccomandazioni".

### **11.10.4 Il Governo ha posto in essere provvedimenti che discriminano direttamente e indirettamente le donne disabili nell'accesso al lavoro**

Malgrado leggi e le enunciazioni di intenti riportate nel Rapporto Governativo, non sono stati disposti adeguati stanziamenti finanziari per promuovere l'accesso delle donne disabili al mercato del lavoro né programmi concreti di intervento a lungo termine. Anzi, alcuni provvedimenti del Governo sembrano essere

321 Rapporto FAPI del 2009 "Integrazione e Pari Opportunità", a cura di Alessandra Bozzoli e Mauro Rossini.

322 Ciò si deve anche al timore dei disabili di perdere le prestazioni assistenziali di cui fruiscono a seguito dell'inizio di un'attività lavorativa. Inoltre spesso l'utilità economica derivante dalla prestazione di un'attività lavorativa è inferiore ai costi, ed equiparata ai disagi che la persona si trova ad affrontare per conservare il lavoro, non è sufficientemente appetibile pur a fronte di un'integrazione di reddito.

323 Dichiarazioni del presidente dell'ANMIL, nel corso del convegno "Innanzitutto persone" tenutosi a Roma il 28 aprile 2011.

324 Fonte: <http://www.uildm.org/wp-content/uploads/2011/03/ANMIL.pdf> "Invalidità per infortunio sul lavoro: la condizione femminile" intervista a Franco Bettoni, Presidente dell'ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro) a cura del Coordinamento Gruppo donne UILDM, 08.03.2011.

325 [http://www.controlacrisi.org/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14624&catid=40&Itemid=68](http://www.controlacrisi.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=14624&catid=40&Itemid=68)

326 Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale. "E l'ANFFAS dichiara lo stato di crisi nazionale per i disabili e le loro famiglie", articolo del 19/05/2011, pubblicato su [www.controlacrisi.org](http://www.controlacrisi.org).

di segno opposto a quanto indicato nello stesso rapporto.

**11.10.4.1. Taglio dei fondi per l'insegnamento ai bambini disabili nelle scuole (art. 2, art. 4, art. 5, art. 11 CEDAW)** Nell'ultima legge finanziaria (luglio 2010) sono state tagliate in modo consistente le risorse per il sostegno ai bambini e alle bambine disabili nelle scuole. Difficile immaginare un percorso di formazione e entrata nel MdL di successo per un/a disabile, se fin dalla scuola elementare si tolgono i supporti necessari per sostenerlo. A ciò va aggiunta la progressiva riduzione del numero dei volontari del servizio civile, più che dimezzati dal 2008 al 2010, da 27.011 a 13.925 e soprattutto smistati nella pubblica amministrazione a tappare posti vacanti, invece di essere attribuiti al privato sociale<sup>327</sup>.

**11.10.4.2 Stanziamento di risorse insufficienti al fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Modalità di ripartizione delle risorse che disincentiva l'assunzione del disabile**

Le risorse a disposizione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, sono del tutto insufficienti per sostenere un sistema di agevolazioni effettivamente funzionante. Una grossa criticità è, poi, rappresentata dalla tardiva erogazione dei benefici previsti dalle normative, anche a causa della complessità delle modalità di ripartizione delle risorse e della scelta della fiscalizzazione quale strumento di finanziamento. Gli incentivi non vengono erogati al momento dell'assunzione del disabile, ma in un momento successivo e subordinatamente alla disponibilità della dotazione da parte delle Province.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di stanziare finanziamenti adeguati per l'attività di riqualificazione professionale in particolare delle donne disabili, per favorirne il reingresso nel mercato del lavoro.***
- ***Il ripristino delle risorse a favore delle persone con disabilità e delle loro famiglie, a partire dal Fondo Nazionale sulle Politiche Sociali e dal Fondo Nazionale sulla Non Autosufficienza (ANFASS).***
- ***La revisione dei livelli essenziali sanitari e sociosanitari fissati nel 2001<sup>328</sup> e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (ANFASS).***
- ***La predisposizione di indicazioni programmatiche pluriennali in materia di politiche rivolte alle persone con disabilità (ANFASS).***
- ***L'omogenizzazione a livello nazionale dei criteri di compartecipazione al costo dei servizi, nel rispetto del principio dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito e del contributo economico simbolico e sostenibile (ANFASS).***
- ***La revisione del sistema degli accertamenti dell'invalidità civile, stato di handicap e disabilità, come previsto dall'articolo 24<sup>329</sup> della Legge 328/00 e la rivisitazione del piano straordinario delle visite, con la consultazione delle Associazioni al fine di individuare le strategie per migliorare il sistema (ANFASS).***
- ***Il ripristino dei pagamenti delle prestazioni senza alcun ritardo per la gestione dei servizi (ANFASS).***
- ***L'attivazione effettiva dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità e l'adozione dell'ottica di genere nella sua composizione e per l'esercizio delle sue funzioni.***

#### **11.11 NON VIENE GARANTITO IL DIRITTO AL LAVORO PER LE DONNE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE**

Ai sensi dell'art. 27 Cost. la pena deve tendere alla rieducazione del condannato/a. Nel rispetto dei principi di cui agli art. 1 e 4 Cost., e secondo quanto previsto dagli art. 20-24 l. 354/1975, lo strumento principale della rieducazione dovrebbe essere il lavoro (remunerato), che è un diritto per la detenuta, e un obbligo per l'amministrazione penitenziaria.

Oggi, su 68mila detenuti, solo poco più di 14mila lavorano: di questi solo 861 sono donne. Di queste 861 donne, solo 172 lavorano alle dipendenze di imprese e cooperative private, le restanti lavorano per l'amministrazione penitenziaria. Il motivo del mancato riconoscimento del diritto al lavoro alle detenute sta

327 Fonte: Intervista al Direttore della Caritas Italiana in Il Venerdì di Repubblica, 24 dicembre 2010

328 DPCM del 29 novembre 2001.

329 Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo".

nella mancanza di fondi. Ogni anno vengono effettuati ulteriori tagli ai finanziamenti<sup>330</sup>.

Sostenere le produzioni e i servizi che impiegano detenute è un dovere nei confronti dei detenuti e dei loro diritti, ma anche della società: quando una persona lavora - in carcere e dopo aver scontato la pena - la recidiva (ovvero la probabilità di commettere altri reati, e quindi rientrare in cella) passa dal 70% a meno del 10%.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di rendere effettiva la possibilità di lavorare per tutte le donne detenute.***

### **11.12 "PIANO ITALIA 2020. PROGRAMMA DI AZIONI PER L'INCLUSIONE DELLE DONNE NEL MERCATO DEL LAVORO": NESSUNA STRATEGIA GLOBALE PER FARE FRONTE ALLA DISCRIMINAZIONE DI GENERE NEL MONDO DEL LAVORO<sup>331</sup>**

#### **11.12.1. Il Piano Italia non è un piano, ma un programma di intenti irrealizzabili**

Il Piano Italia 2020 è un manifesto demagogico. Il Piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità nell'accesso al lavoro, proposto nel Piano Italia 2020, propone cinque linee di azione che assumono una dimensione meramente programmatica. Le modalità di attuazione vengono indicate in termini generali. Non sono specificati nel Piano tempi, modi e risorse necessari ad avviare le azioni.

#### **11.12.2 Quali risorse per attuare il Piano?**

E' chiaro che il Governo non ha una reale intenzione di realizzare un Piano attuabile effettivamente entro il 2020. Nel Piano sono illustrati percorsi da avviare con finanziamenti che di fatto si restringono progressivamente: il Fondo per le politiche sociali e il Fondo per le famiglie da cui si dovrebbero attingere le risorse ai sensi dell'art. 9 della legge hanno subito tagli rilevanti<sup>332</sup>.

#### **11.12.3 Il Piano mediante la previsione di politiche incentrate sul ruolo della donna in famiglia contribuisce al rafforzamento degli stereotipi tradizionali (art. 11 & art. 13 CEDAW)**

L'impianto politico e culturale del documento non innova il tradizionale impianto del welfare italiano che non è equo in un'ottica di genere. L'approccio di fondo adottato dal Governo nel documento "Piano Italia 2020" e nel successivo accordo sembra non dare adeguatamente seguito a quanto auspicato nelle **Raccomandazioni n° 29 e 30 del Comitato CEDAW**.

In relazione a temi così complessi in una situazione come quella italiana sarebbe opportuno adottare delle misure temporanee speciali in conformità all'art 4, par. 1 della Convenzione.

Il Piano costituisce la base per l'attuazione di azioni-manifesto che ribadiscono la necessità di cambiare la condizione di vita delle donne lavoratrici in Italia, ma che non forniscono strumenti e strategie per rendere possibile di fatto questo cambiamento. Esempio ne è l'accordo fra le parti sociali e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulle politiche di conciliazione, che richiama il Piano Italia 2020 e le sue azioni strategiche in tema di conciliazione e pari opportunità. L'accordo sancisce la necessità di negoziazione aziendale e di altre misure di flessibilità family-friendly, il cui valore è soprattutto di promozione e incentivazione, mettendo al centro la costruzione di un "welfare aziendale". Molte delle misure proposte sono già all'interno dei contratti di categoria, ma se ne incentiva l'attuazione della pratica di contrattazione di secondo livello. In sostanza, ancora una volta nulla sul piano delle risorse economiche, ma solo affermazioni di principio che nulla aggiungono al quadro esistente.

Nello stesso accordo si prevede un Osservatorio affidato alla Consigliera di parità che raccoglie buone prassi e un Tavolo tecnico fra le parti per la valutazione congiunta delle buone prassi e del monitoraggio effettuato dalla "cabina di regia" del Piano Italia 2020. Si tratta però ancora solo di intenzioni.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di modificare il Piano Italia 2020, rendendolo attuabile attraverso la previsione di fondi***

330 I fondi destinati a finanziare il lavoro per l'amministrazione penitenziaria sono stati nel 2010 poco più di 50 milioni di euro. Solo nel 2006 erano 71 milioni (e i detenuti erano 17mila in meno). In media, nel 2010 lo Stato ha stanziato per la retribuzione di ogni detenuto 67 euro al mese. E per il 2011 sono previsti ulteriori tagli. Fonte di tutte le notizie relative a questo para.: "La libertà è un mestiere: il lavoro in carcere", di Pietro Raitano, direttore di Altreconomia, <http://affaritaliani.libero.it/static/upll/intr/introduzione-libro.pdf>

331 Vedi **para. 13.1.2.3** del Rapporto Ombra.

332 Vedi **para. 13.1.2.3** del Rapporto Ombra.

*specifici per finanziare ogni azione.*



## ARTICOLO 12 SALUTE

### 12.1 INSUFFICIENTI INVESTIMENTI SULLA MEDICINA DI GENERE

La salute costituisce uno dei primi dieci indicatori per la valutazione dello stato di benessere e qualità di vita di un Paese. L'Italia appare stabile all'ottava posizione su 111 Paesi dal 2005 al 2010 in una classifica relativa alla qualità della vita.

Di fronte a patologie di particolare impatto socio-sanitario è necessario che l'organizzazione sanitaria sia in grado di affrontarle avendo ben chiare quali siano le differenze e i bisogni specifici di uomini e donne.

Negli ultimi cinque anni l'aspettativa di vita delle donne è aumentata di appena tre mesi (da 84 anni nel 2006 a 84,1 anni nel 2009, 84,3 nel 2010), mentre per gli uomini è aumentata di sette mesi (da 78,4 anni nel 2006 a 78,9 anni nel 2009, 79,1 nel 2010).

Le donne sono maggiormente affette da tumori e malattie cardiovascolari. Il record negativo è connesso ai mutamenti comportamentali. Le recenti campagne di contrasto al fumo sono risultate meno efficaci nei confronti delle fumatrici: le percentuali di ex fumatori sono del 16% per le donne e 39% per i maschi. Inoltre, le donne sono meno inclini a praticare sport (38% uomini vs 24% donne). A ciò si aggiunga la scarsa attenzione alla prevenzione: solo il 62% delle italiane esegue periodicamente screening mammografico e la percentuale di tagli cesarei è ancora elevatissima (40%)<sup>333</sup>.

A fronte di questi dati generali e considerando che il genere è un determinante della salute, occorre radicare un nuovo approccio scientifico alle tematiche di genere che si traduca in una ricerca biomedica sempre più capace di indagare la complessità biologica e sociale delle differenze di genere.

Altresì si avverte la necessità di prestare attenzione alla questione di genere quale fattore dell'organizzazione sanitaria, per evitare disegualianze che hanno conseguenze negative sulle persone e in termini di costi della sanità.

Non vi sono dati sufficienti per capire e quindi intervenire laddove è più urgente: la necessità di un cambiamento per esempio nell'ospedale, nella formazione degli operatori e nelle università per la formazione dei medici<sup>334</sup>. La mancanza di studi specifici significa non solo mancanza di strategie, ma anche mancanza di studiosi, di uno stile nuovo di fare ricerca, che superi i regolamenti obsoleti e troppo teorici nella scelta della popolazione campione, e dei parametri di valutazione nello sviluppo di un farmaco. Si richiede uno stile nuovo che veda la cooperazione stretta tra università, ospedali, scuole di medicina e aziende sanitarie territoriali. Tuttavia, sono poche le Regioni che supportano lo sviluppo della medicina di genere e la inseriscono nei piani sanitari regionali. Ciò determina una disparità nella protezione del diritto delle donne alla salute a seconda del territorio di residenza.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di introdurre tematiche di genere in tutta la costellazione del mondo sanitario dalla formazione professionale, all'organizzazione dei servizi, all'applicazione delle linee guida, alla costruzione di protocolli appropriati anche dal punto di vista del rapporto rischio/beneficio per il soggetto e del rapporto costo/beneficio per la società.***
- ***Di assicurare un finanziamento stabile per la ricerca sulla medicina di genere .***
- ***Di integrare determinanti di genere nell'analisi e nei profili epidemiologici, per evidenziare l'impatto diverso su uomini e donne delle malattie, dei servizi sanitari e delle cure.***
- ***Di fornire dati epidemiologici disaggregati per sesso ed età.***
- ***Che si assicuri una presa in carico adeguata alle differenze di genere nel lavoro quotidiano dei servizi sanitari.***
- ***Che ogni Regione si impegni finanziariamente nella prevenzione delle malattie in un'ottica di genere, inserendo la Medicina di genere nei piani sanitari regionali.***

333 Rapporto Osservasalute 2010, citato da A. Sarno su LaRepubblica.it Salute in "Crisi, la sanità italiana perde i suoi primati. Più a rischio la salute delle donne".

334 CASTRONE A., Direttore Generale, Azienda Ospedaliera di Padova, Introduzione alla Tavola Rotonda "MEDICINA DI GENERE E IMPLICAZIONI NELLA ORGANIZZAZIONE SANITARIA", Atti del 2° Congresso Nazionale sulla Medicina di Genere, Padova 21- 23 Ottobre, 2010, <http://www.lorenzinfoundation.org/padova2010/ReportTavolaRotonda.pdf>

- **Di creare competenze e migliorare le conoscenze dell'utenza sulla correlazione tra benessere-salute e determinanti di genere attraverso la produzione di materiale formativo e attività informative.**

## **12.2. INSUFFICIENTI POLITICHE DI PREVENZIONE. ASSENZA DI STRATEGIE A LUNGO TERMINE**

Nel POMI<sup>335</sup> sono espresse linee guida per la realizzazione di programmi di promozione della salute.

Queste linee guida sono meramente programmatiche e la realizzazione degli obiettivi dipende dalla continuità con cui vengono assegnate risorse per la realizzazione degli stessi.

Non esiste un monitoraggio dello sviluppo effettivo del Piano d'azione per la salute nazionale di donne e bambini citato dal Governo nei **paragrafi 425 ss.** del Rapporto.

La Commissione di studio sulla salute<sup>336</sup> istituita presso il Ministero delle Pari Opportunità, non ha reso noto il suo operato.

### **12.2.1 Salute sessuale e riproduttiva<sup>337</sup>. Riduzione e depotenziamento dei consultori**

Le politiche governative mirano a smantellare quei servizi informativi dei quali le battaglie femministe del secolo scorso hanno ottenuto l'istituzione, mettendo a rischio la basilare offerta di luoghi protetti e specializzati dove era possibile ricevere informazioni e supporto medico da personale laico specializzato.

Una radicata morale cattolica condivisa dal Governo in carica e l'alto numero di medici obiettori di coscienza, sono i fattori principali che impediscono politiche adeguate in materia di prevenzione dell'AIDS e delle malattie sessualmente trasmissibili, ma anche l'educazione alla protezione e alle scelte di sicurezza e di contraccezione connesse alla autodeterminazione delle scelte riproduttive.

Nella Regione Lazio è in discussione una proposta di revisione della legge sui consultori familiari, c.d. Legge Tarzia, che prevede che i servizi consultoriali vengano affidati alle associazioni di famiglie che hanno come scopo la difesa della vita fin dal suo concepimento. Il servizio pubblico quindi sarebbe subordinato al ruolo esercitato da queste associazioni private. La proposta prevede la presenza nei consultori di un esperto in bioetica, di un esperto in antropologia della famiglia, di un esperto in metodi naturali di contraccezione, tutti senza un titolo riconosciuto. Le donne, stando al testo del disegno di legge, avranno "il dovere di collaborare" e dovranno mettere per iscritto quando rifiutano di dare in adozione il bambino invece di abortire. È evidente che il diritto di autodeterminazione della donna nelle scelte sessuali e riproduttive verrebbe gravemente compromesso dal tentativo di soggetti privati non qualificati professionalmente di intervenire moralmente a tutela di una concezione tradizionale della famiglia e della maternità.

Sempre a causa della distorsione dell'informazione da parte degli esponenti della Chiesa, ed a causa della presenza di numerosi politici confessionalmente orientati, negli ultimi cinque anni hanno preso piede anche radicati pregiudizi circa l'idea che l'omosessualità sia una malattia da curare, e dunque non vi è sufficiente preparazione per poter offrire un adeguato e laico accesso alla salute riguardo alla varianza sessuale, omosessualità femminile e maschile, identità fragili e *transgender*.

Con riferimento a quanto già specificato nell'art. 11 in materia di conciliazione vita-lavoro, va osservato che molte delle scelte riproduttive sono condizionate dai contesti socio economici e delle politiche dell'occupazione. Il fatto che gli indici di natalità e fecondità siano, nel nostro Paese, tra i più bassi al mondo indica senza ombra di dubbio una situazione di malessere sociale derivante da precarietà lavorativa, elevati costi nel settore immobiliare, crollo del sistema del welfare, assenza di politiche di sostegno alla genitorialità.

### **12.2.2 Prevenzione dei tumori femminili: ostacolata dal federalismo fiscale**

I dati epidemiologici in Italia concernenti l'andamento delle malattie tumorali nelle donne indicano come prioritari alcuni interventi di sanità pubblica indirizzati da un lato alla prevenzione del fumo di tabacco ed all'educazione verso migliori stili di vita (dieta e attività fisica), dall'altro all'estensione dei programmi di screening organizzato per il carcinoma della mammella, di quello colon rettile e di quello del collo dell'utero. Vale la pena sottolineare in particolare come per alcune sedi tumorali si osservi una dicotomia degli andamenti di mortalità (in diminuzione) e dell'incidenza (in aumento), come nel tumore della mammella e nel melanoma, per le quali programmi organizzati di screening o semplicemente la maggiore attenzione diagnostica sembrano presumibilmente essere in grado di aver un impatto sulla mortalità. L'offerta della diagnosi precoce oncologica per le donne italiane è cresciuta. I programmi di screening aumentano la parità all'accesso, ma persistono disuguaglianze territoriali e sociali della popolazione migrante. La sfida per la sanità pubblica è il superamento di queste differenze.

335 Progetto Obiettivo Materno Infantile (POMI, D.M. 24/4/2000, G. U. n.131, 7 giugno 2000; L.E.A.- S.O. G.U. n.19 del 23 gennaio 2002, p.37), attualmente vigente. Gli ambiti strategici del POMI sono: il percorso nascita, la prevenzione dei tumori femminili e gli/le adolescenti.

336 <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/organismi-collegiali/1071-commissione-salute>

337 Paragrafo riferito al **punto 467 del Rapporto Governativo**

Tuttavia, permangono forti discriminazioni tra Nord e Sud<sup>338</sup>.

### 12.2.3 Il tumore al seno<sup>339</sup>

Ogni anno in Italia il tumore al seno colpisce circa 37 mila donne. Una su due lo vince grazie alla diagnosi precoce. Le associazioni delle donne, gli oncologi, le autorità sanitarie di tutto il mondo predicano la prevenzione, gli screening di popolazione. In Italia, ai sensi dell'art. 32 Cost. il servizio sanitario dovrebbe assicurare a tutti lo stesso diritto alla salute. Questo, di fatto, non accade. Vi è una discriminazione regionale significativa. In sette Regioni i programmi di screening mammografico sono inaccettabili<sup>340</sup>.

Il Federalismo sanitario italiano ha comportato che, mentre nel Nord (tranne la Liguria) circa il 90% delle donne è invitato a fare la mammografia, in quasi tutte le Regioni del Sud questa percentuale non raggiunge nemmeno il 40%. Questo rappresenta per le donne del Sud Italia una discriminazione inaccettabile. Annamaria Mancuso, presidente di Salute Donna Onlus ha calcolato che sono due milioni e mezzo le donne in Italia cui è negata l'opportunità di poter fare uno screening mammografico organizzato. In violazione di quelli che dal 2001 rientrano fra i Livelli essenziali di assistenza (Lea), che in teoria dovrebbero essere garantiti a tutte le donne tra i 50 e i 69 anni residenti sul territorio nazionale<sup>341</sup>. Anche il tempo che intercorre tra la mammografia e il momento in cui è possibile riferire il referto negativo o, per i casi con dubbio diagnostico, il momento in cui si effettua una seduta di approfondimento o l'intervento chirurgico, sono indicatori fondamentali della qualità di un programma di screening. E, ancora oggi, un gran numero di programmi italiani non garantisce tempi in linea con gli standard fissati<sup>342</sup>. Ciò determina che Sud si identificano più tardi i tumori e meno spesso la chirurgia è conservativa<sup>343</sup>. Altro aspetto critico, fortemente discriminatorio che riguarda le donne del Sud, è la carenza di informazione adeguata sul diritto alla salute: oltre a essere meno invitate al test, aderiscono anche meno. Per paura, per cultura, ma spesso perché non conoscono i vantaggi dello screening mammografico organizzato.

I dati nazionali ed internazionali hanno dimostrato l'efficacia dei programmi di prevenzione secondaria basati sulla sola mammografia (screening) nelle donne 50-69enni eseguita ogni 2 anni. Nelle donne che vi partecipano è dimostrata riduzione della mortalità fino al 50%. Tra le carenze dei programmi nel nostro Paese: escludono le donne 40/49enni e le donne 70/75enni; non utilizzano estesamente la mammografia digitale, non prevedono Cad (Computer assisted detection), ecografia e Rm, e non tengono conto del profilo di rischio della singola donna, come per esempio il rischio genetico-familiare".

### 12.2.4 Prevenzione delle dipendenze

Manca un approccio culturale e medico di genere alla prevenzione delle dipendenze e della cultura dell'eccesso. L'assenza di piani di azione strategici e pluriennali, mirati alle giovani generazioni, di educazione alla salute ed al rifiuto di essere vittime degli stereotipi legati all'accettazione sociale e connessi alle dipendenze, impedisce di valutare positivamente l'impatto delle singole e occasionali campagne di sensibilizzazione promosse dal DEO, come quella relativa ai disordini alimentari. Dal 2002 non vengono promosse ricerche a livello nazionale sulla diffusione e sull'utilizzo di sostanze stupefacenti. Significa che non conosciamo lo stato della situazione delle dipendenze in Italia. Si richiede un'attenta ricerca e analisi dello stato attuale, alla luce del fatto che, soprattutto tra la popolazione più giovane, sono utilizzate sostanze nuove, di diverso tipo dalle tradizionali, e in modi da conoscere. Così per l'alcool, il cui abuso sembra diffondersi sempre di più anche tra i giovani e giovanissimi. Monitorare è necessario per poter prendere le misure adeguate al contrasto dell'utilizzo e diffusione di sostanze dannose per la salute.

A differenza di altri Paesi che hanno già sviluppato un'analisi di genere delle dipendenze e predisposto azioni di prevenzione e contrasto specifiche, in Italia risale solo al 2011 la realizzazione di un primo convegno su "Donne, alcol e droghe"<sup>344</sup>.

338 I dati che seguono sono tratti da: <http://pappagallo.posterous.com/ogni-anno-in-italia-37-mila-donne-si-ammalano>

339 Paragrafo riferito alla **Questione n. 27 del Comitato CEDAW**.

340 La denuncia è venuta dalle associazioni delle pazienti riunite in Salute Donna Onlus che, insieme all'Osservatorio nazionale screening e al Gruppo italiano screening mammografico (Gisma), lancia un appello al governo, al premier Silvio Berlusconi e al ministro della Salute Ferruccio Fazio, per fare in modo che le Regioni inadempienti si mettano in pari con gli standard fissati dall'Osservatorio nazionale screening.

341 Nel 2008: le donne target (50-69 anni) per anno, secondo l'Istat sono oltre 3.500.000; ma quelle invitate al test, sempre per anno, sono 2.434.000 (il 69% delle aventi diritto) e di queste solo 1.333.000 (il 36% delle aventi diritto) hanno aderito all'invito. Cioè hanno fatto il test. L'estensione degli inviti, nel 2008, è stata di circa il 90% al Nord, di oltre il 70% al Centro e al di sotto del 40% al Sud. Al Nord e al Centro ormai circa 3 donne su 4 hanno ricevuto l'invito a sottoporsi al test. Dice Livia Giordano, presidente del Gisma: "Guardando alle singole realtà regionali, solo cinque Regioni superano lo standard del 90%: Lombardia, Val D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Umbria. Sette le Regioni che non superano il 50% dell'estensione effettiva: Liguria, Abruzzo, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia".

342 Poco più del 70% dei programmi di screening inviano esito negativo entro 21 giorni dall'esecuzione della mammografia, meno del 70% procedono all'approfondimento entro 28 giorni. I centri di lettura dello screening, inoltre, dovrebbero presentare una casistica di almeno 15.000 mammografie l'anno. E questo a garanzia della qualità.

343 Cioè la quadrantectomia e l'esame del linfonodo sentinella, che se negativo evita ulteriori terapie, sono molto meno applicabili.

344 <http://www.politicheantidroga.it/comunicazione/eventi/dadnet/documentazione.aspx>. Nel convegno si dà atto che le donne tossicodipendenti in Italia sono più di 27 mila, ha reso noto il capo del Dipartimento antidroga Giovanni Serpelloni, e circa l'86% (23.500) è in cura nei servizi pubblici o in comunità, un numero che è andato aumentando negli ultimi 10 anni (nel 2000 erano meno di ventimila). La sostanza di uso più comune per

### 12.2.5 Prevenzione dell'HIV<sup>345</sup>

In Italia cambiano le caratteristiche delle persone colpite d'AIDS, si nota un aumento dell'età della diagnosi, 40 anni per gli uomini e 36 per le donne. La tendenza è stabile nella popolazione di casi diagnosticati in persone di sesso femminile. Sono aumentati i casi riscontrati in persone provenienti dall'estero. C'è una diminuzione percentuale dei casi attribuibili per tossicodipendenza per via iniettiva, mentre si osserva un aumento della quota attribuibile ai rapporti sessuali di tipo eterosessuale. Questo dato è connesso all'assenza di educazione sessuale ed al forte condizionamento della Chiesa cattolica.

Aumenta il numero dei neonati da madri sieropositive a partire dal 1997, diminuisce il tasso di trasmissione da madre a bambino grazie all'effetto combinato di terapie al momento del parto, ricorso al parto cesareo ed esclusione dell'allattamento materno. Nonostante la consapevolezza di tali dati, non è stata prevista nessuna strategia di azione adeguata per prevenire la trasmissione dell'HIV tra adulti.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di vietare l'ingresso di figure non mediche nei Consultori per evitare che venga compromesso il diritto femminile all'autodeterminazione in materia sessuale e riproduttiva.***
- ***Di organizzare una capillare diffusione di nuovi corsi di Educazione sessuale rivolti alla informazione e alla formazione dei giovani per quanto concerne l'identità sessuale, i ruoli di genere, la relazione, i sentimenti, la prevenzione e la salute fisica e psichica.***
- ***La collaborazione e interazione reciproca tra Scuola e Consultorio, che potrebbe avvenire la prima volta in corrispondenza della somministrazione della vaccinazione anti-Hpv alle dodicenni, permetterebbe di sensibilizzare le ragazze, non solo alla salvaguardia della salute, ma anche ai problemi che incontreranno più tardi, nell'esercizio della sessualità, della maternità e del lavoro.***
- ***Di assicurare la sopravvivenza dei consultori, e l'offerta in questi luoghi che non è solo sanitaria ma anche culturale (salute sessuale maschile e femminile, l'accoglienza, educazione contraccettiva, gruppi monotematici su temi diversi legati ai cambiamenti, mediazione sessuale come comprensione e superamento dei conflitti di genere e legati alle differenze).***
- ***Di assicurare il finanziamento dell'educazione alla salute sessuale e riproduttiva nelle scuole, da parte di medici professionisti, possibilmente in ogni ordine e grado o, in caso di mancanza di personale, per la fascia di età ritenuta più importante; sarebbe utile scegliere almeno due momenti: i dodici anni, in modo da incontrare ragazzi e ragazze possibilmente prima dell'inizio della vita sessuale (potrebbe essere legato alla campagna per la vaccinazione dell'HPV) e i primi anni delle superiori. In questo tipo di intervento occorrerebbe coinvolgere anche insegnanti e genitori affinché siano in grado di accogliere domande e di veicolare contenuti.***
- ***Di promuovere servizi di consulenza sessuale da svolgere nello Spazio Giovani e, per tutto il resto della popolazione, nel Consultorio familiare. Il compito della consulenza è dare una risposta di base alla domanda sui problemi della sessualità.***
- ***Di finanziare corsi di formazione professionale specifica dei vari operatori presenti nelle equipe di consulenza sull'educazione sessuale e riproduttiva e le relazioni di genere.***
- ***Di raccogliere dati disaggregati per genere con riferimento alle varie forme di dipendenza, alle malattie sessualmente trasmissibili ed all'HIV.***
- ***Di finanziare stabilmente le campagne informative/ preventive in materia di dipendenze e HIV***
- ***Di finanziare stabilmente le campagne di screening per le malattie sessualmente trasmissibili e l'HIV***

queste donne e l'eroina. Arrivano a curarsi dopo 6-8 anni dall'inizio del consumo e in genere accettano di curarsi più facilmente dei maschi, restano più tempo in trattamento e rispondono meglio alle terapie. Inoltre, il 70% delle donne in trattamento non usa droga nel corso della cura. Le recidive vanno dal 15 al 35%, più contenute rispetto ai maschi. Le gravidanze, però, sicuramente aggravano i problemi rispetto ai tossicodipendenti maschi. Pare invece non esistano rilevazioni di genere rispetto alle altre dipendenze.

345 Paragrafo riferito alla **Questione n. 26** del Comitato CEDAW.

- **Di finanziare rilevazioni statistiche aggiornate (l'ultima risale al 1993) sulla diffusione e sull'utilizzo dei contraccettivi in Italia, al fine di verificare il grado di cambiamento dei modelli sessuali e riproduttivi in atto.**

## 12.3 DISUGUALE ACCESSO AI SERVIZI SANITARI

### 12.3.1 Federalismo sanitario. Mala sanità. Discriminazione nell'accesso ai servizi da parte delle donne del centro-sud. (vedi para. 12.2.2 del Rapporto ombra)

Il federalismo sanitario ha determinato l'instaurarsi in alcune Regioni di situazioni di eccellenza ed in altre di situazioni penalizzanti, così che il diritto alla salute è garantito "a macchia di leopardo". I LEA<sup>346</sup> non sono effettivamente garantiti in tutto il territorio nazionale. Ciò determina squilibri settoriali, lunghe liste di attesa, che determina un diverso godimento del diritto alla salute tra italiani residenti nelle diverse Regioni, per quanto riguarda la prevenzione, l'accesso alle cure mediche, il diritto a cure adeguate.

Mancano reti di servizi adeguate sul territorio per garantire cure e continuità nell'assistenza. I tagli al personale generano disagi notevolissimi.

### 12.3.2 Salute delle donne anziane

Mancano dati aggiornati sulla salute delle donne anziane. La **Raccomandazione n. 27, 49 e 51/2004 CESCR** non sono state implementate in un'ottica di genere. Nonostante si invecchi soprattutto al femminile, manca la ricerca e la cultura per porre in essere strategie adeguate: è stata disattesa l'implementazione della **Raccomandazione generale CEDAW N.27 paragrafo 21**.

### 12.3.3 Salute delle donne migranti, Rom e Sinte<sup>347</sup>

#### 12.3.3.1 Salute delle donne Rom e Sinte

Le cronache e l'esperienza diretta ci dicono che le condizioni di vita di Rom e Sinti che vivono nei campi in Italia è estremamente critica perché vivono segregati dal resto della società, con scarso accesso ai servizi sanitari, al lavoro e all'istruzione. Sopravvivono in condizioni abitative precarie il clima di forte pregiudizio alimentato dai mezzi di comunicazione e dalle forze politiche condiziona le politiche istituzionali e l'accesso di Rom e Sinti a scuola, al lavoro e ad abitazioni dignitose con la conseguente emarginazione e danni alla salute di bambini ed adulti. Spesso vengo spostati nei vari campi senza assicurare la coesione familiare.

#### 12.3.3.2 Salute delle donne migranti.

##### 12.3.3.2.1 Accesso alle cure mediche

In relazione allo stato di salute delle donne migranti, le evidenze dimostrano che ancora persiste una grave carenza di informazione e conoscenze in merito alla salute sessuale e riproduttiva; una difficoltà di accesso ai servizi, alla cultura della prevenzione; un maggior rischio del disagio psico-sociale, che si traducono in una maggiore incidenza di esiti neonatali sfavorevoli al parto, basso peso alla nascita dei neonati, alto tasso di ricorso all'IVG, scarsa partecipazione ai programmi di screening.

##### 12.3.3.2.2 Salute sessuale e riproduttiva

E' necessario che il focus specifico sulla salute delle donne migranti attraversi tutti gli ambiti della salute e dell'assistenza sanitaria, anche come misura della reale capacità del sistema di garantire efficacia, appropriatezza, ed equità nelle cure. In questo senso, occorre promuovere azioni di riorganizzazione dell'offerta dei servizi, assicurando il servizio di mediazione linguistico culturale integrato in tutte le fasi del percorso assistenziale e finanziato in modo continuativo. Prioritario è l'obiettivo della rilevazione dei bisogni di salute delle donne immigrate a partire dai diversi loro vissuti, età, realtà di origine, ceti sociali di appartenenza, contesti geo-culturali e religiosi, e anche relazioni familiari e di coppia, orari di lavoro. Particolare attenzione deve essere posta all'obiettivo di salute sull'esercizio dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne immigrate, con la consapevolezza che il multiculturalismo, che così spesso è assunto nelle prevalenti politiche di integrazione e dialogo interculturale, non deve significare accettazione dei ruoli gerarchici e di potere tra uomini e donne. Specifica attenzione sanitaria deve essere offerta alle donne immigrate badanti e alle donne immigrate prostitute. In Italia la nuova legislazione in materia di immigrazione sta determinando conseguenze nefaste sulla garanzia del diritto costituzionale alla salute: il reato di immigrazione clandestina introdotto dalla l. 94/2009 al momento della sua introduzione ha determinato un allontanamento dai servizi dell'utenza migrante irregolare, generando circuiti clandestini di cura, con ricadute nefaste sulla salute pubblica.

##### 12.3.3.2.3 Maternità e servizio pediatrico

Le donne straniere risultano le più colpite dalla depressione post-parto<sup>348</sup>, eppure non sono stati previsti

346 Livelli essenziali di assistenza, introdotti dal DPCM 29.11.2001 e revisionati nel tempo.

347 Paragrafo riferito alla **Questione n. 30 del Comitato CEDAW**.

348 "Ricerca del Niguarda. Depressione post-parto più colpite le donne straniere", Corriere della Sera, Milano, 11.03.2011



servizi ad hoc di supporto. Per quanto riguarda le famiglie di immigrati irregolari, si evidenzia la criticità della garanzia di assistenza pediatrica ai bambini nati in Italia. Inoltre si evidenzia che la maternità dà il diritto al permesso di soggiorno che è però di durata limitata (fino a sei mesi dopo il parto).

### **12.3.3.3 Salute delle donne che hanno subito FGM**

Ad oggi solo in 7 Regioni e nella Provincia Autonoma di Bolzano esistono strutture in grado di ricevere ed assistere donne che abbiano subito mutilazioni genitali femminili<sup>349</sup>. Sul territorio sono difficilmente accessibili e numericamente esigue le strutture dove la donna mutilata possa ricevere una adeguata assistenza e sostegno al parto. Manca una formazione sistematica delle ostetriche e del personale medico. Dal punto di vista della prevenzione e della garanzia dell'accesso all'assistenza sanitaria, la l. 7/2006 non è stata sufficientemente implementata.

## **12.4 NESSUNA GARANZIA DI LIBERO ACCESSO ALLA SALUTE SESSUALE E RIPRODUTTIVA<sup>350</sup>**

### **12.4.1 Difficile accesso alla contraccezione di emergenza<sup>351</sup>**

Il diritto all'autodeterminazione della donna in materia riproduttiva è sistematicamente violato in Italia. Alla prescrizione della contraccezione di emergenza molto spesso dai medici viene opposta l'obiezione di coscienza, che non ha fondamento perché la pillola del giorno dopo non è un farmaco abortivo. Secondo la Legge sull'aborto l'obiezione si può sollevare solo in caso di interruzione volontaria di gravidanza. Tuttavia la "clausola di coscienza" del codice deontologico all'articolo 22 prevede che "il sanitario al quale vengano richieste prestazioni che contrastino con la sua coscienza o con il suo convincimento clinico possa rifiutare la propria opera, a meno che questo comportamento non metta in pericolo la vita del paziente". Quando un medico si rifiuta di prescrivere la pillola del giorno dopo, appellandosi alla clausola di coscienza, deve però fornire in tempi brevi alla donna che la richiede il nome di un collega non obiettore. Questo molto spesso non avviene. Da una ricerca condotta dall'associazione Vita di donna, emerge che nel 50,9% dei casi il medico si dice "no" alla richiesta di prescrizione e sono soprattutto i medici del pronto soccorso (34%), della guardia medica (30%), dei consultori (25%) e di medicina generale (11%) a rifiutare la richiesta. E' per tale motivo che in Italia ricorre alla contraccezione di emergenza solo il 2,5 per cento delle donne tra i 15 e i 49 anni, con un dato che è tra i più bassi in Europa.

### **12.4.2 Aborto medico- Pillola RU486**

Un altro dato estremamente problematico è costituito dal fatto che Le linee guida del Ministero della Salute, interpretando surrettiziamente le norme previste dalla legge 194/1978, prevedono per la somministrazione della pillola RU 486 il ricovero ordinario obbligatorio, per contrastare il ricorso al day hospital, procedura che poi nella pratica è la più frequente perché in genere la donna preferisce firmare il registro delle dimissioni e tornare a casa dopo aver preso il farmaco a base di mifepristone. E' importante sottolineare comunque che il documento, pur non vincolando le scelte Regionali, ha determinato che tutte le Regioni d'Italia, tranne l'Emilia Romagna e la Toscana, abbiano scelto di adottare i 3 giorni di ricovero. Ciò penalizza nella fruizione della pillola RU486 le donne lavoratrici precarie, le minorenni, le donne straniere in particolare "le badanti" che non possono permettersi i 3 giorni di ospedalizzazione per cui preferiscono l'aborto chirurgico, che, anche se più invasivo a livello clinico e psicologico, risolve il loro problema in poche ore di ricovero,

### **12.4.3 Ostacoli nell'accesso alla IVG**

La riduzione, sia del numero di aborti legali che di quelli clandestini, indica chiaramente che dalla legalizzazione la tendenza al ricorso all'aborto si è ridotta in modo significativo, molto probabilmente come conseguenza dell'aumentata competenza delle donne e delle coppie a regolare efficacemente la fecondità con i metodi propri della procreazione responsabile. Infatti, come osservato in altri paesi, in Italia la maggiore circolazione dell'informazione e il maggiore impegno dei servizi (in primis i consultori familiari, soprattutto nell'azione preventiva) ha aumentato le conoscenze, le consapevolezza e le competenze delle donne nel campo riproduttivo. Attualmente, l'attacco alla legge 194/1978 si incardina sulla confusione concettuale e strategica tra politiche a favore della natalità e politiche di sanità pubblica per la riduzione degli aborti. Viene deliberatamente confuso il principio della tutela del valore sociale della maternità con l'obiettivo del controllo sociale sulle scelte delle donne in materia di procreazione.

## **12.5 PRONTO SOCCORSO SPORTELLO SGBV VIOLENZA DI GENERE**

Presso i Pronto soccorsi delle principali città italiane sono stati istituiti degli sportelli antiviolenza per accogliere le donne vittime di violenza (c.d. "Pronto soccorso rosa"). Sono stati anche definiti i Protocolli di

349 Si veda Lavori in Corsa, para. 6.V.delle Questioni critiche relative al VI Rapporto Periodico dell'Italia sulla CEDAW, ottobre 2010.

350 Si veda Lavori in Corsa, para. 5.V.delle Questioni critiche relative al VI Rapporto Periodico dell'Italia sulla CEDAW, ottobre 2010, riferito alla mancata implementazione delle **Raccomandazioni n. 33 e 34/2005** del Comitato CEDAW.

351 "Niente pillola del giorno dopo. Metà dei medici la rifiutano", A. SARNO, La Repubblica.it, Salute, 13.04.2011.

intervento sanitario<sup>352</sup>. Nelle ipotesi di violenza sessuale funziona la raccolta immediata di campioni biologici. Questi sportelli vanno potenziati e adeguatamente finanziati poiché al momento, in alcune città italiane (tra cui Roma, ad esempio) non costituiscono servizi pubblici ma vengono gestiti a progetto da cooperative di donne esterne all'ospedale.

E' ancora insufficiente l'informazione della collettività sull'esistenza di queste strutture, sulla loro collocazione e sul loro funzionamento. Nonostante ciò, nell'ultimo anno si è registrato un significativo aumento delle donne che ricorrono ai PS per SGBV.

## **SI RACCOMANDA**

- ***Di assicurare l'applicazione dei LEA in tutto il territorio nazionale.***
- ***Di incrementare la supervisione e valutazione dei servizi attraverso il coordinamento degli esperti in materia attraverso la conferenza Stato-Regioni.***
- ***Di assicurare controlli periodici sull'adeguata assistenza sanitaria nelle cliniche private.***
- ***Di intraprendere ricerche e studi sulle condizioni di salute delle donne anziane, da un punto di vista di genere geronto-sociologico e geronto-psicologico.***
- ***Di raccogliere sistematicamente dati disaggregati per genere ed età.***
- ***Di aumentare gli studi sulla medicina transculturale.***
- ***Di prevedere percorsi di accompagnamento alla maternità e post-parto specifici per le donne.***
- ***Di assicurare l'iscrizione obbligatoria al SSN, e quindi al Pediatra di libera scelta ed al Medico di medicina generale, di tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla loro condizione giuridica.***
- ***Di prolungare il Permesso di Soggiorno per gravidanza, attualmente rilasciato per tutta la durata della gravidanza e per i primi sei mesi dopo il parto, a 12 mesi, con la possibilità di trasformarlo successivamente in permesso per lavoro.***
- ***Di rileggere e modificare la normativa nazionale sull'immigrazione per favorire il ricongiungimento familiare, più in generale i percorsi di inclusione delle famiglie straniere (politiche abitative, educative, lavorative, sociali, etc).***
- ***Di garantire forme di partecipazione e condivisione delle comunità straniere ai processi di programmazione socio-sanitaria e di organizzazione degli interventi preventivi ed assistenziali anche al fine di contrastare eventuali disuguaglianze.***
- ***Di potenziare, a livello regionale, il monitoraggio e l'analisi del bisogno di salute degli immigrati con un approccio sia quantitativo (rafforzando questo filone di ricerca all'interno delle strutture istituzionali già esistenti: Osservatori epidemiologici, Agenzie di sanità pubblica), che qualitativo (collaborando con diversi soggetti istituzionali e non istituzionali con competenza specifica).***
- ***Di creare forme di coordinamento e collegamento stabile di natura tecnico politica in grado di definire ed implementare politiche inter-istituzionali (a livello nazionale e locale tra il settore sanitario e gli altri settori; tra il livello nazionale e quello regionale).***
- ***Di definire e promuovere l'Health Impact Assessment come strumento di garanzia di politiche intersettoriali capaci di intercettare le diverse dimensioni socio-economiche collegate alla salute dei migranti.***
- ***La formazione e aggiornamento dei professionisti e degli operatori sui temi della salute degli stranieri, rappresenti uno strumento strategico che dovrebbe vedere un impegno forte e diretto dei servizi sanitari regionali, delle aziende sanitarie e dei diversi enti locali<sup>353</sup>.***
- ***Di aumentare le sinergie di contrasto alle MGF tra servizi socio-sanitari e scuole.***

352 <http://www.policlinico.mi.it/lineeguidasvs.pdf>

353 Molte di queste Raccomandazioni riprendono quelle formulate dalla Società italiana di medicina delle migrazione nel Congresso SIMM Palermo 19-21 Maggio 2010, <http://www.simmweb.it/>

- **Di assicurare l'accesso alla contraccezione d'emergenza.**
- **Di assicurare l'applicazione della legge nazionale mediante la messa a disposizione della pillola RU486 in tutti gli ospedali/reparti della salute riproduttiva nelle Regioni d'Italia.**
- **Di Garantire una corretta informazione in materia di pillola del giorno dopo e aborto chirurgico.**
- **Che il personale dei PS-SVS sia formato all'individuazione e presa in carico delle SGBV.**
- **Per assicurare la sostenibilità dei PS rosa si ritiene necessario uscire dall'approccio progettuale ed integrare la pratica nei LEA.**
- **Garantire una adeguata assistenza medica alle donne Rom e Sinti.**

## 12.6 PROCREAZIONE ASSISTITA<sup>354</sup>

La fecondazione assistita è disciplinata in Italia dalla l. 40/2004.<sup>355</sup>

Con sentenza 151/09 emessa il 1 aprile 2009, depositata il giorno 8 maggio 2009 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno 13 maggio 2009, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, nel punto in cui prevede che ci sia un "unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre" di embrioni. La Corte ha rilevato che "la previsione adoperata dal legislatore nella legge 40 che prevede la creazione di un numero di embrioni non superiore a tre, in assenza di ogni considerazione delle condizioni soggettive della donna che di volta in volta si sottopone alla procedura di procreazione medicalmente assistita, si pone, in definitiva, in contrasto con l'art. 3 Cost., riguardato sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, in quanto il legislatore riserva il medesimo trattamento a situazioni dissimili; nonché con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio alla salute della donna – ed eventualmente, come si è visto, del feto – ad esso connesso". I giudici della Corte hanno emesso una sentenza d'incostituzionalità di una parte della legge 40 del 2004, ma questa decisione ha valore interpretativo della norma oltre ad essere una sentenza. La Corte Costituzionale, pone l'accento nelle motivazioni della sentenza sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica, sicché, "in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere l'autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali". È così eliminata nella legge numero 40/04 sia la irragionevolezza di un trattamento identico di fattispecie diverse, sia la necessità, per la donna, di sottoporsi eventualmente ad altra stimolazione ovarica, con possibile lesione del suo diritto alla salute. Nella legge il principio secondo cui le tecniche di produzione non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario, è oggi applicabile con la forza di accertamenti demandati, nella fattispecie concreta, al medico, ma è esclusa tassativamente la previsione dell'obbligo di un unico e contemporaneo impianto e del numero massimo di embrioni da impiantare. Con la sentenza "è introdotta una deroga al principio generale di divieto di crioconservazione di cui al comma 1 dell'art. 14, quale logica conseguenza della caducazione, nei limiti indicati, del comma 2 – che determina la necessità del ricorso alla tecnica di congelamento con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica – comportano, altresì, la declaratoria di incostituzionalità del comma 3, nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come previsto in tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna". In Sintesi, il medico in base alle singole fattispecie dei pazienti, concordemente con loro, deciderà come intervenire, il numero di ovociti da fecondare. Rispetterà il principio della minore invasività delle tecniche, e se occorre nella tutela della salute crioconserverà gli embrioni. La Corte, infine, ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza nei giudizi principali, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, inerente l'irrevocabilità del consenso della donna, e dei commi 1 e 4 dell'articolo 14. I giudici della Corte Costituzionale hanno restituito "discrezionalità al medico, depositario del sapere tecnico del caso concreto" ciò determinerà sul piano scientifico benefici in termini di risultati a seguito dell'applicazione delle tecniche di fecondazione assistita con più gravidanze, più nati e meno rischi per la salute della donna e dello stesso concepito. Dopo la decisione della Corte Costituzionale, sono seguite due ordinanze di Tribunali a seguito di ricorso ex art. 700, per ottenere l'accesso alle tecniche di Procreazione medicalmente Assistita per coppie fertili portatrici di gravi patologie genetiche, che tramite l'applicazione di tecniche in vitro avrebbero avuto la possibilità di accedere a tecniche di diagnosi clinica sull'embrione. La prima ordinanza è stata emessa dal tribunale di Bologna Ordinanza 29 Giugno 2009 G.I. Cinzia Gamberini, che riconosce anche alla coppia non sterile in modo assoluto ma che ha già figli procreati naturalmente il diritto di ricorrere alla PMA preceduta da

<sup>354</sup> Paragrafo riferito alla [Questione n. 28 del Comitato CEDAW](#).

<sup>355</sup> Si veda [Lavori in Corsa](#), para. 5.II.delle Questioni critiche relative al VI Rapporto Periodico dell'Italia sulla CEDAW.

diagnosi genetica preimpianto per concepire un figlio sano. Segue l'ordinanza del tribunale di Salerno del 9 gennaio 2010, G.I. Antonio Scarpa che si differenzia dalla precedente di Bologna poiché il Giudice Scarpa ha emesso una decisione chiara e rispettosa dei diritti dei soggetti coinvolti nel riconoscere ed affermare "il diritto della donna al figlio".....Diritto soggettivo, da ascrivere tra quelli inviolabili "della Donna" ai sensi dell'art. 2 cost. Conseguentemente, anche le scelte consapevoli relative alla procreazione vanno inserite tra i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. Di più, il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative fa parte dei diritti fondamentali e personalissimi di entrambi i genitori congiuntamente, in maniera da garantire la pariteticità della tutela alla libera ed informata autodeterminazione di procreare nel rispetto del diritto alla salute". Con sentenza del 1° aprile 2010 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il divieto assoluto di fecondazione eterologa in vitro non è compatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Corte ha riconosciuto che l'impossibilità totale di ricorrere alla fecondazione eterologa infrange il diritto alla vita familiare e il divieto di discriminazione. La Corte europea dei diritti dell'uomo - in accoglimento dei ricorsi S. H. ed altri contro l'Austria - per la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della CEDU ha condannato lo Stato austriaco, in ragione della discriminazione tra coppie operata da norme di legge che proibiscono il ricorso alla donazione di gameti per la fecondazione in vitro. La Corte applicando l'articolo 8 della CEDU al caso di specie ha affermato "...il diritto di una coppia di concepire un figlio e di fare uso di procreazione medicalmente assistita per questo fine che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 8, in quanto tale scelta è chiaramente un'espressione della vita privata e familiare. La Corte ha ricordato che la nozione di "vita privata", ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione è un concetto ampio che comprende, tra l'altro, il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani e il diritto al rispetto per le decisioni, sia di avere e non avere un figlio (cfr. Evans c. Regno Unito [GC ], no. 6339/05, § 71, CEDU 2007-IV). In riferimento all'applicazione e rispetto dell'articolo 14 della CEDU la Corte ricorda che "una differenza di trattamento è discriminatoria se non ha alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, il che significa che non persegue uno "scopo legittimo" o che non vi è "ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito è stato. I giudici di Strasburgo nel riconoscere agli Stati un chiaro margine di discrezionalità in materia specifica, precisano che nel legiferare devono essere vietati trattamenti discriminatori e sono tenuti a rispettare la Convenzione europea come interpretata da Strasburgo. Pertanto, persone che si trovano in una stessa situazione di infertilità non possono essere trattate diversamente solo in ragione della diversa tecnica di fecondazione utilizzata. Non risulta giustificato, quindi, il divieto della fecondazione eterologa se è ammessa quella omologa. Il Governo vietando l'eterologa vuole difendere l'esigenza di salvaguardare la certezza nelle relazioni familiari. Su questo punto i giudici di Strasburgo osservano che da tempo nei vari Stati sono previsti con norme specifiche rapporti familiari inusuali, non fondati su un diretto legame biologico, tra questi rientrano i rapporti derivanti dalla fecondazione eterologa nel diritto di famiglia. A seguito di tale pronuncia in tema di rapporto tra principio di uguaglianza e procreazione medicalmente assistita si apre ora un nuovo fronte che inevitabilmente avrà effetti anche in Italia. Nel nostro paese vige un divieto analogo quello austriaco, contenuto nella legge 40/04 che consente l'accesso alle coppie sterili alle tecniche di procreazione assistita ma poi all'articolo 4 comma 3, vieta loro l'applicazione delle tecniche eterologhe, che potrebbero consentire una gravidanza. Tale divieto è anche più tassativo di quello previsto dalla legge austriaca, pertanto maggiormente rilevante sul piano della violazione dei diritti. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha rilevato che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.. La Corte costituzionale ha, inoltre, precisato nelle predette pronunce che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti. La sentenza di Strasburgo in base all'articolo 117 della nostra Costituzione diventa parte del nostro ordinamento, perché l'Italia ha sottoscritto la Convenzione dei diritti dell'uomo cui la sentenza fa riferimento. Presto i 15 giudici della Corte costituzionale saranno chiamati a ripristinare giusta affermazione di diritti anche per le coppie che per avere un figlio necessitano di utilizzo di tecniche eterologhe oggi vietate. Già alcuni giudici hanno ritenuto costituzionalmente illegittimo il divieto di procreazione assistita di tipo eterologo previsto dall'art. 4 l. 40/04, rimettendo gli atti alla Corte Costituzionale, che deve ancora pronunciarsi. All'ordinanza di Firenze sono seguite le ordinanze sempre sul dubbio di legittimità costituzionale del divieto di eterologa di cui all'art. 4 c. 3 l.40/04 dei tribunali di Catania e Milano. Dal 2004 ad oggi grazie all'intervento dei tribunali italiani la legge sulla procreazione assistita è cambiata come segue: Divieto di applicazione di Tecniche Eterologhe (art. 4 comma 3): in vigore; Divieto di accesso alle tecniche di Procreazione assistita per le coppie fertili (art. 1 e 4): in vigore; Divieto di revoca del consenso della coppia a procedere alle tecniche di procreazione assistita, dopo la fecondazione dell'ovocita (art. 6 comma 3): in vigore; Divieto di uso per la ricerca scientifica degli embrioni non idonei per una gravidanza (art. 13 comma



1): in vigore; Divieto di accesso per i singles;<sup>356</sup> in vigore; Obbligo d'impianto contemporaneo in utero di tutti gli embrioni prodotti (art. 14 comma 2): Obbligo cancellato con sentenza della Corte Costituzionale numero 151/09 Dichiarazione d'incostituzionalità. Sentenza con valore erga omnes; Divieto di produzione di un numero superiore a tre embrioni (Art. 14 comma 2): Divieto cancellato con sentenza della Corte Costituzionale numero 151/09, Dichiarazione d'incostituzionalità. Sentenza con valore erga omnes. Divieto di crioconservazione degli embrioni (art. 14 comma 1): Deroga al divieto, per motivi sanitari, per la tutela della salute della donna, Con sentenza della Corte Costituzionale numero 151/09; Dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 14 comma 3 nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni non deve arrecare pregiudizio alla salute della donna. Sentenza con valore erga omnes; Divieto di applicazione d'indagini diagnostiche sull'embrione (Linee guida legge 40/04- G.U. n. 191 del 16-8-2004): Divieto annullato, Sentenza TAR Lazio 21.01.08 n. 398, sentenza che annulla le linee guida per eccesso di potere, nella parte in cui introducono il divieto di pgd non previsto nella legge 40/04, Sentenza con valore erga omnes. Divieto di indagini cliniche diagnostiche (PGD) sull'embrione: Divieto cancellato per eccesso di potere con annullamento delle linee guida nella parte in cui riducevano le indagini alla sola indagine osservazione, dal Tar Lazio anno 2008. Le questioni che restano aperte concernono: gli embrioni alla ricerca abbandonati; l'applicazione delle tecniche a macchia di Leopardo in Italia con differenze tra pubblico e privato; i farmaci di derivazione umana che non riportano le corrette informazioni.<sup>357</sup> A ciò si aggiunga che la legge detta uno sfavore nei confronti dell'accesso alle tecnologie riproduttive determinato anche dalle regole sul consenso informato che prevedono tra l'altro che il medico comunichi le conseguenze giuridiche per la madre, per il padre e per il nascituro e "suggerisca" alla coppia il ricorso all'adozione (art. 6): ciò costituisce un modo per dissuadere il ricorso a tali tecniche, ma non è certo di competenza del medico. Peraltro la disciplina della procreazione assistita, proprio per essere così escludente, ha originato quel fenomeno noto come "turismo procreativo": moltissime sono le coppie che si recano all'estero per realizzare il proprio progetto procreativo, con molteplici disagi e elevati costi, con l'effetto che si producono disuguaglianze sostanziali nell'accesso a tali tecniche, possibili solo per chi gode di condizioni economiche particolari può facilmente andare all'estero.

## **SI RACCOMANDA**

- ***Che siano stanziati i fondi per il proseguimento del lavoro di monitoraggio e indagine del registro nazionale della PMA.***
- ***Che il legislatore adegui la normativa ai principi sanciti dalla CEDU.***
- ***Che vengano eliminate quelle norme lesive della libertà e dell'autonomia della donna, sia accoppiata che single, nelle scelte procreative (anche tipo assistito).***
- ***Che venga assicurata la libertà della donna rispetto ai condizionamenti negativi insiti nella legge.***

## **12.7 INADEGUATA PROTEZIONE DELLA SALUTE DELLE DONNE IN GRAVIDANZA E DOPO IL PARTO**

Il POMI prevede tra gli ambiti di azione il "percorso nascita" rivolto alla maternità. Nonostante i miglioramenti significativi ottenuti dal 2000 ad oggi, persistono problematiche per la cui soluzione nulla è stato fatto nel periodo di esame relativo al VI Rapporto Periodico: eccesso di medicalizzazione della nascita, eccessivo ricorso al taglio cesareo, eccessivo ricorso all'assistenza privata<sup>358</sup>, sovra utilizzazione delle prestazioni diagnostiche, senza differenze sostanziali tra le gravidanze fisiologiche e quelle complicate da patologia, carenza di informazioni e conoscenze tra le donne che, ancora troppo spesso, sono escluse dai processi decisionali nonostante sia consolidato che la maggiore consapevolezza della donna ed il recupero del suo ruolo di soggetto attivo nella gestione dell'evento nascita sono condizioni essenziali per una pratica ostetrica meno invasiva, nonché per evitare il rischio di trasformare l'ostetricia in una pratica difensiva. Permane prioritaria la necessità di garantire un'assistenza appropriata, in tutte e tre le diverse fasi del percorso nascita: gravidanza, parto e puerperio. Non vi sono dubbi, infatti, che sia del tutto insufficiente

<sup>356</sup> Limitando il ricorso alla procreazione assistita solo alle coppie e non ai singles la legge mostra la sua contraddittorietà: non soltanto limita fortemente la libertà e/o il diritto a procreare di ognuno ma anche quel diritto alla salute, che è alla base della legge stessa – essendo il ricorso alle tecniche riproduttive previsto solo per ragioni di infertilità o sterilità-, che, in qualità di diritto fondamentale, deve essere riconosciuto ad ogni persona, indipendentemente dal suo status familiare.

<sup>357</sup> Si ringrazia per il contributo, citato integralmente, Legge 40 sulla procreazione assistita dal 2004 ad oggi. Filomena GALLO, Avvocato, Legge 40 sulla procreazione assistita dal 2004 ad oggi, e "filiazione e procreazione assistita", in "Le controversie in materia di filiazione", Biblioteca del diritto di Famiglia, edito CEDAM 2010, capitolo VIII.

<sup>358</sup> 81% a livello nazionale, 85% nell'Italia Centrale, 86% nell'Italia Meridionale.



criticare l'evento finale legato alla modalità del parto quando poi tutto il percorso nascita viene gestito in un clima culturale medicalizzato. Ad oggi, rimane disattesa l'applicazione integrale delle azioni previste dal POMI, per quanto attiene il percorso nascita, ed in particolare l'attivazione di sinergie tra i diversi livelli assistenziali ed i consultori familiari.

Umanizzazione, miglioramento della qualità assistenziale, equità di accesso ai servizi devono coniugarsi con la promozione dell'appropriatezza degli interventi assistenziali soprattutto su un evento fisiologico quale è la gravidanza e la nascita.

### **12.7.1 Difficile accesso alle procedure di controllo del dolore nel corso del parto**

Sono ancora pochissimi i centri che offrono la possibilità alle partorienti di usufruire dell'analgesia in travaglio. Sono più di dieci anni che il Comitato Nazionale di Bioetica sostiene che "il diritto della partoriente di scegliere un'anestesia efficace dovrebbe essere incluso tra quelli garantiti a titolo gratuito nei livelli essenziali di assistenza". Il parto in analgesia peridurale nel 2006 era garantito 24 ore su 24 e gratuitamente solo nel 16% delle strutture ospedaliere<sup>359</sup>. Non esistono dati aggiornati. Solo alcune Regioni si sono avvalse di una legge ad hoc per tutelare il parto fisiologico e la lotta al dolore<sup>360</sup>.

### **12.7.2 Nessuna misura speciale temporanea per la riduzione dei parti cesarei**

Il Governo ha totalmente disatteso la **Raccomandazione n. 33/2005** per quanto concerne lo sviluppo ed il monitoraggio delle iniziative per la riduzione di parti cesarei.

Questo ha determinato un ancora maggiore aumento del ricorso ai tagli cesarei rispetto al 2005: dal rapporto Euro-Peristat sulla salute materno infantile del dicembre 2008 risulta che l'Italia detiene la percentuale europea più elevata di parti cesarei. Si è passati dall'11,2% del 1980 al 29,8% del 1996 ed al 38,4% del 2008<sup>361</sup>.

Solo a fine 2010 il Governo, per fare fronte all'emergenza, ha promosso la creazione di un opuscolo informativo<sup>362</sup> e ha stilato delle Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo<sup>363</sup>.

Nelle linee guida è il Governo stesso a riconoscere che l'incremento dei parti cesarei è riconducibile ad un problema di malasanità<sup>364</sup>, che colpisce soprattutto le donne del sud.

## **SI RACCOMANDA**

- ***Che in tutte le strutture ospedaliere sia possibile usufruire dell'analgesia durante il travaglio.***
- ***Di attivarsi concretamente per la riduzione del numero dei parti cesarei.***
- ***Di applicare le azioni previste dal POMI.***

359 Fonte AAROI SIARED 2006

360 Il Veneto in particolare già nel 2003 si era dotato di un ampio disegno normativo per lo sviluppo delle cure palliative e la lotta al dolore (DGR 2989/2000 e la DGR 309/2003) e nel 2007 con la legge regionale 25/2007 ha indirizzato la norma espressamente al parto fisiologico.

361 Con notevoli variazioni per area geografica (23,1% in Friuli-Venezia Giulia e 61,9% in Campania) e presenza di valori più bassi nell'Italia Settentrionale e più alti nell'Italia centrale e meridionale. Fonte: <http://www.normativasanitaria.it/jsp/dettaglio.jsp?id=36591>.

362 [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_opuscoliPoster\\_72\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_opuscoliPoster_72_allegato.pdf)

363 <http://www.normativasanitaria.it/jsp/dettaglio.jsp?id=36591>

364 Nelle Linee guida si afferma che: "i dati disponibili confermano, per quanto riguarda il taglio cesareo e, in generale l'assistenza in gravidanza e al parto, l'aumento in Italia del ricorso a una serie di procedure la cui utilità non è basata su evidenze scientifiche e non è sostenuta da un reale aumento delle condizioni di rischio. Il loro utilizzo è spesso totalmente indipendente dalle caratteristiche socio-demografiche delle donne e dalle loro condizioni cliniche ed è invece associato principalmente alla disponibilità delle strutture coinvolte e alla loro organizzazione; in Italia, nel 2008, sono stati effettuati circa 220.000 interventi di taglio cesareo, con un costo umano ed economico non trascurabile: il rischio di morte materna è infatti di 3-5 volte superiore rispetto al parto vaginale e la morbosità puerperale è 10-15 volte superiore; i punti nascita con un numero di parti inferiori a 500, privi di una copertura di guardia medico ostetrica, anestesiologicala e medico-pediatria attiva h24, rappresentano ancora una quota intorno al 30% del totale e sono presenti, in particolar modo, nell'Italia centrale e meridionale. In tali strutture il numero di parti è esiguo (la media è inferiore ai 300 parti/anno) e rappresenta meno del 10% dei parti totali. In queste unità operative, deputate all'assistenza del parto in condizioni di fisiologia, dove sarebbe ragionevole attendersi una minore prevalenza di patologie, si eseguono più cesarei (50%), mentre nelle unità operative più grandi e di livello superiore dove c'è concentrazione elevata di patologia, il tasso di cesarei è molte volte inferiore, sebbene la variabilità sia ampia; accanto alle classiche indicazioni cliniche, assolute e/o relative, materne e/o fetali, coesistono, con sempre maggior frequenza e con un ruolo importante, indicazioni non cliniche o meglio non mediche, alcune delle quali riconducibili a carenze strutturali, tecnologiche ed organizzativo - funzionali, quali organizzazione della sala parto, preparazione del personale, disponibilità dell'equipe ostetrica completa, del neonatologo e dell'anestesista h24, unitamente a convenienza del medico, medicina difensiva, incentivi finanziari".

## 12.8 TOSSICODIPENDENZA

L'ultima rilevazione del Ministero della salute nel settore delle Tossicodipendenze risale al 2002. Non esistono dati aggiornati, disaggregati per sesso, relativi alle utenze dei Servizi Pubblici per le tossicodipendenze. È noto che le differenze tra uomini e donne tossicodipendenti hanno un importante impatto anche sull'approccio terapeutico, tanto più efficace se affronta sin dall'inizio gli specifici bisogni del paziente. Le pazienti tossicodipendenti che vogliono entrare in trattamento devono spesso affrontare una serie di ostacoli: la mancanza di coordinamento e collaborazione tra i servizi sociali, una offerta limitata nel caso in cui siano in gravidanza, la paura di perdere la custodia dei figli, la mancanza di programmi culturalmente congruenti con le necessità specifiche. Il coinvolgimento attivo delle pazienti negli aspetti relativi al trattamento e alla cura contribuisce significativamente al ricovero e al recupero ed è essenziale per lo sviluppo di servizi significativi ed efficaci destinati alle donne<sup>365</sup>.

### SI RACCOMANDA

- ***Che venga aggiornata un'indagine epidemiologica relativa alle problematiche della dipendenza, che tenga conto de profilo di popolazione considerando i dati disaggregati per sesso-età-stato socio-economico e provenienza geografica.***
- ***Che sulla base de dati raccolti venga sviluppato un protocollo un protocollo destinato a tutti gli operatori del settore tossicodipendenze che si focalizzi sulle pratiche cliniche e la ricerca destinate al trattamento e alla cura delle donne tossicodipendenti, e che enfatizzi Particolare enfasi è posta sull'importanza del contesto sociale, le relazioni significative, il livello culturale e di socializzazione, sui fattori che influenzano la sperimentazione e l'uso di droghe, la ricerca di aiuto presso i servizi sanitari.***

## 12.9 SALUTE DELLE DONNE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE

### 12.9.1 Difficoltà nell'accesso alla salute per le donne in carcere

Il passaggio dalla medicina penitenziaria a quella delle AASSLL ha determinato una mancanza di sinergia che causa uno scollamento nella presa in carico delle malattie acute e croniche con un aumento delle liste di attesa ed un peggioramento dei livelli di assistenza. Tutto ciò incide negativamente sullo stato di salute delle donne ristrette.

### 12.9.2 Difficoltà nell'accesso alla salute per le donne nei CIE

L'assistenza sanitaria fornita dagli enti gestori è solo quella di base, gli immigrati difficilmente hanno accesso alle cure specialistiche e il personale della Asl non ha accesso al centro. L'approccio di genere raccomandato dall'UNHCR per la protezione delle donne e bambini nella gestione dei campi profughi non viene considerato. Per quanto riguarda il Centro di Identificazione e di espulsione di Ponte Galeria, è stato accertato che psicofarmaci, ansiolitici e sedativi come gli antiepilettici sono assunti dal 50% dei reclusi. Il personale medico somministra i farmaci senza consulenza psichiatrica. Tagli multipli con le lamette da barba e simulazioni di impiccamento sono gli atti di autolesionismo più frequenti. Nel 2009 a Ponte Galeria ci sono stati tre decessi, fra cui un suicidio, su quattro in totale avvenuti in tutti i Cie<sup>366</sup>. Ponte Galeria ha 366 posti, di cui 176 per gli uomini e 190 per le donne. L'80% delle detenute sono vittime di tratta. Alla luce della particolare vulnerabilità di queste donne, i dati offerti appaiono del tutto preoccupanti.

### 12.9.3 Ostacoli nell'esercizio del diritto alla sessualità<sup>367</sup> (art. 12 & art. 5CEDAW)

L'astinenza sessuale forzata e il carattere unisessuale degli ambienti carcerari sono alla base del sistema penitenziario forgiatosi sul modello delle istituzioni monacali. Il diniego della sessualità in carcere costituisce una violazione dei diritti fondamentali della persona. In molti paesi, europei e non, si è ritenuto necessario superare questo strumento disciplinare arcaico e fortemente afflittivo. Eppure, il diniego della sessualità non può considerarsi come un effetto trascurabile della reclusione. Si tratta piuttosto di una punizione aggiuntiva particolarmente afflittiva, tanto che si potrebbe ipotizzare che rientri in una definizione ampia del concetto di "trattamento degradante".<sup>368</sup> Nella castità forzata vi è una violenza istituzionale che nessuna

365 [http://www.droganews.it/news/334/Donne\\_e\\_tossicodipendenza,\\_bisogni\\_e\\_necessit%C3%A0\\_sp.html](http://www.droganews.it/news/334/Donne_e_tossicodipendenza,_bisogni_e_necessit%C3%A0_sp.html)

366 "Il cie di Ponte Galeria, "peggio di un carcere"" di Raffaella COSENTINO, Repubblica, 2 marzo 2011

367 "La sessualità rimossa nelle carceri italiane" di Lucia RE, l'Altro Diritto Onlus, [www.zeroviolenzadonne.it](http://www.zeroviolenzadonne.it)

368 Cfr. Convenzione europea contro la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti. L'omonimo Comitato istituito in seno al Consiglio d'Europa non è mai giunto a dichiarare tale la semplice astinenza sessuale forzata imposta alle persone reclusi; si è tuttavia interessato in alcune occasioni del problema, riconoscendo l'opportunità di promuovere il rispetto dell'affettività e della sessualità dei detenuti. Sul tema cfr. A. CASSESE,

legge ha formalmente autorizzato. Le testimonianze dei detenuti e delle detenute sono cariche di sofferenza: l'astinenza forzata e il carattere unisessuale del carcere sono descritti come una vera e propria "tortura mentale".<sup>369</sup> L'impossibilità di mantenere relazioni con l'altro sesso fa, infatti, nascere la paura di perdere non soltanto i legami affettivi istaurati prima dell'ingresso in carcere, ma anche la propria capacità emotiva e persino la propria identità sessuata. Per quanto riguarda le detenute, una diffusa visione sessista sostiene che la negazione della loro sessualità sia meno problematica rispetto ai maschi. E invece, la repressione sessuale nelle carceri femminili è particolarmente sentita, poiché essa non si sostanzia soltanto nell'impossibilità di intrattenere rapporti sessuali con uomini. La definizione e la gestione della sessualità, del rapporto fra questa e l'identità di genere, il controllo della riproduzione sono piuttosto da considerarsi per le donne come "le matrici dell'assoggettamento di sé all'altro".<sup>370</sup> L'immagine tipica della donna deviante è quella della prostituta: la donna incarcerata è, prima di tutto, una "cattiva madre", una "cattiva moglie" e una "cattiva figlia" che il carcere deve rieducare, perché si adegui al ruolo assegnatole all'interno della famiglia. Nell'ambiente unisessuale del carcere, la donna che non è riuscita ad adempiere il proprio ruolo di moglie e di madre è spesso ricondotta proprio a questo ruolo dalle stesse attività trattamentali. In questo quadro, l'incapacità di svolgere le funzioni materne o, peggio ancora, la negazione della possibilità di divenire madre sono un grande motivo di preoccupazione per le detenute<sup>371</sup>. Anche per questo l'espressione della femminilità in carcere appare preclusa persino in modo più netto rispetto all'espressione della virilità<sup>372</sup>. Il diritto a non soffrire pene aggiuntive alla privazione della libertà – sancito dalla legislazione nazionale e internazionale<sup>373</sup> – è del tutto ignorato nelle carceri italiane. Essere detenuti e detenute significa vedere gravemente limitate le proprie relazioni interpersonali e la possibilità stessa di esprimere le proprie emozioni.

## **SI RACCOMANDA**

- ***Di assicurare un percorso di salute preferenziale per la prevenzione, diagnosi precoce e presa in carico dei problemi di salute delle donne ristrette.***
- ***Di assicurare il diritto alla sessualità per le donne private della libertà personale.***
- ***Di tenere in particolare considerazione le problematiche delle donne affette da HIV-AIDS e tossicodipendenti, considerata la loro significativa percentuale di presenza nelle carceri.***

---

Umano-Disumano. Commissariati e prigionie nell'Europa di oggi, Laterza, Roma-Bari 1994, p. 63.

369 Testimonianza di una donna detenuta in un carcere statunitense riportata in H. TOCH, a cura di, Men in Crisis. Human Breakdowns in Prison, Aldine Publishing Company, Chicago 1975, p. 186

370 T. PITCH, "There but for fortune...". Le donne e il controllo sociale, in T. Pitch, a cura di, Diritto e rovescio. Studi sulle donne e il controllo sociale, Esi, Napoli 1987, p. 9.

371 È uno dei principali motivi di sofferenza dichiarati dalle detenute italiane nell'inchiesta curata da E. CAMPPELLI et aliae, Donne in carcere. Ricerca sulla detenzione femminile in Italia, Feltrinelli, Milano 1992. Cfr. anche le testimonianze trascritte in H. Toch, a cura di, op. cit., pp. 192-193.

372 Si veda il racconto dell'esperienza di analisi condotta nella sezione femminile di San Vittore da Lella RAVASI BELLOCCHIO in Ead., Sogni senza sbarre. Storie di donne in carcere, Raffaello Cortina, Milano 2005

373 Cfr., ad esempio, Costituzione, art. 27,3; European Prison Rules, art. 102, 2.

## ARTICOLO 13 DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI

### 13.1 CONSIDERAZIONI SULLA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE E IL WELFARE IN ITALIA IN UN'OTTICA DI GENERE

In Italia la spesa per le politiche sociali si contraddistingue per la generale limitatezza degli investimenti rispetto alla spesa previdenziale e sanitaria<sup>374</sup>. Una donna su due in Italia lavora, il tasso di occupazione femminile ha seguito in questi anni un trend generale di crescita, ciononostante diminuisce l'occupazione qualificata e aumenta quella non qualificata. L'imprenditoria femminile italiana ha una migliore performance negli ultimi anni rispetto a quella maschile. Va rilevato che tutte le donne, lavoratrici e non, italiane e straniere, di tutte le età, nonostante il loro impegno e sforzo quotidiano, devono superare in prima persona dei gravissimi svantaggi durante la loro vita, per cause intrinsecamente correlate alla mancanza di servizi per la protezione delle donne e delle categorie più vulnerabili. (vedi **paragrafo 2.6.1**)

### 13.2 IL DECENTRAMENTO GENERA UN DISEGUALE TRATTAMENTO TRA DONNE NELLE DIVERSE REGIONI<sup>375</sup>

Le politiche relative al welfare e alla famiglia negli ultimi anni hanno sofferto di una eccessiva frammentazione e disomogeneità territoriale, di una debole capacità di coordinamento del governo nazionale.

La riforma territoriale del welfare italiano<sup>376</sup> ha decentrato le funzioni legislative in materia di politica sociale dal governo agli enti locali<sup>377</sup> conferendo potere esclusivo alle Regioni<sup>378</sup>. Ciò ha creato una disparità di trattamento e di tutele tra Regioni e a volte anche all'interno di uno stesso contesto regionale<sup>379</sup>. Il motivo di ciò va ricercato, indubbiamente, nella diversa giustificazione normativa sottostante i singoli modelli di welfare locale<sup>380</sup>.

Queste diversità regionali generano esclusione economica, sociale e culturale accentuando le differenze e la povertà che colpiscono le famiglie che vivono nel sud<sup>381</sup>.

Per esempio, nelle Regioni del nord in cui l'occupazione femminile è alta, anche per una maggiore dinamicità del mercato del lavoro, la conciliazione tra famiglia e lavoro di norma figura tra i temi rilevanti del dibattito politico<sup>382</sup>. Per contro, nelle Regioni in cui vi è una scarsa capacità inclusiva del sistema occupazionale l'argomento diventa una questione marginale del sistema di protezione sociale. Dove mancano i fondi adeguati all'implementazione dei servizi di welfare, conciliazione e cura della famiglia, le donne, italiane e straniere, diventano automaticamente la soluzione sacrificando le loro aspirazioni e talenti, trovandosi in un circolo vizioso da cui non riescono ad uscire<sup>383</sup>.

I dati dell'ISTAT nel "Rapporto sull'esclusione sociale e la povertà" del 2010, rilevano che nelle Regioni del Mezzogiorno si vive un'emergenza nell'emergenza<sup>384</sup>. Per fare un esempio delle discrepanze tra nord e sud rispetto ai fondi per i servizi pubblici si può prendere il caso emblematico degli asili nido. In uno studio del 2007<sup>385</sup> si evince che "la differenza tra il Nord e il Sud del Paese nei confronti della copertura del servizio non si limita solo ai costi che le famiglie devono sostenere per mandare i figli ad un asilo pubblico (le 10 città più care sono tutte del Nord), ma riguarda anche il numero di nidi sul territorio: secondo i dati del Ministero dell'Interno, aggiornati al 2006, la Regione che emerge per il più elevato numero di nidi è la Lombardia con 617 strutture e circa 27.000 posti disponibili<sup>386</sup>, ultima il Molise con soli sei asili per 219 posti disponibili. Il servizio di asilo nido pubblico è presente solo nel 17% dei comuni italiani. Nel loro insieme il

374 Sabatinelli, 2009 in "Occupazione e maternità", ISFOL 2011, Pag.60,

375 Osservazioni riferite ai **paragrafi 481-483 del Rapporto Governativo**.

376 La legge quadro 328/2000 per la realizzazione del Sistema integrato dei servizi sociali e la riforma del Titolo V della Costituzione.

377 P. Saitta, N. Sollima, "Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le Leggi Regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche" C.I.R.S.D.I.G., Centro Interuniversitario per le ricerche sulla Sociologia del Diritto e delle Istituzioni Giuridiche, Working Paper n. 17, Quaderni della Sezione : Diritto e Comunicazioni Sociali, Università degli studi di Messina, [www.cirsdig.it](http://www.cirsdig.it).

378 A parte talune garanzie costituzionali e legislative, l'ideazione, le priorità, l'esecuzione delle leggi per favorire le politiche familiari sono affidate alle Regioni, alle Province e ai Comuni, che danno luogo alle misure e agli indirizzi che più ritengono utili.

379 Bifulco 2005; Gori 2004; Kazepov 2009.

380 R. Lodigiani, E. Riva, " LE POLITICHE DI WORK-LIFE BALANCE: DALL'ATTIVAZIONE ALLA CAPACITAZIONE" documento presentato alla Conferenza ESPANet Italia 2010 Sessione: nr. 1A. "L'attivazione nelle nuove politiche sociali: processi, attori e partecipazione."

381 Si vedano le **Raccomandazioni n. 20 e 41/2004 CDESCR**, e le osservazioni sviluppate nel Rapporto di monitoraggio delle Raccomandazioni al Governo italiano del Comitato ONU sui diritti economici, sociali, culturali e del Comitato ONU sui diritti umani in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici e di altri strumenti di diritto internazionale, Roma, 19.06.2007, p. 121-127.

382 R. Lodigiani, E. Riva, " Le politiche di work-life balance: dall'attivazione alla capacitazione"

383 Dati ISTAT rilevano che a sud si arriva al 63% di inattività femminile.

384 Es.in Campania una famiglia su quattro è povera. Il 25,1% dei nuclei familiari regionali vive al di sotto della soglia di povertà (che nel 2009 è stata fissata a 983 euro al mese), la percentuale è più del doppio rispetto alla media nazionale, che sfiora il 10,8%.

385 <http://www.cittadinanzattiva.it/il-punto-archivio-comunicazione/1722-asili-nido-comunali-tra-carro-rette-e-liste-di-attesa.html>

386 Seguita da Emilia Romagna (540 nidi e 23.463 posti) e Toscana (399 nidi e 14.137 posti).

59% degli asili nido è concentrato nelle Regioni del Nord Italia, il 27% al Centro e il restante 14% al Sud. Facendo un confronto tra i posti disponibili e la potenziale utenza (numero di bambini in età 0-3 anni) in media in Italia la copertura del servizio è del 6%, con un massimo di copertura del 16% in Emilia Romagna ed un minimo dell'1% in Puglia, Calabria e Campania." Se correliamo l'occupazione femminile e il tasso di natalità mettendo a confronto due Regioni come l'Emilia Romagna<sup>387</sup> e la Campania, dai dati si evince che in Campania, con un 6% di copertura degli asili nido, il tasso di occupazione femminile è fermo al 26,3%<sup>388</sup> ed il tasso di fecondità è sceso da 1,51 figli del 1995 a 1,42 del 2009; in Emilia Romagna, dove la copertura degli asili nido ha raggiunto il 33%, il tasso di occupazione femminile è il più alto d'Italia, al 61,5% e il tasso di fecondità è salito da 0,97 figli del 1995 all'attuale 1,48389.

Questi dati se collegati alla questione povertà<sup>390</sup> mettono in evidenza le palesi conseguenze negative sui processi di impoverimento economico e culturale femminile che nel lungo periodo si ripercuotono di conseguenza su tutta la famiglia, la comunità di riferimento, la società italiana.

Tali diseguaglianze, sempre più macroscopiche fra le Regioni d'Italia, contribuiscono all'inasprimento di un sentimento di disagio e di intolleranza sempre più vistoso tra la popolazione femminile e maschile delle diverse Regioni, acuendo il senso di insicurezza, vissuto in prima persona dalle donne, e il senso di sfiducia e scoraggiamento causate dal sentimento di assenza nei confronti dei servizi pubblici e dell'intervento dello Stato.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***L'elaborazione di una strategia politica ed un coordinamento nazionale armonico che non accentui le discrepanze esistenti tra le Regioni del nord e quelle del sud e permetta di assicurare equipollenti politiche per il welfare, servizi e attività, in ogni Regione.***
- ***Di tenere in conto la dimensione di genere per disegnare e realizzare delle politiche nazionali e decentrate di protezione sociale e di incentivo alla partecipazione e la promozione socio-culturale.***
- ***Di monitorare il lavoro delle Regioni che deve essere trasparente e coordinato sia con il livello nazionale che provinciale e municipale, per promuovere incentivi alle pari opportunità***
- ***Una strategia che tenga conto di un welfare per madri, figli, famiglie che permetta di usufruire in maniera integrata di una serie di servizi e prestazioni sociali di qualità individuando ed aggiornando in continuazione i livelli essenziali delle prestazioni sociali, (LEP)<sup>391</sup>.***

### **13.3 WELFARE FAMILIARE: LA SPESA NON EQUAMENTE DISTRIBUITA DISCRIMINA LE DONNE<sup>392</sup>**

Negli ultimi cinque anni il sistema welfare italiano non ha risposto in maniera adeguata alla elaborazione e implementazione di politiche di genere e familiari con risorse finanziarie adeguate rispetto ai bisogni del paese, malgrado le diverse politiche e dichiarazioni si è vista una riduzione delle voci di budget a disposizione. Il sistema di protezione nazionale attualmente è in larga misura di tipo familistico, il governo italiano offre risposte parziali e carenti che spingono verso una privatizzazione dei servizi. Troppo spesso nella consuetudine si demanda la responsabilità primaria del benessere sociale collettivo e della tutela dei suoi membri in primis alle donne, di ogni età e provenienza, (madri, nonne, baby sitter e badanti), alla famiglia e alle reti informali.

I dati aggregati nazionali sulla spesa per welfare mostrano una composizione sbilanciata che penalizza le donne e la famiglia in generale.

Dati Eurostat per l'anno 2005<sup>393</sup> indicano che l'ammontare complessivo della spesa destinata dall'Italia alla protezione sociale era appena inferiore alla media europea (26,4% del Pil rispetto al 27,8%), ma la composizione non garantiva un'adeguata protezione alle donne, alle famiglie, ai soggetti deboli.

387 <http://www.Regione.emilia-romagna.it/wcm/statistica/pagine/factbook/ambiti/elenco/benessere/quadro/schede/scheda6A10.htm>

388 [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/4FF260F8-5BBC-4D5D-8CF4-98616A4F8D650/CS\\_Donneemercatodellavorodatistatistici.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/4FF260F8-5BBC-4D5D-8CF4-98616A4F8D650/CS_Donneemercatodellavorodatistatistici.pdf)

389 [http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi\[id\\_pagina\]=24&cHash=e0f2494850ab7b92a8e62ec65000e711](http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi[id_pagina]=24&cHash=e0f2494850ab7b92a8e62ec65000e711)

390 Vedi **paragrafo 13.1.2.6** del Rapporto Ombra.

391 I LEP sono previsti all'articolo n.22 della legge quadro n. 328 del 2000 e dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

392 Osservazioni riferite ai **paragrafi 484-490 del Rapporto Governativo.**

393 Eurostat, "Statistics in focus" 46/2008, "Social Protection in the EU", [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-08-046/EN/KS-SF-08-046-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-046/EN/KS-SF-08-046-EN.PDF).



Nel 2007 nella Ue a 15 l'Italia risulta agli ultimi posti per la spesa di welfare destinato alla famiglia e per la maternità, spendendo solo l'1,2% della ricchezza nazionale (Pil). Nell'Europa a 15 si eroga mediamente il 2,1%, nell'Europa a 27 il 2,0%<sup>394</sup>.

Nel 2009 il Ministero dell'Economia fornisce i dati relativi solo all'Italia, emerge che nel 2008 la spesa per la famiglia è aumentata rispetto all'anno precedente arrivando all' 1,4%, malgrado ciò l'Italia resta comunque ancora indietro rispetto alla media europea che varia dal 2,5% al 3,7% di spesa sul PIL nei 15 paesi più avanzati.<sup>395</sup>

Le carenze del sistema di welfare italiano appaiono evidenti se analizziamo nell'ambito delle voci di spesa che riguardano il sostegno socio-economico della famiglia (Family/children), i trasferimenti (cash transfers) es.gli assegni familiari, la fornitura di servizi (services) es.gli asili nido, e le agevolazioni fiscali (tax breaks) es. le detrazioni per figli a carico etc. L'Italia rispetto alla spesa su questi temi a confronto con i 27 Paesi europei, si trova al penultimo posto, preceduta solo dalla Polonia<sup>396</sup>: nel nostro Paese la quota per la famiglia e la maternità, nell'ambito della spesa per welfare, pesa per il 4,7%<sup>397</sup>, mentre la media complessiva dei Paesi europei è dell'8%.

### **13.3.1 Inferiore tutela della maternità delle lavoratrici atipiche rispetto alle altre (V. PARA. 11.9.1.3 RAPPORTO OMBRA)**

### **13.3.2 Congedi parentali e divisione dei tempi di cura familiari (V. PARA. 11.7 RAPPORTO OMBRA)**

### **13.3.3 Asili nido (V. PARA. 11.9.1.2 RAPPORTO OMBRA)<sup>398</sup>**

L'ISTAT rileva che una donna su cinque fra quelle che lavorano, ha lasciato il lavoro in seguito alla nascita di un figlio, o al matrimonio, solo quattro madri su dieci tra quelle "costrette" a lasciare il lavoro ha poi ripreso. Quasi un milione di donne è stata licenziata o costretta a farlo solo per aver deciso di avere un figlio nel 2010. Sottolineiamo che lasciare il lavoro quasi mai si rivela una scelta libera. La mancanza di servizi alla prima infanzia è parte della distorsione del mercato del lavoro femminile.

La strategia di Lisbona fissava come tetto l'accoglienza del 33% dei bambini negli asili nido in Europa per garantire il sano sviluppo di ogni Paese. L'Italia si ferma al 12,7%<sup>399</sup> anche se alcune Regioni del sud sono ben al di sotto di questo dato. La domanda soddisfatta è ancora molto bassa rispetto al potenziale bacino di utenza. La mancanza di accesso ad asili nido e servizi integrativi pubblici non favorisce il rientro al lavoro dopo la maternità per le donne<sup>400</sup>. Il piano straordinario 2007-2010 per favorire lo sviluppo dei nidi in Italia non è stato rifinanziato, inoltre il Governo ha attuato una politica dei tagli ai fondi destinati ai comuni su tutte le spese sociali, pesando ulteriormente sui servizi legati alla prima infanzia a partire dagli asili nido. "In Italia, soltanto lo 0,15% del PIL (OCSE, 2009) è destinato ad interventi diretti alla primissima infanzia, ovvero ai bambini al di sotto dei tre anni. Nonostante la riconosciuta importanza data alla cura dei bambini al di sotto dei tre anni, molto poco si fa concretamente per garantire l'adeguata assistenza alla famiglia e per facilitare l'accesso (e il permanere, aggiungiamo noi) della donna al lavoro<sup>401</sup>. In Italia non esistono servizi gratuiti di cura per la prima infanzia a differenza di quanto accade poi con la scuola materna e la scuola dell'obbligo. Questo significa che le famiglie con bambini piccoli in cui entrambi i genitori lavorano (o l'unico genitore lavora, se monoparentali), a meno che non abbiano altre fonti di supporto per ragioni del tutto soggettive, devono affrontare una spesa<sup>402</sup>."

"Le donne che lavorano e hanno figli sono supportate dalla rete informale ed usufruiscono del supporto dei nonni più dei servizi nel caso di bimbi di 1 e 2 anni (il 52,3% contro il 27,8% che usano i nidi). Il 13,5% dei

394 «Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 2009» Ministero dell'Economia.

395 La Danimarca spende il 3,7% del PIL, la Francia il 2,5%, la Germania il 2,8%, la Svezia il 3%.

396 In Polonia è il 4,5%.

397 Dossier "La Famiglia in cifre" curato dal Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con l'ISTAT., 2010, [http://www.conferenzafamiglia.it/media/6599/dossier\\_istat\\_4\\_1.pdf](http://www.conferenzafamiglia.it/media/6599/dossier_istat_4_1.pdf).

398 Paragrafo riferito alle **Questioni 22-23 del Comitato CEDAW**.

399 Dossier "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia Anno scolastico 2008/2009" Istat, 2010 [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20100614\\_00/testointegrale20100614.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100614_00/testointegrale20100614.pdf)

400 Vedi **paragrafo 11.7** del Rapporto Ombra.

401 In una audizione alla Commissione Lavoro, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica, il direttore centrale per le indagini su condizioni e qualità della vita dell'ISTAT ha comunicato un dato allarmante: il 27,1% delle donne occupate tra il 2003 e il 2007 che hanno avuto un figlio è uscita dal mondo del lavoro e tra queste, il 56,8% attribuisce tale interruzione alla maternità (ISTAT, 2010).

402 A. Casarico, L. Ceriani, P. Profeta, "Le attuali misure fiscali di sostegno alle famiglie con figli minori sono innanzitutto una detrazione annuale IRPEF per figli a carico, decrescente rispetto al livello di reddito e differenziata per età dei figli (più o meno di tre anni) e numerosità del nucleo familiare (una detrazione maggiore è concessa a famiglie con più di tre figli). Per quanto riguarda il trattamento fiscale delle spese sostenute dalle famiglie per la cura dei bambini sono previste deduzioni e detrazioni. Dall'anno d'imposta 2005 (Unico 2006) è infatti possibile dedurre fino all'importo massimo di euro 1.549,37 i contributi previdenziali ed assistenziali versati per gli addetti ai servizi domestici ed all'assistenza personale o familiare (e quindi anche quelli versati per le baby-sitter), e si ha diritto ad una detrazione al 19% per le spese sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, per un importo complessivamente non superiore a euro 632,00 annui per ogni figlio" da Relazione Short note n.1 "Fisco in favore delle famiglie con bambini in età pre-scolare: due proposte e una simulazione" Università Bocconi, 2010.

bambini frequenta un asilo nido pubblico, il 14,3% un asilo privato, il 9,2% è affidato ad una baby sitter, il 63% è accudito da un familiare: il 52,3% dai nonni, il 7,3% dagli stessi genitori, il 3,4% da altri parenti e amici." Paradossalmente avendo una offerta maggiore degli asili nidi pubblici al nord, si registra un più elevato utilizzo di asili nido privato a sud: frequentano un nido pubblico solo il 7,5% dei bambini nel Mezzogiorno, il 16,7% al centro e il 15,3% al nord. Frequentano un asilo nido privato<sup>403</sup> il 18,7% dei figli delle lavoratrici del sud, il 12,3% del Nord ed il 13,6% del centro. Questa crescente offerta del servizio privato è in risposta alla mancanza dei servizi sociali pubblici, in una area dell'Italia che soffre maggiormente di povertà e difficoltà di accesso e mantenimento del lavoro per le donne.

Il Piano20-20 Sacconi-Carfagna del 2010 prevede 40 milioni di stanziamenti destinati a favorire l'occupazione femminile e la conciliazione ma non sono previsti stanziamenti per incentivare gli asili nidi pubblici: 10 milioni per "Tagesmutter", 4 milioni per gli albi comunali delle assistenti familiari, 12 milioni per i voucher, 6 milioni a sostegno delle cooperative e 4 milioni per acquistare software per interventi di telelavoro. Il Piano ripartisce le responsabilità per l'attuazione a livello regionale e locale. Gli interventi essendo definiti a priori, limitano i margini di manovra delle Regioni in relazione ai bisogni specifici dei propri territori.

#### **VEDI RACCOMANDAZIONI ART. 11.7 E 11.9 del Rapporto Ombra**

#### **SI RACCOMANDA ANCHE :**

- **Di estendere le garanzie legislative riguardanti l'indennità di maternità a tutti i contratti di lavoro esistenti in Italia, garantendo il massimo della copertura della retribuzione a carico della fiscalità generale per almeno 5 mesi di congedo per tutte le lavoratrici a prescindere dal tipo di contratto.(vedi anche Raccomandazione relativa all'art.11.9.1.3)**
- **Di prevedere sostegno economico universale alla maternità con cash transfer, variabile su base reddituale e su numero di figli (tipo welfare Francese) garantito dalla nascita alla maturità per tutti i figli nati, o di applicazione di politiche di equità fiscale, riducendo le imposte verso le famiglie che sostengono il ruolo sociale del ricambio generazionale.**
- **Di valorizzare i contributi figurativi del periodo di maternità obbligatoria, o di individuare ammortizzatori sociali che garantiscano una copertura nei periodi di assenza legati alla maternità o paternità anche fuori dal rapporto di lavoro legati al lavoro di cura (senza penalizzare la carriera contributiva ed il futuro importo della pensione).**
- **Di promuovere attraverso l'uso della fiscalità (detrazioni, incentivi per le imprese etc.) il sostegno alla flessibilità oraria e al part time (reversibile e volontaria) per favorire la conciliazione fra attività lavorativa e di cura nell'ambito paritario familiare tra uomo e donna.(vedi anche Raccomandazione relativa all'art.11.2 e 11.3)**
- **Che il Governo e gli enti pubblici sviluppino azioni concrete per riservare maggiori risorse al sostegno ed al potenziamento della rete di servizi per l'infanzia.**
- **Di garantire i servizi del "tempo pieno" in tutte le strutture dedicate alla cura della prima infanzia, asili nidi, e anche nelle scuole materne e nelle scuole dell'obbligo al fine di permettere il rientro a lavoro per una donna e il pieno sviluppo della sua carriera.**
- **Di rendere deducibili dal reddito imponibile delle famiglie i costi relativi agli asili nidi per il loro intero ammontare<sup>404</sup>, oltre che le spese relative ai servizi privati di baby sitting.**

#### **13.3.4 Assegni familiari<sup>405</sup>**

Scomponendo ulteriormente la spesa per sostegno alle famiglie e ai bambini, è interessante analizzare come funzionano i trasferimenti (child benefits o family allowances), in Italia chiamati assegni per il nucleo

403 Dossier "La Famiglia in cifre" curato dal Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con l'ISTAT., 2010, [www.conferenzafamiglia.it/.../dossier-famiglia-in-cifre.aspx](http://www.conferenzafamiglia.it/.../dossier-famiglia-in-cifre.aspx).

404 Le tasse pagate dalle famiglie che accedono al servizio di asilo nido pubblico sul territorio nazionale è calcolata in base al reddito percepito di ogni famiglia, mentre la deduzione massima possibile nella dichiarazione dei redditi è fissa a 610 euro.

405 Paragrafo riferito alla [Questione 25 del Comitato CEDAW](#).

familiare, che rappresentano circa la metà di questa spesa. I criteri di accesso in Italia sono molto selettivi rispetto agli altri paesi europei, rendendo questo ammortizzatore sociale poco efficace nella lotta alla povertà minorile<sup>406</sup>. L'assegno al nucleo familiare è destinato solo a chi ha un reddito prevalentemente da lavoro dipendente, quindi esclude chi non ha un reddito regolare, ma anche gran parte degli atipici e i disoccupati. E' poi modulato a seconda del reddito familiare e del numero dei componenti<sup>407</sup>. Le voci del Bilancio dello Stato del 2009 relative alle prestazioni di protezione sociale, evidenziano che nel 2009 la spesa pubblica per assegni familiari è scesa a 6,390 miliardi di euro dai 6,675 del 2008 (-4,3%). In calo anche la spesa per l'indennità di maternità, che è in un'unica voce di bilancio assieme all'indennità di malattia e per infortuni: la riduzione delle uscite è stata nel 2009 del 2,5% rispetto al 2008<sup>408</sup>.

### 13.4 PENSIONI<sup>409</sup>

Essendo le donne ancora oggi in Italia la parte debole del mercato del lavoro, (con carriere discontinue, prevalenza di rapporti di lavoro part-time, atipici e poco tutelanti sotto il profilo previdenziale) si può dedurre che è nel periodo di occupabilità (15-64 anni) che si creano le maggiori disparità di genere che si riflettono, conseguentemente, nei trattamenti pensionistici.

Per realizzare l'obiettivo della parità di genere anche in sede pensionistica è necessario ripensare a modelli di welfare che sostengano di fatto le donne durante tutta la vita lavorativa tenendo conto dell'invecchiamento demografico, il basso tasso di occupazione, il sistema welfare di tipo familistico e la crisi economica.

Per esempio l'Italia non applica serie politiche di reddito minimo garantito come previsto a livello europeo. La promozione del reddito minimo garantito permetterebbe alle donne di avere garantita una pensione minima dignitosa, sia per coloro che hanno rinunciato a lavorare per provvedere ai bisogni della propria famiglia, a causa della mancanza di servizi e politiche sociali adeguate, sia per chi ha lavorato in maniera saltuaria e per brevi periodi per mancanza di lavoro. Inoltre il reddito minimo garantito permetterebbe di appianare lo sbilanciamento che produce il sistema di previdenza sociale italiano che è strettamente dipendente dal lavoro. Chi non ha lavorato o lo ha fatto in maniera saltuaria e per brevi periodi non accede al sistema di protezione sociale es. studenti o disoccupati di lunga durata. La popolazione femminile è quella che ha più difficoltà di accesso e di mantenimento del lavoro: i dati ISTAT al dicembre 2010<sup>410</sup> confermano che il tasso di donne inattive in Italia è del 48,9%, ovvero una donna su due non cerca lavoro, e a sud raggiunge picchi del 63%. Il tasso di occupazione delle donne in età tra 15 e 64 anni è del 46,1% al 2010, il tasso di disoccupazione è del 9,7%.

La spesa per la protezione sociale nel 2008 risulta concentrata sulle pensioni (old-age and survivors benefits), "con una quota del 60,7%, a fronte di una media UE15 del 45,7%".<sup>411</sup>

Le donne lavoratrici che maturano una pensione sono una percentuale molto più bassa rispetto agli uomini lavoratori. Il raffronto tra coloro che percepiscono le pensioni di vecchiaia mostra marcati differenziali di genere (i più alti nell'UE25).

In Italia i redditi medi relativi alle pensioni di vecchiaia percepiti dalle donne sono quasi la metà di quelli percepiti dagli uomini (1219 euro mensili)<sup>412</sup> e le donne hanno statisticamente una vita più lunga degli uomini, maturando meno anni di contributi (il 52% è al di sotto dei 20 anni di contributi), e avendo percepito redditi da lavoro inferiori a quelli maschili (l'indagine Isfol Plus-2005 indica una divergenza media del 22%), sono più esposte al rischio povertà. La pensione delle donne resta mediamente più bassa, incassano circa il 30,5% in meno rispetto a quella degli uomini: gli uomini rappresentano il 47% dei pensionati ed incassano il 56% del «monte pensioni», a causa del maggiore importo medio dei trattamenti percepiti: 17.137 euro rispetto agli 11.906 euro medi delle donne. "Nel 2008 lo Stato italiano ha speso in pensioni il 15,38% del prodotto interno lordo, distribuiti tra Nord, che riceve il 50% del totale, Centro (21,5%) e Sud (27,6%). I dati Istat segnalano che un euro su tre dei contribuenti se ne va di fatto in pensioni. In tutto, i pensionati sono 70 ogni 100 occupati. Tuttavia, il 45,9% dei pensionati - cioè quasi uno su due - vive con meno di 550 euro al mese, mentre non raggiunge i mille euro un altro 26%".<sup>413</sup>

406 C. SARACENO, documento "Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto Europeo", 2007, <http://www.fondazionegorrieri.it/UserFiles/File/Saraceno-%20Comunicazione.pdf>

407 In base alla legge Finanziaria 2007, una famiglia composta da 4 persone beneficia di 258,33 euro mensili se il reddito complessivo annuo non supera i 12,500 euro, di 121,83 euro mensili con un reddito di 25000 euro annui e via via decrescente fino ad azzerarsi per i redditi superiori ai 67000 euro annui.

408 «Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 2009», Ministero dell'Economia, <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rgse.asp>.

409 Paragrafo riferito alla **Questione 25 del Comitato CEDAW**.

410 ISTAT, "Rapporto annuale", 2010, [http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523\\_00/rapporto\\_2011.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf).

411 Articolo "Pensioni più alte al Centro, in coda il Sud" Il Giornale, 12-6-2010

[http://www.ilgiornale.it/economia/pensioni\\_piu\\_alte\\_centro\\_coda\\_sud/12-06-2010/articolo-id=452475-page=0-comments=1](http://www.ilgiornale.it/economia/pensioni_piu_alte_centro_coda_sud/12-06-2010/articolo-id=452475-page=0-comments=1).

412 Dati dell'Osservatorio sulle Pensioni, Inps, 2009.

413 Il 13,4% incassa un assegno compreso tra 1.000 e 1.500 euro mensili e il restante 14,7% del totale ha una pensione superiore a 1.500 euro al mese.

Le proiezioni future prefigurano un aumento del rischio povertà soprattutto femminile, dovuto all'introduzione di un legame più stretto tra contributi versati e benefici previdenziali ricevuti, lasciando poco spazio ad elementi redistributivi.

La situazione peggiora per le donne che lavorano con la partita IVA, considerata "auto impiego", che vivono tutte le discriminazioni del mercato del lavoro femminile con minime previdenze in occasione della maternità, e nessuna protezione nella fase di cura dei figli piccoli o di familiari non autosufficienti, spesso con volumi d'affari inferiori in relazione ad uguali prestazioni lavorative tra uomo donna. "Se a questi dati si aggiunge la progressiva femminilizzazione delle professioni, è necessario che le Casse di previdenza privatizzate prendano seriamente in considerazione il fenomeno (...) con Il Ministero del lavoro per la realizzazione di un modello di welfare professionale finalizzato, anche, all'effettiva parità di trattamento tra i generi".<sup>414</sup>

La quasi totale mancanza di politiche di conciliazione tra i tempi di lavoro e i tempi di cura che grava sulle spalle delle donne viene ulteriormente aggravata con il decreto 78/2010 e l'ultima legge finanziaria (Stabilità 2011), in cui è stato previsto l'innalzamento dell'età pensionabile per le donne da 60 a 65 anni, impiegate nel settore pubblico (con l'introduzione della cosiddetta finestra scorrevole). Il Governo si è impegnato affinché i risparmi derivanti da questa norma siano investiti in interventi a favore di servizi per l'infanzia e gli anziani. Malgrado la promessa ha già stanziato tali risorse economiche per altre spese.

### **SI RACCOMANDA:**

- **La realizzazione di riforme del sistema previdenziale che tengano conto della specificità di genere, ad esempio tenendo conto nella contabilizzazione della pensione gli anni dedicati allo studio, alla maternità, alla cura degli anziani.**
- **L'elaborazione di misure correttive della iniqua distribuzione della pensione che possano calmierare la differenza dei contributi versati tra uomini e donne tenendo conto del lavoro di cura che è quasi prettamente a carico della sfera femminile, e tenendo conto delle discriminazioni e le difficoltà che le donne vivono nel mondo del lavoro, in particolare rispetto alla questione della conciliazione familiare.**
- **Che sia rispettato il decreto legge 78/2010 destinando le risorse derivanti dai risparmi ottenuti dall'innalzamento dell'età pensionabile femminile nella pubblica amministrazione, a interventi dedicati a politiche sociali e familiari con particolari attenzione, alla non autosufficienza, e alle esigenze di conciliazione tra vita lavorativa e familiare delle donne di tutte le età. (vedi Raccomandazione relativa all'art.11.7)**

### **13.5 ESCLUSIONE SOCIALE – POVERTÀ DELLE FAMIGLIE<sup>415</sup>**

L'Italia non applica serie politiche di edilizia popolare, che favorirebbero percorsi di autonomia femminile sia per le donne che non hanno immediato accesso al lavoro, sia per coloro che sono vulnerabili dal punto di vista socio economico, donne con familiari che hanno problemi permanenti di salute, e coloro che non hanno una forte rete familiare di sostegno<sup>416</sup>.

I dati Istat ed Eurostat negli ultimi anni gli indicatori monetari e non monetari mostrano che povertà e disuguaglianza continuano a essere un problema molto rilevante in Italia rispetto alla media dei 15 Paesi Eu. In Italia, nel 2009, le famiglie in condizioni di povertà relativa erano 2 milioni 657 mila e rappresentavano il 10,8% delle famiglie residenti. In sostanza, 7 milioni 810mila individui sono poveri, il 13,1% dell'intera popolazione<sup>417</sup> sulla base dei dati ISTAT<sup>418</sup>. In particolare la situazione peggiora nel Mezzogiorno in Campania ed in Sicilia e tra le famiglie numerose. Oltre ad avere livelli di reddito e di spesa per il consumo più bassi le Regioni del Sud mostrano anche una disuguaglianza nella distribuzione del reddito più accentuata rispetto al resto del Paese<sup>419</sup>. In questo quadro sempre più rilevante sta diventando il problema

414 articolo "Welfare al femminile", 2009, [http://www.enpacl.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=356&Itemid=432](http://www.enpacl.it/index.php?option=com_content&task=view&id=356&Itemid=432)

415 Paragrafo riferito alla **Questione 25 del Comitato CEDAW**.

416 Pubblicazione "Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità", ISFOL, 2011, pag.39.

417 Dossier "Rapporto annuale sul mercato del lavoro e la deprivazione", Istat, 2010 [www.istat.it/dati/catalogo/20100526\\_00/Avvio2009.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20100526_00/Avvio2009.pdf)

418 La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona, che nel 2009 è di 983,01 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Sempre nel 2009, poi, 1.162 mila famiglie (il 4,7%) risultano in condizione di povertà assoluta per un totale di 3 milioni e 74 mila individui (il 5,2% dell'intera popolazione).

419 Dossier "La Famiglia in cifre" curato dal Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con l'ISTAT., 2010,



della povertà femminile, che si concentra tra le madri capofamiglia, le donne anziane sole e le famiglie in cui uno dei componenti ha perso il lavoro. Nel 2005 uno studio dell'Unicef/Innocenti Research Institute sui paesi OCSE mostra come la povertà dei minori è inferiore nei paesi dove la spesa per la protezione sociale delle famiglie è più elevata. L'Italia nel 2005 risulta tra i paesi con la percentuale di welfare familiare più bassa rispetto al Pil e contemporaneamente con il tasso di povertà minorile (16,6%) tra i più alti dei paesi OCSE, solo Stati Uniti e Messico sono superiori<sup>420</sup>. Nel 2010 uno studio condotto da Cittalia<sup>421</sup>, sulla condizione di povertà delle madri in Italia<sup>422</sup>, evidenzia come la protezione contro l'esclusione sociale delle donne ed in particolare delle madri sia di scarsa entità e poco efficace. In Italia oggi "diventare madre è sempre più spesso collegato ad un generale impoverimento della famiglia, indipendentemente dalla tipologia familiare. Complessivamente in Italia, le madri povere con almeno un figlio minore sono circa un milione (1,002 milioni), pari al 59,7% delle madri povere (1,678 milioni) e all'8,73% delle madri italiane. L'86,3% vive in coppia, il 7,5% è sola, mentre il restante 6,2% in famiglie allargate. Tra le madri che vivono in coppia e le madri monogenitori con figli minori, l'incidenza della povertà relativa è di poco superiore al 15% (15,4% e 15,7% rispettivamente). Tale valore cresce al 22% nel caso di madri che vivono in famiglie con membri aggregati. Le madri povere in coppia con figli si caratterizzano per l'elevata presenza di casalinghe, di donne che non hanno mai lavorato e non sono alla ricerca di lavoro. Al contrario, tra le madri sole il numero di quante sono occupate è più alto (32,7%), anche se con bassi profili professionali. Quando sono in coppia, invece, la percentuale delle madri che lavora scende al 23,9%. Nel 19,7% dei casi, entrambi i coniugi/conviventi hanno un'occupazione, ma il livello di reddito è tale da non consentire di uscire dalla condizione di povertà. Rispetto al biennio 2005-2006 si è inoltre registrato un sostanziale peggioramento nelle condizioni di povertà relativa tra le madri italiane: se nel 2006, infatti, l'incidenza delle madri povere era generalmente diminuita (seppure solo limitatamente), anche per effetto di alcune misure di contrasto ad hoc, nel 2008 si rileva una nuova crescita."<sup>423</sup> "Il quadro delineato dall'ultimo Rapporto Cisl 2009<sup>424</sup> evidenzia una situazione critica delle famiglie italiane che oggi più che mai in tempo di crisi fanno fatica a garantire il ricambio generazionale e, di conseguenza, a garantire una prospettiva di crescita (non solo economica) per il nostro Paese. La spesa media mensile per i figli a carico è il 35,3% della spesa familiare totale. Il costo mensile di mantenimento del bambino (i soli beni indispensabili) in termini assoluti per la classe di età 0-5 anni è uguale a 317 euro e corrisponde ad un costo di mantenimento per figlio di circa 3.800 euro annui."<sup>425</sup>

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che le misure di contrasto alla povertà femminile, infantile e familiare, oltre che più generose, siano rese più universali, per una maggior efficacia, considerando tuttavia che il fattore di maggior successo nell'inclusione sociale resta comunque un livello elevato di occupazione femminile.***
- ***Che vengano introdotte misure fiscali adeguate al sostegno della famiglia, in particolare delle famiglie monoparentali, quelle con redditi bassi o famiglie numerose, che incoraggino l'occupazione femminile.***
- ***Che venga introdotto il credito d'imposta per spese di cura con effetti redistributivi e incentivi al lavoro di entrambi i coniugi. Sotto un certo livello minimo di reddito, l'imposta si trasformerebbe in un trasferimento.***
- ***Di vigilare, monitorare, controllare e verificare eventuali strumenti futuri di sostegno al reddito, che si auspica verranno adottati a livello nazionale, per evitare il rischio di improprie differenziazioni di trattamento a livello locale e quello di un'eccessiva discrezionalità da parte delle amministrazioni nell'erogazione dei contributi.***
- ***Di inserire meccanismi che stanino risorse economiche a promozione del social income e di politiche di housing, a detrimento dell'illegalità, accompagnate da misure d'inserimento sociale e lavorativo nella visione di una strategia integrata di contrasto all'esclusione economica e sociale femminile nel breve e nel lungo periodo.***

[www.conferenzafamiglia.it/.../dossier-famiglia-in-cifre.aspx](http://www.conferenzafamiglia.it/.../dossier-famiglia-in-cifre.aspx)

420 UNICEF/Innocenti research center, Child poverty in rich countries. 2005, Innocenti Report Card no. 5, Firenze 2005

421 [http://www.cittalia.com/images/file/poverta\\_madri\\_Italia2010.pdf](http://www.cittalia.com/images/file/poverta_madri_Italia2010.pdf)

422 <http://www.pratichesociali.org/?p=7768> "Le condizioni di povertà tra le madri in Italia. Rapporto realizzato da Cittalia per Save the Children"

423 <http://www.pratichesociali.org/?p=7768>

424 P. Donati "Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?", Rapporto Cisl, FrancoAngeli, Milano, 2009.

425 <http://www.pratichesociali.org/?p=8078> "Il costo dei figli. L'Italia ha bisogno di un welfare relazionale". di Pierpaolo Donati.



### 13.6 PIANO ITALIA 2020 (v. para 11.14 del Rapporto Ombra)<sup>426</sup>

Il Piano d'Azione Italia 2020 non risponde alle Raccomandazioni della CEDAW e con soli 40 milioni di euro previsti per la sua attuazione, oltre che per le modalità, non sembra appropriato ad affrontare il problema dell'inattività e bassa occupazione femminile: l'Italia, a parte Malta, presenta la peggior situazione nell'UE27, con il tasso di attività al 51,1% e l'occupazione al 46,4% nel 2009 – a fronte di un tasso di fecondità dell'1,4%, e del più elevato tasso di invecchiamento della popolazione al mondo (indice di vecchiaia pari a 144, rapporto tra ultra65enni e 0-14enni).

Il Piano non innova, in sostanza, il sistema familista di welfare italiano, poco generoso e basato sulla sussidiarietà passiva, carente proprio nelle politiche di sostegno alla famiglia. Il Piano pone ancora l'accento sul "patto intergenerazionale" all'interno della famiglia, chiedendo cioè ai nonni uno sforzo ancora maggiore nell'accudimento dei nipoti e alle donne nell'accudimento dei figli, degli anziani e dei non autosufficienti. Basti pensare che già ora le statistiche rilevano che il 30% dei nonni italiani si occupa tutti i giorni dei propri nipoti!

L'intero sistema di protezione sociale italiano andrebbe ripensato in chiave di genere, per garantire maggiore equità intergenerazionale, alleviare la povertà femminile e di conseguenza minorile, ma anche per sostenere la crescita e l'efficienza economica, consentendo alle donne di esprimere maggiormente le proprie potenzialità e talenti nel lavoro.

Manca tuttavia una strategia politica ed economica complessiva. Per esempio, i fondi derivanti dall'equiparazione dell'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego (innalzando l'età fino a 65 anni dal 2012 si producono risparmi per complessivi 3,95 miliardi di euro nel decennio 2010-2020) secondo il dl 78/2010 dovevano essere destinati ad "interventi dedicati a politiche sociali e familiari con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici". Di recente, molti parlamentari denunciano che 120 milioni del 2010 e 242 milioni del 2011 di risparmi sono stati sottratti e dirottati su altri interventi. Tali risorse, infatti, non appaiono neanche nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), che prevede interventi a favore delle donne lavoratrici per la conciliazione (in attuazione, tra gli altri del Piano Italia 2020 sopracitato).

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***L'utilizzo del gender budgeting e gender mainstreaming. Questi dovrebbero essere strumenti estesi alla programmazione e al disegno delle riforme nel sistema di protezione sociale, sia al livello nazionale sia al livello decentrato, regionale, provinciale, comunale.***
- ***Di integrare il programma Nazionale di Riforma con l'indicazione degli interventi dedicati alla non auto sufficienza e all'esigenza di conciliazione tra la vita lavorativa e la vita familiare delle lavoratrici, nonché per le donne pensionate, che s'intendono realizzare con le disponibilità del fondo espressamente vincolato a queste finalità.***
- ***Di mettere a conoscenza il dettaglio del programma pluriennale degli interventi.***
- ***Di prevedere che gli interventi per la conciliazione tra la vita lavorativa e familiare siano rivolti a potenziare tutte le tipologie di servizi di assistenza per l'infanzia e per le persone non autosufficienti, nonché per le donne pensionate.***
- ***Di reintegrare la dotazione del Fondo utilizzato per fini diversi nel 2010 e nel 2011.***<sup>427</sup>

### 13.7 POLITICHE DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIA FEMMINILE<sup>428</sup>

L'Italia detiene il primato per numero di imprenditrici e di lavoratrici autonome<sup>429</sup>.

Per quanto riguarda le donne imprenditrici<sup>430</sup> in Italia vengono rilevati i problemi di una burocrazia giudicata troppo pesante, di un rapporto problematico con il credito, di pregiudizi e scetticismo ancora diffusi verso le

426 Paragrafo riferito alle Questioni 23-25 del Comitato CEDAW.

427 Vedere le Raccomandazioni di "Pari o Dispare" in merito ai quattro punti <http://www.pariodispare.org/>

428 Osservazioni riferite ai paragrafi 504-506 del Rapporto Governativo.

429 Sono 1.482.200 contro 1.340.900 della Germania e 1.168.300 del Regno Unito. Sono questi alcuni tra i molti numeri del rapporto dell'«Osservatorio Confartigianato donne impresa» del 2009. In un contesto come quello italiano i motivi sembrano essere tre: il fatto che il lavoro autonomo è più flessibile e permette di conciliare meglio il lavoro professionale con quello di riproduzione e cura; la difficoltà, in tempi di crisi, a trovare lavoro; ma purtroppo anche il falso lavoro autonomo che molte partite Iva nascondono.

430 [http://www.unioncamere.gov.it/Unioncamere\\_gestione/allegati/com\\_MAP\\_UC.pdf](http://www.unioncamere.gov.it/Unioncamere_gestione/allegati/com_MAP_UC.pdf)

donne.

Le imprenditrici straniere e italiane vivono una carenza di informazione rispetto agli adempimenti burocratici, alle agevolazioni esistenti, e all'accesso a reti informative e di formazione per aggiornamenti e riqualificazione delle proprie competenze.

Le fonti principali di credito per tutte le donne sono l'autofinanziamento (famiglia e conoscenti) e il credito bancario.

La legge che disciplina i finanziamenti all'imprenditoria femminile è la Legge 215/92, nata con l'intento di incentivare le aziende in rosa garantendo fondi ad hoc. Le finanziarie 2007 e 2008 contenevano alcune disposizioni per promuovere specifici finanziamenti alle iniziative di imprenditoria delle donne che poi non sono stati rinnovati dall'attuale Governo. Andando ad analizzare le opportunità nelle Regioni per le donne che vogliono avviare un'attività imprenditoriale sono poche le opportunità reali, ridotte al solo Veneto e alla provincia autonoma di Bolzano.<sup>431</sup>

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di attivare una campagna informativa, coinvolgendo associazioni di donne imprenditrici e Camere di Commercio, nei confronti delle banche, sul tema delle discriminazioni contro le donne che chiedono di accedere al credito.***
- ***Di semplificare, ampliare, migliorare gli iter burocratici e le iniziative per donne imprenditrici. Di elaborare strumenti semplici per l'avvio d'impresa e per l'aggiornamento continuativo sulle novità relative all'impresa, che tengano conto delle specificità di genere, culturali e di provenienza.***
- ***La riqualificazione e il rifinanziamento del Fondo nazionale per l'imprenditoria femminile***
- ***Il potenziamento della formazione professionale delle lavoratrici autonome, soprattutto attraverso azioni che facilitano e sostengono l'accesso al credito, ed alla capitalizzazione per le nuove imprese femminili.***

## **13.8 ACCESSO AL SISTEMA CREDITIZIO FORMALE**

### **13.8.1 Accesso al credito<sup>432</sup>**

L'accesso al credito rappresenta uno dei nodi cruciali non solo nella fase di avvio di nuove attività imprenditoriali, ma anche in momenti di trasformazione sia per le imprese maschili che femminili.

Secondo un recente rapporto del CNEL ("Il lavoro delle donne in Italia – Osservazioni e proposte", luglio 2010) per le banche una donna imprenditrice garantita da un'altra donna è considerato il peggior cliente in assoluto, così da vedersi applicati tassi di interesse molto più elevati, a parità di condizioni, rispetto ad una donna garantita da un uomo. Infatti, un recente studio sull'accesso al credito<sup>433</sup> ha preso in considerazione i prestiti in conto corrente di oltre 150 mila imprese individuali (oltre un milione di linee di credito). Ne è risultato che a parità di altre condizioni, le imprese femminili pagano un costo sull'accesso al credito superiore da 30 a 50 punti base in più rispetto alle imprese maschili. Questo differenziale non è giustificato da un maggior rischio di fallimento (nel 2004 i tassi di fallimento erano dell'1,9% per le donne e del 2,2% per gli uomini). Inoltre alle ditte individuali femminili vengono chieste garanzie esterne più spesso di quanto si faccia per le imprese maschili. Quando a garantire per un'impresa femminile è un uomo, all'impresa femminile viene applicato un tasso di interesse in media equivalente a quello di una impresa maschile, di pari caratteristiche. A questo proposito, occorre sottolineare come le diverse associazioni e organizzazioni di donne imprenditrici italiane convergano nell'analisi del problema e chiedano la realizzazione di interventi specifici che tengano conto delle specificità di genere nella elaborazione di strumenti per l'accesso al credito.

### **TESTIMONIANZA**

"La socia finanziata, imprenditrice agricola, ha raccontato di un episodio in cui doveva ottenere un rimborso pubblico per calamità naturali e la banca ha attribuito una priorità di rimborso più alta alle imprese "maschili"

431 E. DELLA RATTA, articolo, "I (pochi) aiuti all'imprenditoria femminile", il sole 24 Ore, 2009, online <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Economia%20e%20Lavoro/2009/mam-2009/imprese-femminile/imprenditoria-femminile-pochi-aiuti.shtml?uuid=31506952-46d3-11de-bf39-bf88fbec73a5&DocRulesView=Libero>

432 Osservazioni riferite ai **paragrafi 494-497 del Rapporto Governativo**.

433 A.ALESINA, F.LOTTI, P. E. MISTRULLI, "Do Women Pay More for Credit? Evidence from Italy", Working Paper 14202-2008. Sono stati presi in considerazione i prestiti in conto corrente di oltre 150 mila imprese individuali. In Italia, circa il 25% di queste imprese sono femminili.

e con fatturato maggiore, spostando di fatto il momento del suo rimborso agli ultimi posti. Ha raccontato inoltre di una imprenditrice agricola come lei a cui non è stato concesso un finanziamento perché la compagine sociale dell'impresa non prevedeva il genere maschile né aveva fornito garanzie "maschili" a supporto della richiesta di finanziamento. Più in generale ha raccontato dei sindacati, all'interno dei quali le attività promosse dalle donne sono percepite meno interessanti."<sup>434</sup>

### 13.8.2 Mutui

Per i mutui, "prendendo in considerazione chi cerca online occasioni per un mutuo interessante, emergono dei dati curiosi e significativi. La ricerca del mutuo sembra spettare quasi di diritto alle donne. Secondo ad esempio i dati forniti dal portale Mutui.it, ben il 63% delle comparazioni tra offerte diverse viene svolta da un pubblico femminile. Se però si va a guardare chi materialmente firma la richiesta di mutuo a predominare sono i maschietti, il cui nullaosta è presente sull'80% dei contratti finali. Verrebbe da chiedersi se si tratta di una semplice divisione dei compiti, oppure di una discriminazione di genere in quanto le banche preferiscono fare affidamento sulla sicurezza economica che può dare un lavoratore maschio"<sup>435</sup>.

### 13.8.3 Microcredito

"Nonostante i programmi seguano approcci potenzialmente sensibili in termini di genere, una combinazione di fattori relativi da un lato alle condizioni socio-economiche delle donne ed al conseguente atteggiamento nei confronti del rischio (la posizione sociale all'interno della famiglia e più in generale nella società...), dall'altro alle caratteristiche del panorama delle MFI (e degli operatori di microfinanza/microcredito) in questo momento operative (un settore giovane che non ha ancora sviluppato una piena comprensione delle esigenze di alcune categorie di beneficiari potenziali particolarmente vulnerabili e di conseguenza ancora non in grado di offrire adeguati servizi in particolare alle beneficiarie donne), ha finora impedito alle MFI italiane di combattere efficacemente l'esclusione finanziaria delle donne nel nostro paese"<sup>436</sup>, un aspetto delle discriminazioni di genere ancora troppo poco discusso"<sup>437</sup>.

## SI RACCOMANDA:

- ***Al Governo e alla Banca d'Italia un lavoro sinergico per la creazione di regole ed indicatori che analizzino il comportamento discriminatorio di genere sull'accesso al credito e vengano create leggi a promozione e a garanzia della parità dell'accesso al credito con conseguenti regole sanzionatorie verso le banche che dimostrano attitudini discriminatorie nei confronti delle neo richiedenti crediti e delle clienti.***
- ***Presso gli organi della Banca d'Italia di avviare una azione di monitoraggio e controllo da parte degli organismi preposti, a garanzia di un comportamento bilanciato delle banche nella concessione dei crediti e dei mutui nell'ottica di genere verso la clientela.***
- ***Al Governo e alla Banca d'Italia l'elaborazione di una legge di riferimento sul microcredito che tenga conto dell'ottica di genere, della peculiarità delle imprese femminili e delle necessità sociali delle donne.***

## 13.9 PARTECIPAZIONE DELLE DONNE ALLA VITA CULTURALE (ART. 13 & ART. 7 CEDAW)

La segregazione di genere esiste anche nel settore culturale ma non vi sono dati disaggregati che ne favorisce l'analisi puntuale. Molto spesso le donne coprono incarichi onorari ma non sono presenti là dove si decidono le politiche culturali e si stanziavano i soldi per finanziarle: negli assessorati e nelle fondazioni bancarie. Così accade che in tempi di crisi gli assessori locali alla cultura, maschi, decidano di tagliare per prime le spese sulle campagne di sensibilizzazione di genere alla popolazione e nelle scuole, che vengono percepite come "superflue" e "di nicchia", rispetto a iniziative come ad esempio le sagre e le fiere, che invece attirano entrate turistiche e larghi consensi della cittadinanza.

Inoltre, gli ambienti culturali restano ancora fortemente caratterizzati da una presenza maschile ai vertici. Nel 2011 Susanna Mälkki è stata la prima donna a dirigere un'opera al celebre Teatro della Scala di Milano.<sup>438</sup>

434 C. CIMINI, E. PEZZI, "IL DENARO È MIO E ME LO GESTISCO IO" articolo online su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it).

435 Articolo online "Mutui: le banche non si fidano delle donne?" <http://www.ditascanostra.it/2010/mutui-le-banche-non-si-fidano-delle-donne>.

436 Si rilevano solo due organizzazioni con specificità di genere nella micro finanza/microcredito in Italia, a livello nazionale Fondazione Pangea, nella Regione Lazio Risorsa Donna.

437 F.BOTTI, M.CORSI, "Microcredito al femminile, ma non in Italia" articolo online 2010, [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it)

438 <http://donna.tuttogratis.it/amore/primo-direttore-dorchestra-donna-alla-scala-di-milano-susanna-maelkki/P177757/>

Nel 2011, Lorenza Lei è stata la prima donna ad essere nominata direttore generale della RAI, la radiotelevisione pubblica italiana. I forti tagli intervenuti nell'ultima finanziaria nel settore della cultura e dello spettacolo penalizzano fortemente le donne impiegate in questo settore.

### 13.10 PARTECIPAZIONE DELLE DONNE AGLI SPORT

Il livello di pratica sportiva a tutte le età è aumentato soprattutto nelle fasce infantili e giovanili<sup>439</sup>. Tuttavia oggi, nel 2011, come in molti altri settori della vita sociale, anche nello sport le donne continuano ad essere discriminate nella copertura di cariche quali responsabili, presidenti, allenatrici, arbitri, preparatrici atletiche, accompagnatrici delle squadre, medici sportivi, ecc. Le uniche professioni in cui emergono le donne sono quelle legate alla psicologia dello sport, alla scienza dell'alimentazione e all'insegnamento verso i bambini. Il numero di Presidenti donne di Federazioni Olimpiche, di società sportive di livello professionistico e amatoriale è ancora estremamente esiguo (in Italia su 45 Federazioni non c'è neanche un Presidente donna e purtroppo anche all'interno degli Enti di Promozione Sportiva le dirigenti sono molto poche; nessuna donna è mai stata presidente CONI né di federazione nella storia dello sport Italiano) e questo nonostante le donne abbiano dimostrato a livello Olimpico di essere in grande ascesa sui campi di gara (su 28 medaglie 10 sono state conquistate dalle donne).

In Italia esistono solo 6 discipline sportive ufficiali<sup>440</sup> che definiscono un atleta o un lavoratore dello sport come "professionista", gli sportivi che praticano altre discipline sono "dilettanti". Queste 6 discipline sono tutte solo maschili.

I "professionisti" sono tutelati dalla legge, che prevede benefici sociali e pensionistici. I "dilettanti" non sono tutelati dalla legge né vengono stipendiati, ma ricevono delle "borse di studio": le donne sono tutte "dilettanti" quindi soffrono ancora di più questa discriminazione<sup>441</sup>.

Nel 2007 il CONI inserisce la tutela della maternità tra i principi fondamentali della sua carta (articolo 29). Su 45 federazioni sportive soltanto 14 hanno la clausola di tutela della maternità. Non avendo un regolare contratto di lavoro spesso le donne non vi accedono. I rapporti di lavoro per i dilettanti normalmente sono scritture private, in cui a volte compare persino una clausola che viene definita "di anti-maternità" ossia di rescissione ad nutum dell'atleta qualora dovesse essere incinta<sup>442</sup>.

Inoltre esistono differenze salariali enormi tra uomini e donne e spesso i premi delle competizioni femminili sono pari alla metà di quelle maschili<sup>443</sup>.

Il lavoro sommerso nello sport è molto alto, e questo vale sempre di più per le donne. L'ENPALS (Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo e dello Sport Professionistico) sostiene che il numero degli iscritti (7.500) è irrisorio rispetto al reale numero degli sportivi<sup>444</sup> (10 milioni). Questo perché esiste una legge fiscale sui compensi per prestazioni sportive, ma non esiste una legge che tuteli un lavoratore la cui "attività prevalente" è in ambito sportivo.

Il salario e i diritti di una donna sportiva anche a livello di squadre nazionali sono pari a quelli di una giovane promessa uomo, un "dilettante"<sup>445</sup>.

La legge Melandri del 2005 sancisce l'obbligo di inserire nei consigli di amministrazione delle federazioni un minimo di 20% di atleti e di 10% di allenatori e anche una "equa rappresentanza di genere". Questa legge resta di fatto disapplicata.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***La partecipazione attiva femminile al mondo del lavoro, della cultura, dello sport, della politica dipende dal tempo che le donne riescono a dedicarvi durante tutte le fasi della loro vita conciliandoli con gli impegni e la cura dei familiari, pertanto è fondamentale il ruolo della Stato che deve sostenere con adeguati fondi le politiche di conciliazione femminili e maschili e misure e atti legislativi che incentivino il cambiamento sociale e culturale verso una politica delle pari opportunità femminili e maschili nei confronti degli***

439 Indagine ISTAT, "Lo Sport che cambia", 2005.

440 Calcio fino alla C2, ciclismo su strada, basket serie A1 e A2, motociclismo e golf.

441 La Legge 91 del 1981 attribuisce il diritto di qualificazione del professionismo alle Federazioni; le Federazioni hanno qualificato le sei discipline sportive elencate nella nota precedente.

442 Vari articoli pubblicati sulla stampa italiana, tra cui: M. R. QUARIO, "Ci vogliono professioniste ma col pancione ci cacciano", Il Giornale, 8 maggio 2008; C. CUCCHIARATO, "Canoa è donna. L'inossidabile mamma podio", L'Unità, 18 agosto 2009; F. PASQUALI "Maternità da difendere, cambiamo la legge 41", La Gazzetta dello Sport, 1 dicembre 2006; P. Rossi, "Ceccarelli, al rabbia e le accuse: discriminata perché mamma", La Repubblica, 2 febbraio 2007.

443 Basti guardare i montepremi di diverse manifestazioni sportive ed alcuni articoli di giornale, ad esempio: P. NATALICCHIO, "Quello che le atlete ripetono: lo sport negato alle donne", L'Unità, 26 novembre 2008.

444 S.M. RIGHI, "Gli Stati generali dello sport donna. Obiettivo parità per i manager rosa", L'Unità, 4 dicembre 2009.

445 Intervista all'atleta Vera Varrara, Dribbling, 5 novembre 2010.

*impegni familiari.*

- *Di raccogliere dati disaggregati per genere sulla presenza femminile nelle arti, nello spettacolo, nello sport e nella comunicazione, e di adottare misure specifiche per eliminare in questi settori la segregazione verticale .*
- *Di aggiornare la Legge 91 del 1981 o legiferare in modo tale che vengano riconosciute le figure di lavoratori e lavoratrici sportivi e vengano tutelate le pari opportunità di tutti gli atleti e le atlete.*
- *Di promuovere l'inclusione della clausola di maternità nei contratti sottoscritti da tutte le federazioni sportive, in particolare prevedendo meccanismi sanzionatori per le federazioni che richiedono alle atlete di sottoscrivere clausole antimaternità.*
- *Di adottare misure specifiche per garantire una pari retribuzione alle atlete professioniste.*
- *Di vigilare sull'attuazione della legge Melandri, prevedendo sanzioni maggiormente deterrenti per la violazione dell'obbligo di equa rappresentanza di genere nei CdA delle federazioni.*



## ARTICOLO 14 DONNE DELLE ZONE RURALI<sup>446</sup>

### 14.1 MANCANZA DI DATI STATISTICI

E' positivo che il Governo nelle "Risposte" abbia fornito un quadro più chiaro circa gli svantaggi nel godimento dei diritti fondamentali incontrati dalle donne che vivono in zone rurali nel nostro Paese. Tuttavia è il Governo stesso a segnalare nei **paragrafi 230 e 235 delle "Risposte"** come l'assenza di dati statistici renda impossibile l'elaborazione di strategie adeguate per promuovere un maggiore accesso ai diritti da parte delle donne che vivono nelle zone rurali. Nonostante questa consapevolezza, la prima indagine conoscitiva risale al 2010<sup>447</sup>.

### 14.2 MANCANZA DI UNA STRATEGIA ORGANICA

**14.2.1** Manca la volontà da parte del Governo di porsi seriamente il problema di verificare in concreto quali sono i disagi affrontati dalle donne che vivono nelle zone rurali nel godimento dei loro diritti fondamentali e, sulla base dei dati raccolti, di porre in essere una strategia organica e di lungo termine per migliorarne le condizioni.

Ogni dialogo tra Governo e imprenditoria femminile in generale sembra essersi chiuso. Il Governo nel **paragrafo 507 del VI Rapporto Periodico** afferma che il Comitato per l'imprenditoria femminile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è incontrato varie volte negli ultimi anni: in realtà è stato convocato negli ultimi anni solo due volte su sollecitazione delle associazioni e non ha prodotto né elaborato alcun progetto strategico.

**14.2.2** Il Governo ritiene<sup>448</sup> che il calo della presenza femminile nel settore agricolo, sia correlato a un declino fisiologico del settore agricolo. In realtà i dati che presenta<sup>449</sup> smentiscono tale interpretazione, evidenziando un aumento della presenza maschile in agricoltura.

Dal 2005 ad oggi non sono stati effettuati interventi strutturali per sostenere le imprenditrici agricole e questo sicuramente non ha favorito la presenza femminile nel settore.

Gli incentivi all'imprenditoria agricola femminile sono di fatto bloccati: da diversi anni la Legge 215/92, che prevedeva azioni positive e facilitazioni per le imprese "in rosa", sia da avviare che già esistenti, non viene rifinanziata<sup>450</sup>.

**14.2.3** Nelle "Risposte"<sup>451</sup> si cita la costituzione dell'Osservatorio per l'imprenditoria ed il lavoro femminile in agricoltura come esempio positivo di azione governativa, ma non si specifica quali attività sono state svolte dalla costituzione (nel 1997), e con quale efficacia, né è previsto un programma di azione o altre forme di monitoraggio dei risultati. Non è neppure noto quanti fondi siano stati stanziati nel tempo per il suo effettivo funzionamento.

**14.2.4** Le imprese multifunzionali<sup>452</sup> costituiscono esempi positivi di diversificazione delle imprese rurali. Esse possono essere la risposta alle esigenze di un nuovo welfare che veda rafforzati i servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti a livello rurale.

Il Governo riconosce tale funzione<sup>453</sup>, ma non ha dimostrato nessun interesse nel supportarne la costituzione e lo sviluppo.

### 14.3 SFRUTTAMENTO DELLE DONNE MIGRANTI NEL SETTORE AGRICOLO<sup>454</sup>

Il Governo ha disatteso la **Raccomandazione Generale n. 26** del comitato CEDAW, poiché ha totalmente ignorato i fattori di discriminazione emergenti dai (pochi) dati raccolti sull'impiego di donne migranti nell'agricoltura. Circa un 1/5 delle immigrate vive in aree rurali<sup>455</sup>. La maggior parte di esse è occupata in lavori di manovalanza agricola del Sud Italia, irregolarmente o con contratti stagionali, in zone fortemente soggette al controllo mafioso del territorio (Campania e Calabria). Nonostante il Governo italiano disponga

446 Tutte le osservazioni svolte per questo articolo sono riferite alla **Questione n. 29 del Comitato CEDAW**.

447 Atlante delle donne impegnate in agricoltura. Fonte: [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)

448 Al **paragrafo 237 delle "Risposte"**.

449 Nello stesso **paragrafo 237 delle "Risposte"**.

450 La "Legge sull'imprenditoria femminile" erogava contributi agevolati (su Fondi statali) a favore delle imprese create dalle donne. L'ultimo bando utile per accedere a questi fondi è stato emanato dal Ministero delle Attività Produttive nel 2005 e si è chiuso nel 2006. Successivamente, le competenze sono passate al Dipartimento Pari Opportunità, ma nel 2010 il Ministro Carfagna ha dichiarato che la legge era in fase di stallo senza finanziamenti.

451 Al **paragrafo 237**.

452 Per approfondimenti si veda: Istituto Nazionale di Economia Agraria, "Verso il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti". A cura di Roberto Henke, 2004

453 Nei **paragrafi 229 e 237 delle "Risposte"**.

454 Vedi anche **capitolo sulla Raccomandazione Generale n. 26 del Rapporto Ombra**.

455 "Gli immigrati nell'agricoltura italiana" a cura di Manuela Cicerchia, Pierpaolo Pallara. INEA 2009.

di dati che ben fotografano la situazione precaria delle braccianti agricole stagionali migranti, vulnerabili, sottopagate, soggette a ricatti sessuali<sup>456</sup>, non ha adottato nessuna strategia ad hoc per monitorare che effettivamente queste donne possano godere dei loro diritti fondamentali, primi tra tutti il diritto al rispetto dell'integrità psicofisica ed a condizioni di lavoro dignitose e ad una paga equa. In questi anni Medici Senza Frontiere ha denunciato le scandalose condizioni degli stagionali e ha fatto pressione sulle autorità per migliorare la situazione umanitaria degli immigrati stagionali in Sud Italia. Con i due rapporti "Una stagione all'inferno"<sup>457</sup> (2008) e "I frutti dell'ipocrisia"<sup>458</sup> (2005), Medici Senza Frontiere ha documentato le terribili condizioni di migliaia di immigrati, spesso sfruttati e ridotti in schiavitù, che lavorano durante tutte le stagioni dell'anno nell'agricoltura del Sud. I sindacati e la Chiesa hanno denunciato come spesso allo sfruttamento lavorativo delle braccianti agricole si associ lo sfruttamento sessuale<sup>459</sup>. Ma le associazioni testimoniano che il fenomeno è in espansione anche al Nord<sup>460</sup>. Nonostante ciò, e nonostante alcuni episodi drammatici abbiano avuto visibilità internazionale, il Governo non ha adottato nessuna misura specifica.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di promuovere indagini conoscitive e analisi dei dati relative all'accesso ai servizi fondamentali da parte delle donne che vivono nelle zone rurali, in special modo per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari e ai consultori.***
- ***Di incoraggiare la realizzazione di asili rurali e di aziende agro-sociali su tutto il territorio nazionale quale supporto concreto ai servizi nelle zone rurali, montane e svantaggiate, e quale risposta alle carenze dello Stato sociale che potrebbe portare nuove opportunità di reddito delle aziende agricole femminili.***
- ***Di rifinanziare le azioni previste dalla l. 215/1992, e, in ogni caso, ripristinare un Fondo nazionale per l'avvio, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili.***
- ***Di promuovere interventi per facilitare l'accesso delle donne al credito attraverso fondi di garanzia.***
- ***Di prevedere incentivi per la costruzione di forme di integrazione, formazione, innovazione, ricerca e internazionalizzazione oltre che per la stabilizzazione e l'aumento dell'occupazione femminile anche in agricoltura.***
- ***Di supportare la costituzione e lo sviluppo delle imprese multifunzionali.***
- ***Di promuovere indagini conoscitive e analisi dei dati relative alle donne comunitarie e straniere impiegate nell'agricoltura come lavoratrici stagionali, al fine di verificare che le stesse effettivamente godano di condizioni adeguate di lavoro, di accoglienza, di accesso ai servizi ed alle informazioni.***
- ***Di promuovere accertamenti e indagini al fine di valutare l'entità del lavoro sommerso e le reti criminali implicate nello sfruttamento lavorativo e sessuale della manodopera femminile migrante.***
- ***Di garantire la protezione delle vittime che denuncino episodi di sfruttamento lavorativo e sessuale, anche attraverso la creazione di case rifugio per donne che decidano di denunciare la situazione della quale sono vittime, ai sensi del comma iv, lett. c) del para.***

456 [http://www.ecologiasociale.org/pg/dum\\_fem\\_est.html](http://www.ecologiasociale.org/pg/dum_fem_est.html)

457 [http://www.medicisenzafrentiere.it/immagini/file/pubblicazioni/una\\_stagione\\_all\\_inferno.pdf](http://www.medicisenzafrentiere.it/immagini/file/pubblicazioni/una_stagione_all_inferno.pdf)

458 [http://www.medicisenzafrentiere.it/immagini/file/pubblicazioni/RAPPORTO\\_frutti\\_ipocrisia.pdf](http://www.medicisenzafrentiere.it/immagini/file/pubblicazioni/RAPPORTO_frutti_ipocrisia.pdf)

459 È stato documentato che le braccianti migranti agricole "Mediamente percepiscono 25 – 35 euro giornalieri (otto e più ore di lavoro) a cospetto dei 45 – 55 euro dei loro colleghi maschi e per arrotondare si vedono offrire 15 – 20 euro per una prestazione sessuale con il loro datore di lavoro". Fonte : A. CORROPPOLI, "Sfruttamento delle donne in agricoltura. Straniere e indifese sotto la schiappa del caporale", Pubblicato su La Voce del Molise il 13.02.11. Fonte: [http://www.traccialibera.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1044:sfruttamento-delle-donne-in-agricoltura-straniere-e-indifese-sotto-la-schiappa-del-caporale&catid=71:alessandro-corroccoli&Itemid=108](http://www.traccialibera.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1044:sfruttamento-delle-donne-in-agricoltura-straniere-e-indifese-sotto-la-schiappa-del-caporale&catid=71:alessandro-corroccoli&Itemid=108) . Si veda anche : [http://www.ecologiasociale.org/pg/dum\\_fem\\_est.html](http://www.ecologiasociale.org/pg/dum_fem_est.html)

460 Sul sito Meltingpot viene riportata la testimonianza di 14 giovani donne, marocchine, ganesi, ivoriane, dipendenti della azienda agricola S.Sebastiano di Colonia Veneta, est veronese, (che le impiega per la lavorazione delle verdure da rivendere poi ai supermercati, belle pronte, lavate, pulite, impacchettate) hanno chiesto l'assistenza al sindacato per denunciare ai Carabinieri che le fanno lavorare 15 ore al giorno e anche più, anche la domenica, per 11 mesi all'anno, anche se hanno un contratto formalmente a tempo determinato; anche quando sono in gravidanza, quando hanno a casa un figlio disabile da accudire, quando stanno male per la stanchezza o per il freddo; lavorano in ambienti non riscaldati, con le mani in grandi vasche piene di acqua fredda. Vengono pagate 5 euro l'ora; per il contratto collettivo dovrebbero avere 6.80 l'ora, senza contare straordinari e i festivi, che non gli sono pagati, così come i contributi. Con la loro denuncia e la loro mobilitazione sono riuscite ad ottenere un accordo e condizioni di lavoro migliori. Fonte: <http://www.meltingpot.org/articolo16244.html>

**26 della Racc. Gen. 26.**

- ***Di promuovere azioni specifiche ai sensi dell'art. 4 della Convenzione per garantire alle donne migranti lavoratrici stagionali in agricoltura una paga equa, condizioni di lavoro umane, informazioni sui loro diritti e un facile accesso ai servizi sanitari, anche intensificando la rete dei controlli nei confronti dei datori di lavoro e gli obblighi di tutela gravanti su di essi.***

## ARTICOLO 15 UGUAGLIANZA DI FRONTE ALLA LEGGE

### 15.1 NULLITA' DEI NEGOZI DI MATRIMONIO CHE LIMITANO LA CAPACITA' GIURIDICA DELLE DONNE (art. 15 & art. 16 CEDAW)<sup>461</sup>

#### 15.1.1 Riconoscimento e annullamento dei matrimoni forzati contratti dalla straniera nel Paese di origine

Anche se il fenomeno dei matrimoni forzati é ancora per la maggior parte sommerso, le mediatrici, le operatrici culturali e le assistenti sociali ricevono sempre maggiori richieste di aiuto da parte di donne straniere che nel Paese di origine vengono obbligate a contrarre matrimonio con un proprio connazionale contro la loro volontà<sup>462</sup>. Ai sensi della legge italiana se il consenso prestato da uno dei coniugi al matrimonio è viziato, costui può chiedere l'annullamento del matrimonio<sup>463</sup>.

Si pone il problema da un lato del riconoscimento di questi matrimoni in Italia, e dall'altro del loro annullamento, qualora già riconosciuti.

Le norme italiane in materia di riconoscimento degli atti stranieri<sup>464</sup> prevedono che se il matrimonio è stato correttamente celebrato secondo le forme previste dalla legge del Paese di origine, (legge che non deve prevedere norme contrarie all'ordine pubblico internazionale<sup>465</sup>), esso deve essere riconosciuto in Italia. Ovvero, ai fini del riconoscimento del matrimonio celebrato in un altro Stato, all'autorità italiana è impedito verificare l'effettiva esistenza del consenso dei coniugi al matrimonio. L'assenza di questo controllo, che invece è necessario se il matrimonio avviene in Italia secondo la legge italiana, determina l'aumento dei sequestri da parte della famiglia di giovani donne che vivono in Italia per portarle a sposarsi nei Paesi di origine, consapevoli che il matrimonio verrà riconosciuto senza problemi in Italia. Anche molti stranieri presenti in Italia tornano a sposarsi nel Paese di origine e ottengono il ricongiungimento con le mogli senza alcun controllo da parte delle autorità italiane sul consenso effettivo prestato dalla donna al matrimonio. L'assenza di questa forma di controllo rende difficile individuare i matrimoni forzati e prestare protezione alle donne che li hanno subiti, e favorisce l'impunità per questo tipo di pratica.

Qualora la donna sia stata vittima di matrimonio forzato e ne voglia chiedere l'annullamento, si scontra con numerosi problemi. Tra i principali i tempi lunghissimi della giustizia italiana e le difficoltà di accesso al gratuito patrocinio. Se il permesso di soggiorno della donna è legato al matrimonio con il marito (permesso per motivi di famiglia), nel momento in cui la donna decide di allontanarsi di casa sa che non le verrà rinnovato il permesso di soggiorno e che dunque la sua permanenza in Italia rischia di diventare irregolare. Di conseguenza, in assenza di un regolare titolo di soggiorno, non potrà essere ammessa al gratuito patrocinio per promuovere il giudizio di annullamento del matrimonio.

#### 15.1.2 Riconoscimento degli atti stranieri di scioglimento del matrimonio lesivi dei diritti delle donne

Le norme italiane in materia di riconoscimento delle sentenze straniere di divorzio, ne prevedono il riconoscimento automatico con il solo limite della non contrarietà all'ordine pubblico internazionale.

Si pongono problemi significativi riguardo al riconoscimento delle sentenze di ripudio, specialmente in presenza di figli. Ad esempio, se con atto formato davanti ai giudici marocchini la donna straniera viene ripudiata, ai sensi della Moudawana i figli vengono affidati al padre, che è il solo a poter esercitare la potestà genitoriale a seguito del ripudio. Dunque, la madre straniera presente in Italia, che vorrà ricongiungere a sé in Italia i figli affidatigli in Marocco, in assenza del consenso del padre al trasferimento, incontrerà ostacoli insormontabili all'esercizio del diritto di visita e delle altre facoltà genitoriali, a lei riconosciute dalla legge italiana. Infatti, in questi casi le autorità consolari non rilasciano il visto per l'ingresso dei minori in Italia.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che per il riconoscimento di atti di matrimonio stranieri, anche ai fini del ricongiungimento familiare, si preveda un colloquio separato con entrambe i coniugi al fine di verificare l'esistenza dell'effettivo consenso al matrimonio. Nel corso del colloquio con la donna, qualora emerga che sia vittima di matrimonio forzato, le si dovrebbe offrire la possibilità di protezione immediata,***

461 Paragrafo riferito alla [Questione n. 30 del Comitato CEDAW](#).

462 "Per forza, non per amore". I matrimoni forzati in Emilia-Romagna". Studio esplorativo, a cura di Trama di Terre, Bologna, 2010.

463 Art. 122 del Codice Civile.

464 L. 218/1995, art. 27 e 65.

465 L. 218/1995, art. 63 e 64.

*attraverso l'accompagnamento in una casa rifugio , ed il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.*

- *Che si preveda una procedura giurisdizionale più rapida e più facilmente accessibile per l'annullamento del matrimonio impugnato da uno dei coniugi il cui consenso è stato estorto con violenza o determinato da timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne allo sposo (ipotesi di annullamento del matrimonio previste dall'art. 122 comma 1 codice civile).*
- *Che si trovino soluzioni giuridiche efficaci ovvero vengano stipulati accordi bilaterali in materia di scioglimento del matrimonio e affido dei minori, con i Paesi di diritto islamico nei quali alle donne non vengono riconosciuti, in sede di divorzio e di affidamento dei figli minori, uguali diritti a quelli degli uomini.*

## **15.2 UGUALE ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

### **15.2.1 Gratuito patrocinio civile. Separazione e divorzio**

Il limite di reddito che la legge stabilisce per l'accesso al gratuito patrocinio civile è mediamente basso. Accade che una donna che voglia accedere al gratuito patrocinio ai fini di un procedimento di separazione, divorzio o affido spesso, qualora lavori, non rientri nei limiti poiché dispone di un reddito superiore a quello fissato dalla normativa per l'accesso a tale beneficio. Tuttavia, se si considerano le spese che una donna deve affrontare in fase di separazione, e il grado di indebitamento contratto per far fronte all'esigenza di "sdoppiare" il nucleo familiare, spesso la sua capacità economica effettiva è bassissima, ai limiti della soglia di povertà (vedi art.11). Questo determina che, nella impossibilità concreta di far fronte alle spese legali, la donna spesso rimanga in situazioni familiari conflittuali.

### **15.2.2 Gratuito patrocinio per le donne vittime di violenza di genere**

Il D.P.R. 115/2002, che disciplina il gratuito patrocinio, è stata modificato dalla l. 38/2009, che ha introdotto il gratuito patrocinio anche per le vittime di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo. La persona offesa dai reati di cui agli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale<sup>466</sup> può, grazie a questa riforma, essere ammessa all'assistenza legale gratuita anche in deroga ai limiti di reddito previsti dalla legge per accedere a questo beneficio.

Questa previsione, a detta di molti giuristi, determina un dispari trattamento tra le vittime di violenza sessuale e tra le vittime di tutti gli altri reati che comunque costituiscono forme di violenza di genere o nei confronti di vittime vulnerabili<sup>467</sup>.

Peraltro, appare del tutto ingiustificata la concessione del gratuito patrocinio alle vittime maggiorenni senza distinzione di reddito: più opportuno sarebbe eventualmente fissare un tetto più alto rispetto al limite di reddito, in effetti basso, previsto dalla normativa, ma non eliminarlo completamente.

### **SI RACCOMANDA:**

- *Di estendere l'accesso al gratuito patrocinio a tutte le vittime di reati che costituiscono forme di violenza di genere ed alle vittime vulnerabili, prevedendo un tetto di reddito per l'accesso che sia superiore a quello attuale, ma non illimitato.*
- *Di valutare, per l'accesso al gratuito patrocinio civile, oltre al superamento del limite di reddito anche il reddito sostanziale, ovvero la capacità economica della donna in relazione al suo grado di indebitamento.*

<sup>466</sup> Violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo.

<sup>467</sup> Ad esempio le vittime dei reati di: maltrattamenti (572 c.p.), pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (583 bis c.p.), riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù (600 c.p.), prostituzione minorile (600bis c.p.), i reati di pornografia minorile (600ter-sexies c.p.), Impiego di minori nell'accattonaggio (600octies c.p.), tratta di persone (601 c.p.), acquisto e alienazione di schiavi (602 c.p.), atti persecutori (612bis c.p.).



## ARTICOLO 16 NON DISCRIMINAZIONE NEL MATRIMONIO E NEI RAPPORTI FAMILIARI

### 16.1 DISCRIMINAZIONE DELLE MIGRANTI IRREGOLARI NEL DIRITTO A CONTRARRE MATRIMONIO<sup>468</sup>

#### 16.1.1 Matrimoni di convenienza. Impossibilità di celebrare il matrimonio con persona irregolarmente presente sul territorio.

L'art. 1 comma 15 della legge n. 94/2009 ha modificato l'art. 116 del c.c. prevedendo che il matrimonio dello straniero sia subordinato alla condizione della sua regolarità di soggiorno sul territorio nazionale, che deve sussistere tanto al momento della pubblicazione quanto della celebrazione. Questo requisito è richiesto solo per i cittadini extracomunitari, al fine di dissuadere i c.d. "matrimoni di convenienza", e non impedisce la celebrazione del matrimonio all'estero. A detta dei migliori giuristi<sup>469</sup>, la nuova normativa che subordina la capacità matrimoniale in Italia del cittadino extracomunitario al requisito della regolarità del suo soggiorno, è difficilmente compatibile con il diritto comunitario<sup>470</sup>, con gli obblighi costituzionali inerenti al rispetto della libertà matrimoniale quale diritto umano fondamentale, e con gli obblighi derivanti dal sistema internazionale ed europeo dei diritti umani.

La nuova disciplina viola l'art. 16 CEDAW nella misura in cui limita il diritto a contrarre matrimonio ed a scegliere liberamente il coniuge, annoverato tra i diritti fondamentali della persona umana previsti anche dalle altre convenzioni internazionali (ad es. gli artt. 8 e 12 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo).

L'esercizio della libertà di contrarre matrimonio deve essere garantita a tutte le persone presenti sul territorio italiano, indipendentemente dalla loro nazionalità e dal loro status legale<sup>471</sup>. L'ingerenza rispetto al diritto a sposarsi non è proporzionata agli obiettivi di ordine pubblico e di controllo dei processi migratori che la norma si propone con riferimento alle finalità di contrasto dei matrimoni di convenienza. Di certo, al fine di contrastare i matrimoni di convenienza, è possibile comprimere l'esercizio del diritto a contrarre matrimonio, ma non è certo legittimo negarlo indiscriminatamente a tutti i migranti irregolari presenti sul territorio, così come disposto dal legislatore italiano. In proposito, un recente documento della Commissione europea ("Guida ad una migliore trasposizione e applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri", 2 luglio 2009) espressamente sottolinea che "le misure adottate dagli Stati membri per contrastare i matrimoni di convenienza non possono essere tali da dissuadere i cittadini dell'Unione e i loro familiari dell'avvalersi del diritto alla libera circolazione o da usurpare indebitamente i loro diritti legittimi [così come] non devono minare l'efficacia del diritto comunitario né costituire una discriminazione fondata sulla nazionalità".

Ogni azione e misura volta a contrastare i matrimoni di convenienza non può dunque avere carattere collettivo o sistematico, bensì deve fondarsi - precisa ancora la Commissione europea - su criteri ed indagini individuali che debbono essere svolte in conformità dei diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) e il diritto al matrimonio (art. 12 CEDU).

---

468 Paragrafo riferito alla **Questione n. 30** del Comitato CEDAW.

469 CITTI W., "Il nuovo art. 116 del c.c. dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009 e la condizione di regolarità del soggiorno del cittadino extracomunitario ai fini della capacità matrimoniale in Italia".

[http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/il.nuovo.art.116.c.c.studio.a.cura.di.walter.citti.doc](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/il.nuovo.art.116.c.c.studio.a.cura.di.walter.citti.doc)

470 Se non è conforme al diritto comunitario una legislazione nazionale che impedisce l'accesso alla libera circolazione del familiare del cittadino comunitario che abbia acquisito tale status personale nel territorio dello Stato membro mentre si trovava in condizioni di irregolarità, tanto più sembrerebbe difforme dal diritto europeo la nuova normativa italiana che priva tout court l'intera categoria degli stranieri irregolarmente presenti dalla possibilità stessa di acquisire lo status di familiare nel territorio dello Stato membro che è il presupposto dell'esercizio del diritto alla libera circolazione. Fonte: CITTI W., vedi nota 1.

471 Già il Tribunale costituzionale francese con il parere dd. 26.11.2003 (paragrafi 95 - 96), emanato in relazione ad un disegno di legge presentato dal governo francese e poi ritirato, che prevedeva l'obbligo dell'ufficiale di stato civile di segnalare all'autorità prefettizia la condizione irregolare dello straniero che chiedeva le pubblicazioni di matrimonio, ha concluso che "tali disposizioni sono di natura tale da dissuadere gli interessati dal contrarre matrimonio; di conseguenza, esse portano offesa al principio costituzionale della libertà di matrimonio". Tutto questo, muovendo dalla considerazione generale che "se il carattere irregolare del soggiorno di uno straniero può costituire in certe circostanze, se accompagnato da altri elementi, un indice serio che lasci presumere che il matrimonio sia prospettato con un altro scopo diverso dall'unione matrimoniale, il legislatore - ritenendo che il fatto che uno straniero non possa giustificare la regolarità del suo soggiorno costituisca in tutti i casi un indice grave dell'assenza di consenso - ha portato offesa al principio costituzionale della libertà di matrimonio" (cfr. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2003/2003-484-dc/decision-n-2003-484-dc-du-20-novembre-2003.871.html> ) Considerazioni, quelle del giudice costituzionale francese perfettamente estensibili all'attuale normativa italiana. Fonte: CITTI W., vedi nota 1.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Di garantire il diritto al matrimonio anche per le straniere irregolarmente presenti sul territorio italiano**
- **Di modificare l'art. 116 del Codice civile al fine di garantire il diritto a contrarre matrimonio anche alle donne migranti irregolari.**

### **16.2 MATRIMONIO CELEBRATO CON RITO ROM<sup>472</sup>**

Pone problemi sotto il profilo dell'uguaglianza davanti alla legge la condizione giuridica delle persone che hanno contratto matrimonio secondo il rito tradizionale rom, qualora non sia seguita una cerimonia in Comune che abbia fatto sorgere lo stato di persone coniugate anche secondo la legge civile.

Sul punto nella giurisprudenza nazionale si hanno due pronunce della Corte di Cassazione, entrambe del 2006, di segno leggermente diverso. In una di queste pronunce<sup>473</sup> si afferma che l'esistenza di un matrimonio celebrato esclusivamente con rito rom, equivalendo a una convivenza di fatto, non impedisce l'espulsione del compagno convivente di una donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio<sup>474</sup>. L'altra pronuncia, sempre in materia di espulsione di un futuro padre, svolge invece un ragionamento più articolato: ricorda dapprima che la costante giurisprudenza di legittimità, in tutti i casi in cui viene in rilievo lo stato coniugale dell'extracomunitario, esclude sempre di poter dare efficacia alle unioni non celebrate come matrimoni negli ordinamenti di appartenenza, e di conseguenza chiede al giudice del rinvio di verificare se nello stato estero di appartenenza dello straniero il matrimonio celebrato con rito Rom "abbia la capacità di esplicare effetti giuridici". Nulla impedirebbe al nostro legislatore, se lo ritenesse opportuno, di introdurre *unilateralmente* una disciplina legislativa apposita per le unioni Rom e Sinte, allo scopo di dotare di effetti civili anche tali matrimoni tradizionali<sup>475</sup>: a differenza dei matrimoni religiosi, per il "popolo Rom" il rito tradizionale, antico di 500 anni, è valido a costituire il matrimonio a tutti gli effetti. Una disciplina sarebbe necessaria per assicurare ai coniugi che sono tali soltanto secondo il rito Rom e alle loro famiglie un trattamento giuridico equivalente a quello di coloro che sono coniugi secondo le norme del codice civile qualora – come pare accada molto di frequente – la replica del matrimonio in Comune non sia una strada *di fatto* facilmente percorribile<sup>476</sup>, e la mancanza di un matrimonio civile provochi degli svantaggi o impedisca l'attribuzione dei vantaggi riservati alle coppie coniugate e alle famiglie legittime.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Di garantire il riconoscimento della validità legale del matrimonio celebrato con rito rom**

### **16.3 DISCRIMINAZIONE DELLE MADRI LESBICHE<sup>477</sup>**

La situazione delle donne lesbiche con figli in Italia è problematica dal punto di vista giuridico, mentre dal punto di vista sociale le stesse madri lesbiche notano piuttosto una mancanza di discriminazioni e giudizi negativi. Sempre più donne decidono di avere figli in coppia con un'altra donna, grazie al clima sociale oggi generalmente più aperto nei confronti dell'omosessualità - benché l'aumentata visibilità omosessuale e lesbica incontri anche reazioni violente dettate dall'odio di genere. Ricerche qualitative<sup>478</sup> indicano che

472 Osservazioni tratte integralmente da: LAMARQUE E., La tutela legale della famiglia, relazione al convegno internazionale "LA CONDIZIONE GIURIDICA DI ROM E SINTI IN ITALIA", MILANO 16-18 GIUGNO 2010, Università degli Studi Milano – Bicocca. Su [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

473 Cass., sez. I civ., 4 luglio 2006, n. 15244.

474 L'art. 19, comma 2, lett. d, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), originariamente vietava soltanto l'espulsione della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio. Una pronuncia manipolativa della Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 376 del 2000) aveva tuttavia esteso tale divieto al "marito convivente" della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

475 Non vi sarebbero di ostacolo né la Costituzione italiana, che all'art. 8 impone il principio dell'intesa soltanto nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, mentre lascia nella libera disponibilità del legislatore nazionale la disciplina delle materie di comune interesse del potere pubblico e delle minoranze culturali; né la Convenzione europea, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, la quale lascia un margine di apprezzamento, e cioè ancora una volta di uno spazio di discrezionalità, dei legislatori nazionali in materia.

476 Mi riferisco alle difficoltà di fatto. Non mi interrogo qui invece sull'altro notevolissimo ostacolo di diritto che sorge oggi, dopo la modifica dell'art. 116, c. 1, cod.civ. ad opera del d.lgs. 15 luglio 2009, n. 94, per le coppie coniugate con rito Rom che volessero contrarre matrimonio civile, qualora uno o entrambi i componenti della coppia fossero stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano. Per i forti dubbi di costituzionalità che pone la nuova disposizione rinvio a L. LENTI, Il matrimonio dello straniero e la regolarità del soggiorno, in NGCC, 2010, II, 196 ss..

477 Contributo di Daniela DANNA, ricercatrice di Sociologia all'Università di Milano.

478 "Crescere in famiglie omogenitoriali", Franco Angeli, 2009, a cura di Danna D. e C. CAVINA; D. DANNA, "Io ho una bella figlia..." in Le madri

probabilmente si sta invertendo la proporzione tra donne lesbiche che hanno figli da precedenti relazioni eterosessuali - la stragrande minoranza fino all'avvento delle tecniche di inseminazione medicalmente assistita - e donne che invece decidono da lesbiche, per lo più in coppia con la compagna, di avere dei bambini. Questi bambini sono però legalmente figli della sola donna che li ha partoriti, e non anche di colei che ha condiviso la decisione e li ha cresciuti come una vera e propria co-mamma. Giuridicamente non è oggi possibile riconoscere queste famiglie per quello che sono, rispettando i legami che si creano di fatto tra la mamma non biologica e il/i figlio/i, e questo porta a situazioni di disagio soprattutto in caso di separazione della coppia originaria: per la legge la mamma non biologica è un'estranea, e il/la bambina non è tutelata nel mantenimento del suo rapporto con la seconda genitrice. Questa è una tematica che tocca in grandissima maggioranza famiglie composte da donne lesbiche più che da uomini omosessuali: le donne lesbiche possono facilmente decidere di avere figli con un apporto maschile ridotto al materiale biologico seminale, mentre la stessa cosa non è ovviamente possibile nella situazione analoga di una coppia gay.

## **16.4 MATRIMONI FORZATI (vedi Capitolo sui Matrimoni forzati del Rapporto ombra)**

### **16.4.1 Riconoscimento in Italia dei matrimoni contratti all'estero. Impossibilità di ri-verificare il consenso ai fini del riconoscimento**

Come già notato nel paragrafo relativo alla Raccomandazione generale 19, non esistono statistiche sul fenomeno dei matrimoni forzati in Italia. Le uniche due indagini effettuate sui territori<sup>479</sup> evidenziano tra i fattori critici che impediscono una efficace protezione delle vittime quello dell'impossibilità di prevenire il riconoscimento di matrimoni contratti validamente all'estero mediante una nuova verifica in Italia della validità del consenso al matrimonio prestato dalla donna nel Paese di origine.

In virtù del principio del *favor matrimonii*, ai sensi della l. 218/1995, l'atto di matrimonio validamente celebrato all'estero viene riconosciuto in Italia. L'assenza di un controllo interno sulla validità del consenso prestato dalla donna al matrimonio nel Paese di origine, determina l'intensificarsi di rimpatri forzati (da parte dei genitori) di giovani ragazze straniere cresciute in Italia, al fine di far loro contrarre matrimonio là, consapevoli della possibilità di ottenerne poi l'immediato riconoscimento al rientro in Italia.

L'assenza di un meccanismo di verifica in Italia dell'effettività del consenso al matrimonio prestato dalla straniera all'estero, determina la diffusione della prassi da parte dei genitori di rimpatriare le figlie e "venderle" in sposa a chi abbia bisogno di poter entrare lecitamente in Italia per ricongiungimento: il fenomeno dei c.d. "matrimoni bianchi". Altresì rivittimizza la donna forzata al matrimonio, che deve necessariamente ricorrere al giudice per ottenerne l'annullamento,

### **16.4.2 Tempi eccessivamente lunghi per l'annullamento del matrimonio**

La donna vittima di matrimonio forzato che voglia chiederne l'annullamento per vizio del consenso, è costretta ad esperire il normale iter giurisdizionale attraverso l'azione di annullamento del matrimonio, che comporta tempi lunghi e costi significativi, senza ricevere nel frattempo una adeguata protezione.

**VEDI LE RACCOMANDAZIONI NEL CAPITOLO SUI MATRIMONI FORZATI**

## **16.5 SCIoglimento del matrimonio. Lunghezza dell'iter & femminicidio**

Altra grave anomalia del sistema legislativo italiano è relativo ai tempi per ottenere il divorzio. Devono trascorrere tre anni dalla prima udienza di separazione per poter richiedere il divorzio e ciò comporta una duplicazione di procedimenti, costi per la donna e per lo Stato italiano.

L'impossibilità di sciogliere il matrimonio in tempi rapidi, determina un acuirsi dei conflitti tra i coniugi. Molto spesso l'uomo durante tutta la durata del procedimento pone in essere condotte persecutorie o di controllo nei confronti della donna, che non riceve adeguata protezione. La donna che denuncia violenze e condotte persecutorie da parte del partner nella fase di separazione o di divorzio non viene creduta, sulla base del pregiudizio che le sue denunce possano essere strumentali al procedimento in atto. Molto spesso comportamenti criminali, volutamente molesti, atteggiamenti moralmente violenti espressivi di un intento persecutorio vengono scambiati per conflittualità "fisiologica" per una coppia in fase di separazione. Le forze dell'ordine sottovalutano il rischio di aggressione e non proteggono adeguatamente la donna. Non sono infrequenti i casi di femminicidio, preceduti da numerose denunce nei confronti dell'ex partner, causati proprio da questa ingiustificata normalizzazione della violenza maschile sulle donne in fase di separazione.

lesbiche raccontano, Zoe Edizioni, Forlì 1998.

479 Vedi nota il Rapporto Ombra nella parte relativa ai Matrimoni Forzati.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Di riformare il diritto di famiglia, accelerando l'iter per lo scioglimento del matrimonio.**
- **Di prevedere misure di protezione della donna più efficaci in fase di separazione e divorzio.**

## **16.6 POTESTA' GENITORIALE**

### **16.6.1 Ripudio e discriminazione nell'esercizio della potestà genitoriale**

Può accadere che la donna ripudiata soffra di gravi discriminazioni nell'esercizio della potestà genitoriale. Per fare un esempio concreto: se una donna marocchina accetti di sciogliere il matrimonio facendo ricorso all'istituto del ripudio nel Paese di origine, e accetti che il marito si riservi, come è possibile per la normativa interna, la tutela dei minori, qualora la donna scelga di rientrare in Italia e di ricongiungersi ai figli, in assenza di consenso del padre all'espatrio dei minori, il consolato generale marocchino potrebbe negare il visto per la partenza dei minori, potendo solo il padre esercitare la potestà genitoriale, come possibile ai sensi della legge interna e come accettato dalla moglie. In tal caso, diverrebbe ben difficile per la madre dei minori esercitare il diritto all'unità familiare ed all'esercizio della potestà genitoriale.

### **16.6.2 Violenza assistita e potestà genitoriale**

Vittime invisibili della violenza di genere sono i bambini e le bambine.

Non sempre, infatti, viene riconosciuta nelle aule dei tribunali la violenza che i figli e le figlie subiscono nell'assistere anche quotidianamente alle violenze che il proprio padre riserva alla propria madre. Lo stereotipo più frequente è "è un marito violento ma non ha mai toccato i figli". Sicuramente la violenza fisica e sessuale sui bambini ha una risonanza immediata perché si rivela nella sua estrinseca gravità, è visibile e può essere raccontata dal bambino stesso. Ma anche i bambini testimoni di violenza subiscono danni simili a quelli prodotti dalla violenza esercitata loro direttamente. "Per violenza assistita intra-familiare si intendono gli atti di violenza fisica, verbale, sessuale ed economica compiuti su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative, di cui il/la bambino/a può fare esperienza direttamente, indirettamente e/o percependone gli effetti" (CISMAI 1999).

Troppo spesso, purtroppo, questo tipo di violenza psicologica sui bambini testimoni di violenza viene sminuita e si attribuisce la responsabilità dei disagi del bambino ad una generica conflittualità tra genitori ed alla separazione dei coniugi e non alla situazione di maltrattamenti subiti dalla loro madre.

E' indispensabile riconoscere che i maltrattamenti in famiglia non sono "liti tra coniugi", ma sono veri e propri reati che ledono l'integrità fisica e psichica delle vittime e che il bambino che assiste alla violenza è egli stesso vittima di violenza.

Non esiste una norma che disciplini o riconosca esplicitamente la violenza assistita. Il codice civile agli articoli 333 e 330 fa riferimento al "pregiudizio" che il minore può subire. La parola pregiudizio va riempita di contenuto e va interpretata dal giudice. Molteplici sono i decreti del Tribunale per i Minorenni di Roma che hanno dichiarato il genitore decaduto dalla potestà genitoriale nei casi di sola violenza assistita. In tal modo si è introdotta nei Tribunali una nuova cultura, facendo conoscere ai giudici quali e quanti sono i danni e i traumi che la violenza produce sui bambini, a breve e a lungo termine<sup>480</sup>.

Occorre, dunque, che ci sia una maggiore consapevolezza sulle dinamiche che caratterizzano la violenza di genere.

### **16.6.3 Affidato condiviso e PAS (Sindrome di alienazione parentale).**

Con l'introduzione della legge n. 54 dell'8 febbraio 2006, sull'affidamento condiviso, l'Italia si è adeguata alla normativa di numerosi Paesi Europei, nonché alla "Convenzione sui diritti del fanciullo" sottoscritta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva in Italia con la legge n. 176 del 1991. Tale riforma si fonda sul principio della c.d. bigenitorialità, ovvero il diritto dei figli a mantenere un rapporto stabile con entrambi i genitori.

L'affidamento condiviso dei figli è stato ampiamente applicato: nel 2007 è stato concordato tra i genitori o disposto dai tribunali, nel 72,1% dei procedimenti di separazione consensuale e giudiziale con figli, e nel 49,9% dei divorzi congiunti e giudiziali con figli. Nel 2008, la percentuale è salita rispettivamente al 78,8% nelle separazioni e al 62,1% nei divorzi. Anche per gli anni successivi la tendenza è una maggiore applicazione della legge: nelle separazioni consensuali la percentuale di affidamenti condivisi è stata

480 Cfr. Tribunale Minorenni Roma 3.02.2006; 16.04.2007; 6.06.2008; 27.05.2008; 13.05.2009; 2.04.2009; 19.03.2009; 5.02.2009; 20.01.2010; 2.03.2010; 19.05.2010; 21.06.2010; 20.09.2010; 7.10.2010; 18.11.2010; 14.01.2011; 8.02.2011.

dell'83,3% . Nei procedimenti contenziosi la percentuale è del 52,1%, a causa delle spesso da gravi problematiche di un coniuge<sup>481</sup>.

La legge prevede l'esclusione dell'affido condiviso in caso di pregiudizio per il minore ma questa precisazione è insufficiente a garantirne la protezione. La violenza psicologica verso il minore, o la violenza assistita, ovvero la violenza psicologica, fisica ed economica agita da un coniuge sull'altro in presenza del minore, molto spesso non viene riconosciuta come "condotta pregiudizievole" per il minore.

Così può accadere che in casi di maltrattamento, denunciati o meno, il minore venga comunque obbligato a vedere anche il genitore maltrattante.

Di conseguenza, la legge sull'affido, non prevedendo esplicitamente che nei casi di maltrattamento, abuso dei mezzi di correzione, violenze sessuali, violenze fisiche, deve essere escluso l'affido condiviso, da un lato viola i diritti dei minori a una vita libera da ogni forma di violenza, dall'altro non tutela le donne vittime di violenza domestica ed anzi le espone ad un incremento del rischio di violenza da parte dell'ex coniuge a causa della gestione condivisa dei minori imposte dalla legge.

In Italia non è ancora un dato acquisito dai tribunali, dai servizi sociali e dall'opinione pubblica il collegamento diretto tra la violenza subita dalle madri e le gravi conseguenze di tipo psicologico, fisico, sociale e cognitivo sui figli, nel breve e lungo termine. Anche il rifiuto del bambino di incontrare il padre maltrattante o abusante viene spesso interpretato dai giudici e dal servizio sociale come condizionamento psicologico del bambino ad opera della madre (PAS- Parental alienation syndrome).

Il mancato riconoscimento del confine tra violenza di genere e conflittualità coniugale determina la stigmatizzazione della donna che denuncia la violenza subita su di sé o sui propri figli in sede di separazione, poiché ci si aspetta che la donna aderisca alla logica della composizione familiare.

Qualsiasi tentativo da parte della donna di far emergere il vissuto di violenza che ha caratterizzato la vita coniugale viene interpretata dalle difese dei padri separati (nell'ambito dei procedimenti di affido) come una finzione inscenata dalla donna al fine a eludere la legge sull'affido condiviso, motivata dalla sindrome di alienazione parentale.

**Il disegno di legge n. 957**, al momento in discussione al Senato, crea un ulteriore danno ai bambini e alle donne vittime di violenza. Padri e madri hanno entrambi e insieme un ruolo da svolgere verso i loro figli, e sarebbe veramente pericoloso, anche sul piano sociale, se mediante l'approvazione di tale disegno di legge si desse spazio a "guerre di parte" dei padri contro le madri, fondate su motivazioni che riguardano gli aspetti economici della separazione, e non le esigenze dei figli<sup>482</sup>.

Questo disegno di legge, promosso con forza dalle associazioni dei padri separati, se approvato, determinerebbe una condizione della donna separata di sudditanza nei confronti dell'ex coniuge, e della sua famiglia di origine. Infatti la donna per ottenere l'affido condiviso non solo dovrebbe conciliare i propri interessi con quelli dell'ex coniuge, ma anche con quelli dei nonni, ai quali con la nuova legge verrebbe riconosciuta la possibilità di agire in giudizio per affermare il proprio diritto di visita.

Questo significa una ulteriore limitazione per la donna nella scelta del luogo dove radicare la propria vita e i propri interessi dopo la fine del matrimonio.

Inoltre, per mantenere l'assegnazione della casa familiare in caso di affido condiviso, la donna dovrebbe rinunciare a radicare in quella casa una nuova convivenza more uxorio. E' evidente che questo disegno di legge chiede alla donna, se vuole restare madre affidataria, di rinunciare a ricostruirsi una nuova vita affettiva. L'ex coniuge in questo modo, mediante il ricatto dell'affido condiviso, mantiene di fatto un controllo fortissimo sulla nuova vita della sua ex moglie. Questo controllo, oltre a essere eccessivamente limitativo della sfera di autodeterminazione della donna in condizioni di normalità, costituisce un vero e proprio fattore di rischio di rivittimizzazione per quei casi in cui la donna abbia denunciato l'ex coniuge per violenza e, nel caso lo stesso abbia ottenuto comunque l'affido condiviso, si trovi costretta al suo controllo. La proposta di legge, qualora approvata, obbligherebbe anche la donna che ha subito violenza ( e l'ha denunciata) a sedersi a un tavolo con il proprio aggressore e contrattare con lui le condizioni dell'affido, perché la mediazione sarebbe obbligatoria anche nei casi in cui la donna ha subito violenza.

Oltre a non prevedere la violenza di genere come causa di esclusione dell'affidamento condiviso, il disegno di legge 957 chiede il riconoscimento della sindrome di alienazione genitoriale (PAS) come causa di esclusione dell'affidamento.

Valutare l'affido dei bambini sulla base di una sindrome non riconosciuta nell'albo psichiatrico, portata avanti in America e ora anche in Italia dalle organizzazioni dei padri separati, significa privare i bambini della possibilità di difendersi nei casi di violenze subite dai padri.

In pratica significa che in qualunque procedimento di affido, se il bambino rifiuta di vedere il padre e se viene denunciato un abuso, un atto di pedofilia o di molestia sessuale, il padre ricorrerà alla PAS per dire sempre e comunque che si tratta di "condizionamento della volontà del minore" da parte della madre.

481 Doc. AIAF, Sulla proposta di modifica della legge 54/2006 in materia di affidamento condiviso, 11.02.2011, [http://www.aiaf-avvocati.it/files/2011/02/AIAF-Documento-su-DDL-957-in-materia-di-modifica-dell'affidamento-condiviso-11\\_2\\_20111.doc](http://www.aiaf-avvocati.it/files/2011/02/AIAF-Documento-su-DDL-957-in-materia-di-modifica-dell'affidamento-condiviso-11_2_20111.doc)

482 <http://www.aiaf-avvocati.it/affidamento-condiviso-e-proposte-di-modifica-della-legge-542006/>



Con l'ulteriore grave conseguenza che, sulla base della diagnosi di una malattia che non esiste (in quanto non è inserita nel DSM), il giudice, senza poter valutare altri elementi ai sensi dell'art. art. 155 c.c., in violazione delle garanzie costituzionali ex art.111 Cost.<sup>483</sup>, sarebbe costretto ad escludere la donna dalle decisioni relativi ai figli e dal diritto di visita nei confronti dei figli.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di prevedere accordi specifici con i Paesi stranieri di origine dei principali flussi migratori, al fine di agevolare la concreta possibilità di esercizio della potestà genitoriale a seguito dello scioglimento del matrimonio in maniera paritaria e non discriminatoria nei confronti della donna***
- ***Di prevedere la violenza assistita tra le cause di decadenza dalla potestà genitoriale***
- ***Di modificare la l. 54/2006 prevedendo come causa di esclusione dell'affido condiviso tutti i casi di violenza domestica, maltrattamento e abusi sessuali nei confronti della coniuge o sui figli minori***
- ***Di adottare ai sensi dell'art. 31 della Convenzione europea contro la violenza sulle donne ogni altra misura necessaria ad assicurare che il diritto di visita ed il diritto all'affido condiviso di un genitore non vanifichino il diritto alla protezione della donna e dei bambini.***

#### **16.7 ADDEBITO DELLA SEPARAZIONE E MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA FAMILIARE.**

Nel pronunciare la separazione, se ricorrono specifiche circostanze e se richiesto da una delle parti, il Giudice può dichiarare a quale dei due coniugi sia addebitabile la separazione. Possono condurre all'addebito della separazione anche i maltrattamenti o le vessazioni e umiliazioni che la donna subisce in ambito familiare.

Per giungere ad una pronuncia di separazione con addebito è necessario provare in corso di causa non solo i maltrattamenti ma anche accertare se tale violazione abbia assunto efficacia causale nella determinazione della crisi coniugale, cioè se i maltrattamenti sono stati la causa della intollerabilità della convivenza. E' molto difficile provare con testimoni le violenze domestiche. I maltrattamenti avvengono tra le mura domestiche, difficilmente accadono alla presenza di altre persone, gli unici testimoni sono i figli che, in quanto minorenni, non possono testimoniare. Ciò crea una grave violazione dei diritti delle donne in quanto le reiterate violenze fisiche e morali inflitte dal marito costituiscono violazioni talmente gravi dei doveri nascenti dal matrimonio da fondare, di per sé sole, non solo la pronuncia di separazione personale, in quanto cause determinanti della intollerabilità della convivenza, ma anche la dichiarazione della sua addebitabilità al marito. Anche il comportamento di sistematica denigrazione della donna operato dal marito è maltrattamento e si può qualificare come una sorta di "mobbing" domestico, inteso a ledere la dignità e a svilire l'immagine della donna, soprattutto di fronte ai figli.

La violenza psicologica familiare o coniugale è sicuramente una delle tante forme di maltrattamento che vengono vissute nel privato delle mura domestiche. Esso si concretizza in comportamenti e molestie psicofisiche che portano la vittima a smarrire gradatamente l'autostima. Tali comportamenti sono deputati solo per sminuire l'altro e distruggerne, così, la sua personalità. Tali "attentati psicologici" giorno dopo giorno creano un clima fortemente destabilizzante, attuando un processo di distruzione psicologica. Questa forma di violenza psicologica stenta ad essere riconosciuta nelle aule dei tribunali. La condotta illecita del marito, in questi casi, lede "ingiustamente" la personalità, la stima e le aspettative della donna in violazione degli artt. 32 della Costituzione e 2043 c.c. Nei casi di maltrattamento, infatti, vi è la violazione non solo dei doveri nascenti dal matrimonio (art. 143 c.c.) ma anche la lesione di diritti di rango costituzionale quali, in particolare, quelli della dignità della persona. I giudici, però, nell'ambito del procedimento di separazione, non riconoscono nessun risarcimento del danno alla donna, ex 2043 c.c.

Emerge ancora una volta che la violenza domestica che le donne subiscono non viene riconosciuto come trattamento disumano e degradante, come invece è riconosciuto dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo

483 L'OUA (Organismo Unitario dell'avvocatura) ha denunciato nel disegno di legge 957 "la mancanza di un approfondimento per quanto riguarda le situazioni legate alla sindrome di alienazione genitoriale e a comportamenti analoghi." Inoltre, la Commissione Famiglia Oua ritiene che: "L'approvazione delle norme di cui al DDL 957 implicherà un aumento esponenziale, ingiustificato della conflittualità, circostanza dannosissima per i minori ed in netto contrasto con le finalità della legge sull'affidamento condiviso." <http://www.oua.it/Documenti/2011.4.04%20-%20Affido%20condiviso.doc>

(Corte Edu, sentenza 9.06.2009, Opuz c. Turchia).

**SI RACCOMANDA:**

- ***Di adottare ogni misura necessaria ad assicurare il riconoscimento della violenza di genere agita nell'ambito della coppia come causa di addebitabilità della separazione.***

**16.8 PROBLEMATICA PERCEZIONE DEGLI ASSEGNI FAMILIARI TRA I CONUGI SEPARATI**

L'assegno per il nucleo familiare è una prestazione che è stata istituita per aiutare le famiglie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati da lavoro dipendente i cui nuclei siano composti da più persone e i cui redditi siano al di sotto di limiti stabiliti di anno in anno per legge. L'assegno spetta in misura diversa in rapporto al numero dei componenti e al reddito del nucleo familiare. In caso di divorzio o di separazione legale con affidamento congiunto dei figli, il diritto all'assegno per il nucleo familiare scatta a favore di entrambi i coniugi affidatari. Può essere stabilito di comune accordo quale dei due coniugi deve richiedere l'autorizzazione al trattamento di famiglia. Statisticamente, è più spesso la donna a dover essere autorizzata dall'ex coniuge al trattamento di famiglia, e molto spesso nelle separazioni conflittuali questa autorizzazione tarda ad essere rilasciata dall'ex coniuge, così che la donna fatica in concreto a percepire gli assegni familiari e viene discriminata ai sensi dell'art. 16 CEDAW nella gestione del denaro familiare.

**SI RACCOMANDA:**

- ***Che in caso di divorzio o separazione legale con affidamento congiunto dei figli, il diritto all'assegno per il nucleo familiare scatti automaticamente a favore del coniuge cui spetta il trattamento di famiglia, senza necessità di autorizzazione da parte dell'altro coniuge.***

**16.9 MANCATO VERSAMENTO DEGLI ASSEGNI DI MANTENIMENTO NEI CONFRONTI DEL CONIUGE**

Il ritardo o l'inadempimento nel versamento degli assegni di mantenimento è un fenomeno molto diffuso. Molto spesso, in special modo i coniugi che ricoprono lavori precari, se la conflittualità è alta pur di non pagare gli assegni di mantenimento si licenziano e lavorano in nero. Per accertare i redditi del coniuge inadempiente, ad oggi è necessario ricorrere al giudice, con ulteriore dispendio di tempi e denaro.

Il disegno di legge 957, promosso dalle associazioni dei padri separati, vorrebbe tagliare la possibilità di disporre indagini per individuare la capacità reddituale dei genitori, il che rappresenta "un regalo" per coloro che occultano redditi e patrimoni per sottrarsi agli obblighi nei confronti dei figli, inoltre vorrebbe anche eliminare ogni riferimento al tenore di vita goduto prima della separazione, il che comporta la perdita del diritto del minore a continuare a vivere come prima. Oltre a ciò, toglierebbe il godimento della casa familiare al coniuge affidatario nel caso intraprendesse una nuova convivenza more uxorio, ulteriore aspetto che ricadrebbe inevitabilmente sui minori stessi<sup>484</sup>.

E' evidente che il peso della separazione ricadrebbe ancora maggiormente sulle spalle della donna, discriminandola nell'esercizio dei poteri genitoriali e nella disponibilità dei beni.

**SI RACCOMANDA:**

- ***Che gli enti si surrogino nei diritti della donna sul coniuge inadempiente, creando fondi di sostegno per i coniugi che si vedono negato il pagamento dell'assegno di mantenimento.***
- ***Che si introduca la possibilità per il coniuge creditore di accedere alle informazioni sui redditi del soggetto obbligato al versamento dell'assegno senza dover ricorrere al giudice.***

**16.10 GESTIONE DEI BENI**

La comunione dei beni è il regime patrimoniale legale della famiglia, prediletto dal legislatore italiano a

484 Si veda anche: <http://www.oua.it/Documenti/2011.4.04%20-%20Affido%20condiviso.doc>.

seguito della riforma del diritto di famiglia del 1975. Con la comunione dei beni (art. 177 C.C.), i beni acquisiti durante il matrimonio, ad esclusione di quelli personali, dei beni posseduti prima del matrimonio, delle donazioni o delle eredità ricevute, diventano di proprietà comune e possono essere amministrati da entrambi. Anche i risparmi ed i debiti sono comuni. Con la separazione di beni (art. 215 C.C.) ogni coniuge rimane proprietario dei propri beni e contribuisce in modo proporzionale alle proprie sostanze alle necessità della famiglia. Per questo, il legislatore ha previsto il regime di separazione dei beni come eccezione, proprio a tutela della posizione della donna nella famiglia<sup>485</sup>. La separazione dei beni è consigliabile infatti solo nei casi in cui entrambi i coniugi abbiano il proprio reddito sicuro. Di fatto tuttavia la maggior parte dei coniugi italiani oggi opta per il regime di separazione dei beni. A fronte dell'alto numero in Italia di donne inoccupate, precarie e che si dedicano prevalentemente ai lavori di cura della famiglia, la scelta della separazione dei beni in caso di cessazione del matrimonio discrimina la donna, poiché non sono previsti altri meccanismi di divisione della ricchezza della famiglia, a differenza della maggior parte degli altri Paesi europei.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di prevedere sistemi di protezione del coniuge debole nei casi di scioglimento del matrimonio il cui regime patrimoniale sia di separazione dei beni.***

---

485 "Considerato che in regime di separazione dei beni ogni coniuge conserva la proprietà esclusiva del suo patrimonio e nulla ha da pretendere quanto al patrimonio altrui (essendo questa normativa comunque derogabile su accordo degli interessati), appare chiaro che le norme del codice civile non costituivano in alcun modo violazione dei principi di eguaglianza in senso giuridico, perché lo status formale del marito e della moglie ne risultava perfettamente identico. E tuttavia non poteva esservi forma più radicale di degradazione del ruolo familiare della donna, per effetto di una normativa che di fatto estendeva ai rapporti tra coniugi la logica capitalista di appropriazione di plusvalore. In assenza di previsioni che inderogabilmente dispongano criteri di valutazione del lavoro domestico della moglie, e delle sue eventuali attività di collaborazione all'impresa familiare giuridicamente non formalizzate, qualsiasi normativa dei rapporti patrimoniali tra i coniugi determina risultati di discriminazione economica della donna assolutamente evidenti. Più precisamente, una codificazione che privilegia il regime della pura e semplice separazione dei beni contestualmente legittima forme di autentica espropriazione di forza lavoro non retribuita. E l'estendersi all'ambito familiare di una così odiosa logica di appropriazione di plusvalore non si compie senza degradare in modo irreparabile la qualità dei rapporti coniugali, e la immagine stessa della famiglia come luogo degli affetti. Anche là dove non ne fossero violati i principi di eguaglianza in senso giuridico degli artt. 3 comma 1 e 29 comma 2, le norme del codice civile del 1942 nei loro effetti risultavano perciò incompatibili con qualsiasi prospettiva di attuazione del disegno costituzionale. Gli effetti di discriminazione della moglie dovuti al tradizionale regime dei rapporti patrimoniali tra i coniugi rappresentavano certamente uno degli "ostacoli di ordine economico e sociale" che l'art. 3 comma 2 impegna a rimuovere per assicurare alla donna eguaglianza in senso sostanziale. Le stesse garanzie di emancipazione femminile sono al tempo stesso condizione necessaria di ogni progresso verso il modello di famiglia delineato dall'art. 2.. (BESSONE 1975, p.2731).

## RACCOMANDAZIONE GENERALE 19

### VIOLENZA DI GENERE

#### 19.1 RAPPORTO GOVERNATIVO: MANCA UNA SEZIONE DEDICATA ALLA RACCOMANDAZIONE GENERALE 19

Il Rapporto del Governo Italiano non dedica una specifica sezione alla violenza degli uomini contro le donne. Il tema è stato relegato alle note xix-xxx del Rapporto, contrariamente a quanto indicato nella **Raccomandazione generale n. 12** (8° sessione, 1989), nella quale il Comitato invitava gli Stati firmatari di includere nei loro rapporti informazioni relative: 1) alla legislazione in vigore finalizzata a proteggere le donne da ogni tipo di violenza; 2) altre misure adottate per eliminare la violenza; 3) l'esistenza di servizi di supporto; 4) statistiche sulle manifestazioni di atti di violenza di vario tipo contro le donne.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che nel prossimo Rapporto Governativo venga dedicata una specifica sezione alla violenza di genere.***

#### 19.2 ASSENZA DI UNA DEFINIZIONE LEGISLATIVA DI VIOLENZA DI GENERE (R. G. 19 & ART. 1 CEDAW). CONSEGUENTE ASSENZA DI UNA STRATEGIA GLOBALE PER COMBATTERE TUTTE LE FORME DI VIOLENZA MASCHILE CONTRO LE DONNE.

L'ordinamento italiano è ancora privo di una definizione normativa di violenza di genere, in violazione di quanto disposto dalla **Raccomandazione gen. n. 19** (1992) § 6.

L'assenza di una definizione legislativa di "violenza di genere" riflette una inconsapevolezza generale, che si registra anche in capo alle Istituzioni, dell'origine comune di ogni forma di violenza commessa nei confronti delle donne in quanto donne, intesa come violazione dei diritti fondamentali delle donne a causa della loro appartenenza al genere femminile.

Questa inconsapevolezza determina un differente trattamento legislativo e giuridico delle diverse forme di violenza, e di conseguenza una dispari protezione tra le donne vittime di violenze sessuali, di violenza domestica, di mutilazioni genitali femminili, di molestie sessuali sul luogo di lavoro.

Esempio emblematico del mancato riconoscimento dell'origine comune di ogni forma di violenza maschile sulle donne è la legge finanziaria del 2007, che determina i fondi che avrebbero dovuto essere utilizzati per l'istituzione di un 'Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere' e per il 'piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere' (realizzato poi nel 2011 e chiamato "piano nazionale contro lo stalking e la violenza di genere"). Quello che rileva è la totale incapacità da parte del legislatore di cogliere che la violenza sessuale è una forma di violenza di genere, e non qualcosa di diverso dalla violenza di genere. E' evidente che l'utilizzo di un linguaggio inappropriato determina confusione anche i media e tra gli operatori sul significato effettivo di violenza di genere.

Questa inconsapevolezza ostacola la definizione di una strategia globale di contrasto a tutte le forme di violenza di genere. Nonostante dal 2005 ad oggi siano state introdotte nuove norme in materia<sup>486</sup>, l'obbligo/obiettivo della prevenzione mediante una legislazione integrata è inadempito.

L'ottica di genere è del tutto assente. Anche i recenti interventi normativi si sono rivelati inefficaci sul piano della prevenzione proprio perché le disposizioni normative, rispondendo a logiche diverse, di carattere securitario da un lato, di carattere simbolico dall'altro, non essendo coordinate tra di loro, pongono serie difficoltà interpretative ed applicative. Tale politica del diritto innalza sia il rischio di ulteriore violenza per le vittime che quello di limitazioni arbitrarie dei diritti e delle libertà degli individui in generale<sup>487</sup>. In tal senso, la **Raccomandazione n. 32/2005** del Comitato CEDAW è stata disattesa.

Il principale ostacolo alla realizzazione di una strategia globale di contrasto alla violenza di genere è l'assenza di volontà politica.

L'unico tentativo di riforma organica in materia di violenza di genere è costituito dal Disegno di Legge presentato nella precedente legislatura, n.2169/2007 sulle "Misure di sensibilizzazione e prevenzione,

486 Legge n. 54 del 8 febbraio 2006, Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli; Legge n. 7 del 9 gennaio 2006, Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile; Legge n. 38 del 3 febbraio 2006, Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet; Legge n. 38 del 23 aprile 2009, Conversione del decreto legge del 23 febbraio 2009 n. 11 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.

487 Sentenza n. 265/2010 della Corte Costituzionale

nonché repressione dei delitti contro la persona nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione" (c.d. DDL Bindi, Mastella, Pollastrini). I centri antiviolenza e le giuriste criticarono questo disegno di legge perché non introduceva una definizione di discriminazione e violenza di genere come richiesto dal comitato CEDAW e proponeva la visione della donna come oggetto di tutela insieme a bambini e anziani, riproducendo gli stereotipi sul ruolo della donna al posto di disporre strumenti per eliminarli<sup>488</sup>. In quella occasione, l'Associazione Giuristi Democratici, chiamata in audizione alla Commissione Giustizia della Camera, fornì ai Parlamentari la traduzione in italiano delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW del 2005. L'Associazione Giuristi Democratici presentò anche un testo contenente tutti gli emendamenti che era necessario apportare al disegno di legge affinché questo rispondesse alle istanze avanzate dal Comitato CEDAW nelle Raccomandazioni del 2005 e dunque potesse costituire un ottimo modello di legge organica capace di garantire l'implementazione della Convenzione<sup>489</sup>. Il disegno di legge non riuscì ad essere approvato prima della fine della legislatura. Da allora, non è stato posto in essere nessun altro tentativo di legislazione organica.

### **19.2.1 La convenzione europea contro la violenza sulle donne propone una definizione riduttiva di violenza contro le donne.**

La Convenzione europea<sup>490</sup> prevede una definizione riduttiva di violenza contro le donne<sup>491</sup> rispetto a quella prevista dalla Raccomandazione 19<sup>492</sup>.

## **SI RACCOMANDA:**

- **Di introdurre una definizione di violenza di genere conforme agli standards internazionali**

## **19.3 LA SENSIBILIZZAZIONE**

### **19.3.1 NESSUNA LOTTA CULTURALE AGLI STEREOTIPI SOTTESI ALLA VIOLENZA DI GENERE<sup>493</sup> (R.G. 19 & ART. 2, 3, 4, 5 CEDAW)**

L'aspetto educativo è giustamente imprescindibile nell'ambito di un'azione culturale di promozione del rispetto della pari dignità dei generi, non solo quello femminile ma anche le nuove identità che ancor più fortemente risentono di pregiudizi che frequentemente stanno alla base non solo di tragici episodi di violenza omofoba ma anche di disagio sociale tale da spingere al suicidio.

#### **19.3.1.1 Nessuna campagna nazionale di contrasto ai matrimoni forzati<sup>494</sup>**

#### **19.3.1.2 Inadeguate campagne per il contrasto alle FGM.**

Il Governo non ha adottato una strategia sistematica efficace di contrasto culturale alle mutilazioni genitali femminili. Appare del tutto insufficiente lo spot di comunicazione sociale "Nessuno escluso", andato in onda nella sola settimana dal 4 al 18 febbraio 2009<sup>495</sup>.

Per quanto attiene agli altri progetti di informazione e sensibilizzazione finanziati dal Ministero, ogni progetto era scollegato dagli altri e per nessuno di questi è stato monitorato l'impatto o c'è stato un follow up.

#### **19.3.1.3 Campagne contro lo stalking e la violenza domestica. Il messaggio ambiguo del Ministero.**

In Italia è diffusa la tendenza ad attribuire agli "altri" la violenza sulle donne come segno di differenziazione innanzitutto con questi altri, con i diversi, siano essi i migranti irregolari (falsamente presentati come i principali responsabili delle violenze sessuali dalla propaganda politica dei partiti di destra) e/o persone con problemi psichici od economici. Anche nella recente campagna pubblicitaria istituzionale promossa in occasione del G8, la violenza contro le donne veniva rappresentata come un "male oscuro": il messaggio diceva chiaramente che "la violenza sulle donne è ignoranza e follia"<sup>496</sup>. In teoria la pubblicità progresso

488 [http://www.giuristidemocratici.it/post/20070410172456/post\\_html](http://www.giuristidemocratici.it/post/20070410172456/post_html)

489 <http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/20070627101134.pdf>

490 *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, adottata ad Istanbul l'11.5.2011, attualmente non è ancora stata ratificata dall'Italia.

491 *"violence against women" is understood as a violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.*

492 *violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty.*

493 Paragrafo riferito alla Questione n. 12 del Comitato CEDAW.

494 Vedi il capitolo del Rapporto Ombra dedicato ai matrimoni forzati.

495 [http://www.governo.it/GovernoInforma/campagne\\_comunicazione/nessuno\\_escluso/index.html](http://www.governo.it/GovernoInforma/campagne_comunicazione/nessuno_escluso/index.html)

496 Campagna di comunicazione "Respect women Respect the world", promossa dalla Presidenza italiana del G8 per promuovere la conferenza



dovrebbe incoraggiare i media a decostruire i pregiudizi radicati nel tessuto sociale. Invece la campagna "respect women, respect the world" attribuendo all'essere una persona con problemi mentali (follia) o appartenente a fasce deboli (ignoranza) la causa della violenza, riproduce uno stereotipo che non corrisponde alla realtà statistica dei dati, i quali confermano che la violenza maschile sulle donne "in quanto donne" è trasversale e non è propria soltanto di questa categoria<sup>497</sup>. Pare che il Ministero delle Pari Opportunità non abbia chiaro il fatto che la violenza fisica sulle donne è una forma di violenza di genere, che riguarda le donne di ogni ceto sociale, e che costituisce un reato commesso da uomini "sani", e non è causata da malattie mentali o da disagi sociali (nella maggior parte dei casi): questa confusione viene riprodotta nella campagna pubblicitaria "respect women, respect the world", che al posto di informare, disinforma.

#### **19.3.1.4 Le molestie sessuali sul lavoro, mobbing, bossing.**

Il dato sommerso di molestie sessuali sul lavoro, mobbing e bossing nei confronti delle donne è ancora molto alto. Nonostante ciò non è stata attuata nessuna campagna comunicativa mediatica di impatto per contrastare questo diffuso fenomeno.

#### **19.3.1.5 La legislazione vigente è frutto di pregiudizi**

La legislazione vigente è fondata prevalentemente da una parte sulla logica della salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini e dall'altra su un'ottica familista.

Sotto il profilo della salvaguardia dell'ordine pubblico e di sicurezza essa risponde ad esigenze contingenti di contenimento dell'allarme sociale provocato da cruenti fatti di violenze sessuali, focalizzando l'attenzione su quelle commesse da stranieri, piuttosto che riconoscere la violenza di genere come una grave discriminazione della donna in quanto donna, che è agita soprattutto nelle relazioni familiari (**Raccomandazione generale n. 19**, 11° sessione 1992, §6), così come da ultimo ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 6 settembre 2009, Opuz c. Turchia.

Sul punto si citano gli interventi normativi 2008-2009<sup>498</sup>, ispirati ad una logica emergenziale e tutti conseguenti a fatti di violenze sessuali commessi da stranieri.

Tali interventi normativi risultano inadeguati ed inefficaci sul piano della sensibilizzazione contro la violenza, per i seguenti motivi:

- a) rafforzano la già diffusa percezione del fenomeno della violenza sulle donne come eccezionale ed episodico ;
- b) consolidano lo stereotipo in base al quale la violenza sulle donne è costituita da condotte criminose poste in essere da sconosciuti;
- c) contribuiscono a diffondere lo stereotipo in base al quale la violenza sulle donne è posta in essere da stranieri e da individui in genere socialmente ed economicamente svantaggiati ovvero affetti da patologie psichiatriche.

Sotto il profilo della prevalenza della tutela della famiglia, in contrasto con la **Racc. generale n. 19, §11,21,24 lett. e-f**, le leggi italiane in materia di violenza contro le donne sono orientate alla salvaguardia e alla ricomposizione del nucleo familiare anche in caso di conflitto esacerbato, piuttosto che alla tutela e all'empowerment della vittima di violenza di genere. Ciò è confermato, ad esempio, dall'art. 342 *ter* comma 2 c.c., che prevede l'intervento di un centro di mediazione familiare in caso di violenza domestica.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di promuovere campagne di sensibilizzazione e di informazione sulla violenza di genere e sulla normativa in materia.***
- ***Di sviluppare programmi di sensibilizzazione destinati agli uomini con lo scopo di***

contro la violenza sulle donne tenutasi a Roma il 9 settembre 2009.

[http://www.pariopportunita.gov.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1212:campagna-di-informazione-respectwomen-respect-the-world&catid=55:campagne-di-informazione&Itemid=122](http://www.pariopportunita.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1212:campagna-di-informazione-respectwomen-respect-the-world&catid=55:campagne-di-informazione&Itemid=122)

497 Dalla stampa, nel 2006 il 3,9 % deiomicidi risulta commesso per problemi psichici; nel 2007 il 5,5% vengono attribuiti a problemi psichici e il 6,3% a raptus o follia; nel 2008 il 4,4% dei casi sono ricondotti a problemi psichici e il 3,5% a raptus o follia, nel 2009 il 18% dei casi è ascritto a raptus, follia o problemi psichici (i dati sono qui raccolti congiuntamente). Le fonti dei dati riportati sono le ricerche effettuate sulla stampa dalla Casa delle donne per non subire violenza e pubblicate sul sito [www.casadonne.it](http://www.casadonne.it) nella sezione "materiali pubblicati" e rispettivamente "Femmicidi in Italia nel corso del 2006: indagine sulla stampa italiana" di C.KARADOLE; "La mattanza: Femmicidi in Italia nel corso del 2007, indagine sulla stampa" di Sonia GIARI; "Donne uccise dai loro cari: indagine sul femmicidio in Italia nel 2008" di C.VERUCCI, C.PASINETTI, F.URSO, M.VENTURINI; "Femmicidi nel 2009: un'indagine sulla stampa italiana" DI S.GIARI, C.KARADOLE, C. VERUCCI, C. PASINETTI. Fonte: B. SPINELLI "Un'analisi sulla violenza di genere in Italia alla luce delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW", negli atti del Convegno internazionale "Pari Opportunità e eguaglianza di genere: esperienze in Italia e in Turchia", Istanbul, 15.04.2010. <http://femmicidio.blogspot.com/2010/07/il-femmicidio-e-una-violenza-dei.html> (2010).

498 D.l. n.92/2008, Misure urgenti di sicurezza pubblica, d.l. n.11/2009, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori", L. n. 94/2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica..

*prevenire atti di violenza di genere.*

- *Di promuovere campagne di informazione sulle strutture di cura specializzate per le donne vittime di mutilazioni genitali femminili nelle lingue dei Paesi di provenienza delle donne presenti sui territori.*
- *Di promuovere campagne di informazione sugli strumenti di tutela dalle molestie sessuali sul luogo di lavoro, anche nelle lingue dei Paesi di provenienza delle donne presenti sui territori.*
- *Di promuovere la formazione obbligatoria delle rappresentanze sindacali aziendali in materie di molestie sessuali sul luogo di lavoro.*

#### **19.4 ASSENZA DATI STATISTICI (R.G. 19 & R.G. 9 CEDAW)**

Senza una adeguata analisi del fenomeno della violenza sulle donne e dei fattori che concorrono a determinarne la maggiore o minore incidenza nei territori locali, è impossibile predisporre piani di prevenzione adeguati.

L'Italia è uno dei Paesi europei che dispone del minor numero di statistiche.

E' anche uno dei pochissimi Paesi europei nei quali non viene effettuata sistematicamente una analisi dei costi sociali della violenza, in termini di sofferenza umana e perdita economica che ricade sulla collettività nel settore sociale, sanitario, giudiziario ecc. L'analisi dei costi della violenza dovrebbe influenzare sia lo stanziamento di fondi che la promozione di politiche mirate di prevenzione di specifiche forme di violenza.

##### **19.4.1 Assenza di dati statistici sull'incidenza delle FGM.**

La l. 7/2006 all'art. 2 comma 2 prevede che il Dipartimento per le pari opportunità acquisisca dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati. Ad oggi, non sono stati raccolti né diffusi dati sia a livello nazionale che a livello internazionale. Infatti, proprio a causa della mancata raccolta di dati statistici, il Governo non è stato in grado di rispondere alla Questione n. 13 posta dal Comitato per l'attuazione della CEDAW.

##### **19.4.2 Assenza di dati statistici sui matrimoni forzati.**

In Italia non esiste nessuna rilevazione statistica in grado di determinare la diffusione dei matrimoni forzati. Infatti non esistono dati disaggregati per genere e per nazionalità circa il numero di procedimenti giudiziari per l'annullamento del matrimonio, o circa il numero di ricongiungimenti familiari cui sia seguita la separazione o il divorzio dei coniugi. L'unica indagine sul territorio effettuata da una associazione dimostra che i matrimoni forzati costituiscono un fenomeno sommerso che risulta in aumento, per cui urge una rilevazione di carattere nazionale per stabilire in via approssimativa l'incidenza del fenomeno sul totale della popolazione straniera presente in Italia<sup>499</sup>.

##### **19.4.3 Non è prevista una raccolta ed analisi periodica e sistematica dati relativi alle varie forme di violenza di genere**<sup>500</sup>.

Il Governo non è stato in grado di rispondere alla **Questione n. 15** posta dal Comitato CEDAW poiché non dispone di dati adeguati.

In Italia è quasi impossibile ottenere dati annuali sulla violenza domestica (gli ultimi dati risalgono a una ricerca del 2006), e di conseguenza non si hanno dati esatti sulle vittime ad alto rischio, perché non c'è un osservatorio nazionale sulla violenza di genere. Analoga è la situazione per quanto concerne i dati sugli omicidi e sui tentati omicidi in famiglia, perché il Ministero dell'Interno non fornisce dati specifici che consentano di approfondire l'analisi sulla relazione intercorrente tra vittima e carnefice. Gli unici dati disponibili sono quelli dell'Eures, che raccoglie i dati dell'ANSA.<sup>501</sup>

La stessa difficoltà si riscontra nell'analisi dei dati a livello locale. L'unica ricerca epidemiologica sulla violenza di genere a livello nazionale è quella ISTAT, "La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia"<sup>502</sup>, in cui è possibile trovare dati sulle denunce per stupro, sulle violenze domestiche, sulle molestie e sullo stalking, ma non su omicidi e tentati omicidi<sup>503</sup>.

499 "PER FORZA, NON PER AMORE". I MATRIMONI FORZATI IN EMILIA-ROMAGNA. Studio esplorativo. A cura di Trama di Terre, Bologna, 2010.

500 Paragrafo riferito alla Questione n. 15 del Comitato CEDAW.

501 Eures-Ansa, L'omicidio volontario in Italia. Rapporto Eures-Ansa 2009, Roma 2009: dati del 2008.

502 Anno 2006, published in 2007.

503 Introduzione e commenti alle interviste realizzate nell'ambito del progetto DAPHNE da A. ROMANIN e I. BERGAMI, Casa delle donne per non subire violenza, Bologna, Italia.

La carenza di dati è drammatica ed incide significativamente sull'incapacità da parte delle Istituzioni di predisporre politiche di prevenzione e protezione delle vittime di violenza di genere adeguate. Non si capisce come un Governo possa essere in grado di stanziare finanziamenti adeguati e porre in essere politiche di protezione delle vittime di violenza adeguate, se neppure è in grado di riferire quante case rifugio si trovano sul suo territorio.

Mancano i dati sul numero di ordini di protezione richiesti ed emessi a protezione delle vittime di violenza di genere, sulle denunce e sull'esito dei processi, perché la maggior parte delle Procure e dei Tribunali italiani utilizza metodi di raccolta dei dati differenti e non li disaggregano per genere. In questo modo, a dieci anni dalla promulgazione della l. 154/2001 sugli ordini di protezione nei casi di violenza domestica, non è possibile valutare l'efficacia di questa legge ed i motivi per cui in molte Regioni risulta disapplicata, ed invece in altre è applicata anche in tempi rapidissimi.

Altresì, non disponendo di dati relativi all'esito delle denunce e dei procedimenti penali instaurati dalle vittime di violenza di genere, risulta difficile spiegare il sommerso che ancora caratterizza fortemente questi fenomeni criminali.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Che l'Istituto nazionale di statistica, nell'ambito delle proprie risorse e competenze istituzionali, assicuri lo svolgimento di statistiche che rilevino : a) i costi sociali della violenza; b) i casi denunciati di atti persecutori, molestie, maltrattamenti, violenze di genere o connesse all'orientamento sessuale; c) l'esito delle denunce relative ai crimini suddetti e la durata dei relativi processi, se instaurati; d) il numero di richieste di applicazione degli ordini di protezione civili e penali per ogni distretto di Corte di appello, e quelli effettivamente emessi; e) il numero di ordini di protezione violati, per i quali si è resa necessaria l'applicazione di misure più severe; f) il numero di omicidi in cui la vittima è una donna, ed il numero di casi nei quali l'omicidio è stato preceduto da altri atti di violenza denunciati dalla donna o dall'applicazione di ordini di protezione, o da provvedimenti di separazione o divorzio; e) ogni altro indicatore ritenuto necessario per valutare i fattori correlati all'incidenza degli episodi criminosi commessi in danno di una donna in quanto donna.***
- ***Che ogni Istituzione giudiziaria, Tribunali, Corti e Procure raccolgano dati disaggregati per genere con metodologie uniformi.***

## **19.5 LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE**

### **19.5.1 INADEGUATEZZA DEI PIANI DI AZIONE NAZIONALE (R.G. 19 & ART. 2 CEDAW)**

#### **19.5.1.1 I Piani di azione nazionali non rispettano gli standard internazionali**

La campagna UniTE prevede il 2015 come termine ultimo entro il quale devono dotarsi di un Piano di azione nazionale supportato da adeguati finanziamenti, come pure sollecitato dalle Risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU n. 61/143 del 2006 e 63/155 del 2008.

I Piani nazionali predisposti dal Governo italiano in materia di violenza di genere, per l'attuazione della Risoluzione ONU n. 1325 e per la prevenzione e l'eliminazione delle FGM sono del tutto inadeguati alla luce degli standard<sup>504</sup> internazionali di redazione dei Piani nazionali.

#### **19.5.1.2 I Piani di azione nazionali sono destinati ad essere inefficaci**

Per la genericità con cui sono formulati, per l'assenza di obiettivi chiari realizzabili nei tempi previsti, e per l'assenza di fondi specifici destinati all'attuazione di ogni azione, i Piani nazionali elaborati dal Governo costituiscono più che altro delle linee guida programmatiche, ma non sono dotati di efficacia operativa.

##### **19.5.1.2.1 Gli obiettivi sono irrealizzabili in assenza di fondi**

##### **19.5.1.2.2 Le strategie non sono fondate su evidenze statistiche**

I Piani nazionali sviluppano azioni a prescindere da una conoscenza reale ed effettiva dei fenomeni sui quali vogliono intervenire. In assenza di statistiche che offrano un quadro attuale e dettagliato a livello nazionale, regionale e locale, non si capisce come sia stato possibile definire strategie specifiche e modelli di intervento. In particolare, nel Piano nazionale antiviolenza, manca un'analisi critica della situazione esistente e non vengono individuati gli attuali punti di debolezza nella prevenzione, protezione e

504 UNIFEM, "Introductory Brief & Suggestions: Formulating NATIONAL ACTION PLANS (NAPs) to END VIOLENCE against WOMEN and GIRLS", settembre 2010; Council of Europe, "Handbook on National machinery to promote gender equality and action plans. Guidelines for establishing and implementing National machinery to promote equality, with examples of good practice", Strasburgo, maggio 2001.

persecuzione della violenza di genere.

### **19.5.1.2.3 I Piani di azione nazionali sono stati redatti in assenza di un adeguato confronto con la società civile**

I Piani nazionali sono stati redatti senza un previo ed effettivo dialogo con la società civile e le associazioni che operano nel settore, che sono state consultate esclusivamente nel momento in cui il Piano era già in fase di adozione, e dunque strutturalmente e sostanzialmente già formato.

I Piani non accolgono le buone prassi e le Raccomandazioni provenienti dalla società civile e dall'associazionismo che opera nei settori di interesse.

### **19.5.1.3 Il Piano nazionale contro la violenza sulle donne<sup>505</sup>**

#### **19.5.1.3.1 Il PNA Non specifica i fondi allocati. Non mette a disposizione risorse adeguate per lo sviluppo di reti locali.**

Il Piano nazionale contro la violenza sulle donne non specifica mai l'entità dei fondi allocati né per anno, né per la vigenza triennale del Piano, né per la realizzazione di ogni obiettivo. Inoltre non è chiaro chi decide gli impegni e verifica i risultati. Nel paragrafo 5. "Attuazione e monitoraggio" del Piano si dice che "Il Ministro costituirà un Comitato con funzioni di monitoraggio sull'andamento delle attività del Piano, composto dai rappresentanti delle Amministrazioni statali coinvolte, delle Regioni e delle autonomie locali". Nel paragrafo precedente sono anche definite le azioni delle Regioni e delle autonomie locali con compiti importanti sulla programmazione degli interventi a livello locale, di coordinamento degli organismi deputati sul territorio e di promozione e sostegno per la formazione degli operatori impegnati nel settore. Tuttavia tali affermazioni sono vuote di significato e di possibilità di realizzazione alla luce del fatto che l'UPI e l'ANCI nel parere richiesto obbligatoriamente in sede di Conferenza Unificata hanno scritto testualmente. "Nell'esprimere parere favorevole, dopo aver richiamato il ruolo e l'importanza degli enti locali nella creazione di servizi contro la violenza, Anci e Upi intendono tuttavia formulare le seguenti Raccomandazioni: 1) valutare l'opportunità di prevedere nel Piano nazionale, che a livello locale vengano predisposti Piani regionali, provinciali, comunali e di area metropolitana, eventualmente entro un tempo massimo, decorso il quale si applicano le modalità previste dal Piano nazionale. 2) i fondi per la realizzazione di campagne e interventi finalizzati alla costruzione, potenziamento e valorizzazione dei centri antiviolenza e per la prima accoglienza in emergenza andrebbero esplicitamente previsti nel Piano e in seguito assegnati agli enti locali per la gestione e l'operatività, attraverso le Regioni.

E' chiaro in questa Raccomandazione della Conferenza unificata la consapevolezza che il lavoro di aiuto alle donne e la costruzione della rete locale in grado di intervenire sulla formazione di tutti i soggetti coinvolti nell'affrontare gli effetti della violenza maschile, se hanno bisogno di un quadro nazionale e di direttive omogenee nei diversi settori implicati, devono tuttavia essere strutturati ed agire sul piano sociale, culturale, sanitario, educativo e repressivo ecc. a livello locale. Con risorse certe e responsabilità definite. Ovvero, se l'obiettivo del Piano antiviolenza nazionale è combattere la violenza contro le donne e sostenere i servizi a cui possono rivolgersi le donne, trovando aiuto reale ed efficace, occorre finanziare e sostenere i centri antiviolenza più di quanto non si sia fatto finora e questo può avvenire solo trasferendo risorse alle Regioni<sup>506</sup>.

Invece il Governo ha riconosciuto che i centri vanno potenziati ma non ha messo a disposizione fondi per gli enti che devono finanziare i centri. Nel Piano non ci sono previsioni finanziarie salvo il riferimento ai finanziamenti per ristrutturare i servizi per donne in difficoltà all'Aquila, i cui centri antiviolenza erano tutti in case in affitto. Se mai l'Aquila sarà ricostruita non ci vuole una grande fantasia per sapere a chi andranno questi fondi. Ai centri sembra difficile perché nel frattempo la Regione Abruzzo per mancanza di risorse ha de-finanziato la legge regionale sui centri antiviolenza.

Eppure i soldi ci devono essere se grande è l'importanza data alle campagne di sensibilizzazione gestite dal DPO, già in atto, e per qualche intervento nelle scuole. Ma quanti siano non è dato sapere e, in questo silenzio, è facile immaginare che per i centri e i progetti contro la violenza oramai privi di fondi sarà presentato un bando non certo di milioni di euro per finanziare progetti annuali, che farà sprecare tempo ed energie preziose, con esito incerto, a tutte le realtà di donne che da anni lavorano con grande capacità ed abnegazione ma che rimangono operatrici di progetti precari, sempre sottoposti ad ulteriore verifica. E non servizi stabili con finanziamenti programmati certi nel tempo.

L'obiettivo di estendere e rafforzare i centri, che a parole nel Piano viene considerato essenziale, viene poi rinviato a Regioni ed enti locali, praticamente senza finanziamenti e nonostante si riconosca esplicitamente la mancanza di servizi omogenei su tutto il territorio nazionale, con grave danno delle donne che, a seconda di dove vivono, possono o meno trovare servizi in grado di accoglierle e sottrarle alla violenza e ai

505 Di qui in avanti PNA (Piano Nazionale Antiviolenza).

506 La maggioranza delle quali ha leggi in questo senso ma poche risorse, anzi sempre meno, per farle funzionare perché nel frattempo si strangolano i Comuni o le Province che finora hanno sopperito con fondi propri alle assenze del Governo.

maltrattamenti.

Quindi gli obiettivi del Piano che al punto 2) e 5) parlano di potenziare i Centri antiviolenza e i servizi di assistenza, sostegno, protezione e reinserimento delle vittime e della necessità di introdurre misure "assistenziali" a sostegno delle vittime di violenza di genere sono vanificate in partenza. Ma la mancata presenza di centri su tutto il territorio nazionale ha una serie di altre conseguenze molto precise: senza i centri non c'è un adeguato lavoro di rete locale e senza un adeguato lavoro di rete locale le iniziative di sensibilizzazione, di intervento e di repressione non possono che essere sporadiche e affidate a una conoscenza parziale del fenomeno. Infatti la mancanza di rete locale non permette lo scambio e la formazione sistematica tra i diversi servizi e operatori che intervengono o potrebbero intervenire sul fenomeno, quindi non c'è scambio e sedimentazione di saperi e dei problemi comuni a cominciare dal problema del riconoscimento e della rilevazione sistematica della violenza contro le donne sulla base di una cultura condivisa. Nel Piano d'altronde la rilevazione del fenomeno non è altro che la messa in comune dei dati emersi con le denunce o i processi e i dati del 1522, o quelli dei centri antiviolenza. Questo nonostante nel testo sia detto a chiare note che la violenza contro le donne è un fenomeno in larghissima parte sommerso. La rilevazione quantitativa e qualitativa, sapere quanto e come è diffusa la violenza nel nostro paese e come si deve agire per modificare questa realtà non appare necessario al Ministro delle pari opportunità, nonostante questo sia un obiettivo del Piano stesso. Dopo la ricerca Istat, pubblicata nel 2006, grazie all'impegno economico del DPO gestito allora dal centro sinistra, nessuna altra ricerca specifica è stata finanziata e questo, in un paese in cui le ricerche di genere non sono obbligatorie, crea problemi di non poco conto. Inoltre non esistono rilevazioni sistematiche né in ambito sanitario o sociale sul tema.

Tutti i Piani nazionali in Europa hanno affrontato il problema delle rilevazioni sistematiche perché solo dati attendibili permettono la programmazione di politiche efficienti. La Ministra non si cura di questo e pone il problema del rilevamento affidandolo solo ai dati che può produrre il numero verde 1522 (affidabile e benemerito) ma che riguarda un'utenza auto-selezionata e i dati dei centri antiviolenza interessanti a livello di stima sono pochi e con una distribuzione diseguale su tutto il territorio nazionale. I loro dati, come ha dimostrato la ricerca Istat, hanno elementi qualitativi importanti ma si tratta di una rilevazione parziale. In conclusione per anni le donne hanno atteso un Piano d'azione organico ed efficace, salvo ritrovarsi con un testo partorito in assenza dei soggetti interessati e che non ha raccolto le esigenze più concrete poste da Anci e Upi. La conseguenza è un Piano fragile, velleitario e senza trasparenza sulle destinazione delle risorse che non depone positivamente sulla volontà politica di combattere la violenza maschile<sup>507</sup>.

**19.5.1.3.2 Non è ancora stato costituito il Comitato di monitoraggio sull'andamento delle attività del PNA, previsto dal punto 5 del piano stesso.** Si ritiene che, contrariamente a quanto previsto, dovrebbero far parte del Comitato anche rappresentanti dei centri antiviolenza ed esperte indipendenti in materia di violenza di genere.

**19.5.1.3.3 Non sono previste azioni puntuali per la realizzazione degli obiettivi indicati.**

Gli obiettivi indicati sono generici. Per la realizzazione di questi obiettivi non vengono indicate azioni puntuali. Non si distingue tra obiettivi di medio e lungo termine e non sono individuati soggetti responsabili per l'attuazione di ogni azione e per il monitoraggio sul raggiungimento dei singoli obiettivi.

**19.5.1.3.4 Non si fa più riferimento all'istituzione dell'Osservatorio per la violenza di genere,** stabilita dalla finanziaria del 2007 e non ancora realizzata.

**19.5.1.3.5 Non sono previste azioni specifiche per i gruppi vulnerabili di donne.** Nel piano nazionale antiviolenza non sono previste azioni specifiche per l'indagine, la prevenzione e la protezione della violenza nei confronti delle donne disabili e delle donne private della libertà personale.

**19.5.1.3.6 Non sono previste azioni specifiche per le donne migranti, Rom e Sinte.** Nel piano nazionale antiviolenza non sono previste azioni specifiche per l'indagine, la prevenzione e la protezione della violenza nei confronti delle donne migranti, Rom e Sinte.

**19.5.1.3.7 Non vengono determinati gli standard minimi di tutela ed in quale tempo devono essere resi accessibili a tutte le vittime di violenza.**

Al Governo non è neppure noto il numero di case rifugio presenti sul territorio.

Nel piano nazionale antiviolenza, il Governo non spiega in quale modo intende conseguire lo standard minimo determinato dal Consiglio d'Europa, che prevede l'esistenza di almeno una casa rifugio ogni diecimila donne e di almeno un centro antiviolenza in ogni capoluogo di provincia.

**19.5.1.3.8 Non vengono previste azioni in ambito scolastico.** Il Piano antiviolenza non considera la scuola e gli operatori scolastici come soggetti che devono essere necessariamente destinatari e promotori delle attività di formazione, prevenzione, informazione. E' sicuramente insufficiente in tal senso la previsione di una settimana all'anno di sensibilizzazione degli alunni circa la violenza maschile sulle donne.

507 TOLA V., 3.05.2011, [http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13526%3Apiano-nazionale-contro-la-violenza-alle-donne-ma-la-carfagna-ce-o-ci-fa&Itemid=54](http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com_content&view=article&id=13526%3Apiano-nazionale-contro-la-violenza-alle-donne-ma-la-carfagna-ce-o-ci-fa&Itemid=54).



#### **19.5.1.4 Il Piano nazionale per l'attuazione della Risoluzione ONU n.1325**

In Italia la società civile è da lungo tempo impegnata nella promozione dell'implementazione della Risoluzione ONU 1325<sup>508</sup>. La rappresentanza italiana del gruppo di lavoro tematico (Genere Pace e Sicurezza) dell'EPLO<sup>509</sup> ha sistematicamente inviato al MAE ed all'ufficio competente per l'attuazione della Risoluzione 1325 i documenti e le Raccomandazioni prodotte dalla società civile a livello europeo, fornendo informazioni su iniziative e attività concernenti l'attuazione della risoluzione anche a livello nazionale.<sup>510</sup>

Le ONG italiane coinvolte nell'implementazione della Risoluzione ONU 1325 hanno prodotto un documento per celebrarne il decennale<sup>511</sup> ed organizzato una conferenza presso il Parlamento italiano ("Presentazione del Rapporto Donne Pace e Sicurezza in una prospettiva italiana", 31 Novembre 2010, Parlamento, Sala Mappamondo) per sollecitare un processo di adozione del Piano Nazionale trasparente e partecipato. Nonostante ciò, come accaduto per la redazione degli altri piani di azione, anche per il Piano nazionale per l'attuazione della Risoluzione ONU 1325 la società civile è stata coinvolta in una fase già avanzata della redazione del Piano (vedi **paragrafo 8.3 del Rapporto Ombra**). Peraltro, non si è tenuto conto delle Raccomandazioni già elaborate sul tema dalla società civile e il Piano ripropone tutte le criticità formali e strutturali già evidenziate per il Piano Nazionale antiviolenza, che ne fanno uno strumento inefficace per l'implementazione della Risoluzione ONU, per il quale non sono stati stanziati fondi specifici.

#### **19.5.2 INSUFFICIENTE FORMAZIONE DEGLI OPERATORI**

La formazione degli operatori sociali, sanitari, dell'avvocatura, della magistratura e delle forze dell'ordine svolge un ruolo cruciale nelle politiche di contrasto alle discriminazioni ed alla violenza di genere. Molto spesso la vita della donna dipende dalla capacità dell'operatore di pronto soccorso, dell'avvocato, o dell'agente di saper valutare il rischio di rivittimizzazione della donna che gli chiede supporto, o dalla sua capacità di indirizzare con prontezza la donna ai centri antiviolenza presenti sul territorio e di informarla sugli strumenti giuridici a disposizione per uscire da quella situazione<sup>512</sup>. La formazione secondo un'ottica di genere delle autorità giudiziarie e delle forze di pubblica sicurezza è al momento asistemica e raramente coinvolge le associazioni e le esperte di violenza di genere<sup>513</sup>. E' solo grazie all'iniziativa dei centri antiviolenza che negli ultimi venti anni sono stati offerti agli operatori tanto dell'area giuridica quanto dell'area psico-socio-sanitaria cicli di formazione in materia di violenza maschile sulle donne improntati in un'ottica di genere<sup>514</sup>.

##### **19.5.2.1 L'insufficiente formazione dei magistrati determina una insufficiente protezione delle vittime.**

I magistrati, nonostante i progressi fatti nella formazione in materia di violenza di genere, non risultano ancora sufficientemente in grado di procedere, in fase di indagini preliminari, ad una adeguata valutazione della pericolosità del soggetto che ha commesso la violenza, e di conseguenza del grado di rischio per la vittima di subire nuove aggressioni. A questo fattore si aggiunge il dato culturale, che tradizionalmente ha spinto i magistrati a non applicare misure cautelari particolarmente afflittive negli episodi di violenza di genere<sup>515</sup>.

L'incapacità di proteggere la persona offesa e l'allarme sessuale destato in particolare dai reati sessuali, ha spinto il legislatore a modificare l'art. 275 comma 3 del codice di procedura penale, prevedendo l'obbligatorietà della misura della custodia cautelare in carcere per chi fosse indagato per i reati di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e prostituzione minorile.

Tuttavia prevedere per legge la misura cautelare più gravosa, quella della custodia in carcere, come obbligatoria, vuole solo rassicurare la collettività ma di fatto non tutela davvero chi è vittima di questa tipologia di reati, che spesso si ritrova da sola ad affrontare le fasi del processo e quelle successive.

In Italia infatti l'obbligo del carcere come unica misura cautelare applicabile è possibile solo per i reati di criminalità organizzata perché in questi casi la pericolosità sociale dell'indagato è presunta. Nelle altre

508 [http://www.pangeaonlus.org/download/eventi/2010/25novembre/Atti\\_convegno\\_1325\\_dicembre2009.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/eventi/2010/25novembre/Atti_convegno_1325_dicembre2009.pdf)

509 Luisa del Turco, membro del Centro Studi Difesa Civile.

510 Si veda ad esempio: EPLO, Civil Society Recommendations on the Implementation of UN SCR 1325 in Europe, [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/CSO\\_Recommendations\\_Implementation\\_UNSCR1325\\_in\\_Europe.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/CSO_Recommendations_Implementation_UNSCR1325_in_Europe.pdf) ; EPLO, 10 points on 10 years UNSCR1325 in Europe, CSO Position Paper on Europe-wide Implementation of UN Security Council Resolution 1325, [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/CSO\\_Position\\_Paper\\_10\\_Points\\_on\\_10\\_Years\\_UNSCR\\_1325\\_in\\_Europe\\_1008.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/CSO_Position_Paper_10_Points_on_10_Years_UNSCR_1325_in_Europe_1008.pdf) .

511 Documento "Donne, pace e sicurezza, a dieci anni dalla risoluzione 1325, una prospettiva italiana", di Action Aid e Fondazione Pangea, scritto da Luisa Del Turco a: [http://www.actionaid.it/filemanager/cms\\_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti\\_DONNE\\_pdf/Rapporto\\_AAePANGEA.pdf](http://www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_DONNE_pdf/Rapporto_AAePANGEA.pdf) ,o <http://pangeaonlus.org/main.php?liv1=eventi&liv2=eventi&liv3=2010&liv4=25novembre&liv5=rapporto>

512 B. SPINELLI "Un'analisi sulla violenza di genere in Italia alla luce delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW", negli atti del Convegno internazionale "Pari Opportunità e eguaglianza di genere: esperienze in Italia e in Turchia", Istanbul, 15.04.2010. <http://femminicidio.blogspot.com/2010/07/il-femminicidio-e-una-violenza-del.html> (2010).

513 Risale solo all'ottobre 2010 il primo corso organizzato dal CSM per i magistrati in tema di violenza domestica e violenza di genere.

514 A Roma ad esempio, si è concluso nell'ottobre 2010 il Progetto Stre.ga. che ha formato oltre 500 operatori delle forze dell'ordine.

515 In particolare, nelle ipotesi di sessuale e di violenza domestica e, più in generale, nei casi di reati contro la vita o la libertà sessuale di persona conosciuta.

ipotesi è sempre il giudice che, valutando anche la pericolosità del soggetto, deve decidere quale sia la misura cautelare più adeguata al caso concreto.

Per questo motivo, con sentenza n. 265/2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato questa disposizione incostituzionale. La sentenza dovrebbe essere di monito al legislatore: non si può pensare che il problema della protezione della vittima si risolva prevedendo la carcerazione come obbligatoria. Il problema è culturale, e si risolve da un lato decostruendo gli stereotipi patriarcali sul ruolo della donna all'interno della società, e dall'altro con una adeguata formazione dei magistrati. Questi stereotipi infatti non sono assunti solo da chi commette i reati, ma qualche volta anche chi è chiamato a giudicarli. Molto spesso ad esempio nei reati di violenza sessuale la valutazione della gravità della condotta è sempre più ravvisata quando l'azione è commessa da un estraneo e su strada; al contrario, per le violenze che avvengono all'interno delle relazioni di lavoro, familiari, amicali, molto spesso viene riconosciuto un minore disvalore sociale, che a volte si traduce addirittura nella applicazione di una pena nei limiti della sospensione condizionale. Quale tutela per queste donne? Ovvero, quale tutela per la maggior parte – statisticamente parlando – delle vittime di violenza sessuale? Sicuramente non è sufficiente la repressione penale, ma occorre migliorare e implementare l'utilizzo della l. 154/2001 e dunque degli ordini di allontanamento, fornendo ascolto e supporto effettivo, anche e soprattutto in termini psicologici ed economici, alle donne che denunciano di essere vittime di tali crimini durante la fase delle indagini e del procedimento penale. L'incolumità psico-fisica della vittima non trova la sua massima tutela nella privazione della libertà dell'indagato, ma in una rete di protezione che è obbligo del Governo prevedere, garantire e attuare<sup>516</sup>.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di rivedere sistematicamente secondo gli standard internazionali il Piano nazionale anti violenza, coinvolgendo nella revisione le esperte indipendenti in materia di violenza di genere e l'associazionismo femminile e femminista e le ONG.***
- ***Di adottare un piano nazionale per la prevenzione e il contrasto ai matrimoni forzati, previa consultazione delle esperte indipendenti in materia di violenza di genere e immigrazione, dell'associazionismo femminile e femminista e dei centri anti violenza che già hanno preso in carico situazioni di vittime di matrimoni forzati.***
- ***Di rivedere la disciplina civilistica e penalistica in materia di prevenzione della violenza di genere, attuando un coordinamento tra le varie norme, non senza la consultazione di associazioni di donne e giuriste esperte in violenza di genere.***
- ***Di stanziare uno specifico fondo per finanziare azioni di prevenzione sviluppate da organizzazioni non governative e associazioni femminili che lavorano con le donne vittime di violenza di genere.***
- ***Di garantire una protezione sociale adeguata per le vittime di violenza di genere, ivi comprese le donne straniere, attraverso la previsione di uno specifico ed autonomo titolo di soggiorno.***
- ***Di pianificare un programma di formazione in un'ottica di genere per tutti gli operatori giudiziari e le forze di pubblica sicurezza e per gli operatori dell'area psico-socio-sanitaria, coinvolgendo le associazioni e le esperte di violenza di genere.***
- ***Di provvedere alla formazione specifica, anche mediante la diffusione di linee guida, delle forze dell'ordine e della magistratura sulla valutazione della pericolosità dei sex offenders e degli autori di violenza domestica, affinché venga garantita la protezione delle vittime di tali reati, con un uso adeguato di tutte le misure cautelari previste dal nostro ordinamento***
- ***Di promuovere programmi periodici obbligatori di sensibilizzazione e di formazione del personale sanitario anche attraverso l'integrazione obbligatoria dei programmi di studio dei diplomi universitari e dei programmi di specializzazione delle professioni socio-sanitarie con contenuti concernenti la prevenzione e la diagnosi precoce della violenza di genere, nonché l'intervento e il sostegno alle vittime di violenze familiari, di genere e basate sull'orientamento sessuale determinate anche da conflitti culturali e***

516 Associazione Nazionale GIURISTI DEMOCRATICI, Gruppo di ricerca "generi e famiglie", "Un commento alle reazioni suscitate della sentenza n. 265/2010 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 275 co. 3 cpp in relazione alla misura della custodia cautelare prevista per i reati di violenza sessuale", 22.07.2010, [http://www.giuristidemocratici.it/post/20100723084010/post\\_html](http://www.giuristidemocratici.it/post/20100723084010/post_html)

## 19.6 LA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE

### 19.6.1 MANCATA CREAZIONE DI UNA BANCA DATI

Molto spesso la protezione delle vittime di violenza di genere è inadeguata a causa della mancata raccolta di informazioni circa il grado di vittimizzazione.

Ad esempio, se la vittima si trasferisce e lo stalker la segue, le forze dell'ordine cui si presenterà per esporre denuncia non possono essere a conoscenza del fatto che in altro paese è già stata presentata denuncia analoga. Già da tempo i Giuristi Democratici avevano consigliato la predisposizione di una banca dati che raccolga e metta in comune tra tutti i Commissariati le denunce e gli esposti presentati dalle vittime di molestie e di reati che costituiscono forme di violenza di genere o basata l'orientamento sessuale. Una banca dati in tal modo strutturata, con tutte le garanzie di privacy per il soggetto presunto molestante e la vittima denunciante, che non abbia alcuna rilevanza ai fini dei precedenti giudiziari, ma che raccolga tutte le segnalazioni per un arco temporale pari a cinque anni, consente alle autorità di inquirenti di individuare casi di stalking anche in quelle ipotesi, molto frequenti in realtà, in cui la vittima denunciante non espone i precedenti esposti per fatti meno gravi eseguiti in altri Commissariati, o semplicemente omette di ricordare altri episodi di molestie di cui è stata vittima, la cui gravità in sé sfugge alla parte. La banca dati peraltro fungerebbe indubbiamente anche come strumento di tutela per il soggetto presunto molestante, a fronte della sempre maggiore "querulomania", che spinge molti ex partner, per astio, a presentare per episodi del tutto irrilevanti denunce su denunce, senza la presenza di condotte materialmente discriminanti o altrimenti offensive. In ogni caso, si ritiene sia il mezzo migliore per tenere monitorate da parte delle forze dell'ordine situazioni critiche che spesso rischiano, dopo denunce e denunce, di trasformarsi in femminicidi<sup>517</sup>. Si accoglie con favore che il suggerimento della creazione di una banca dati sia stato accolto nel Piano Nazionale antiviolenza al punto 4), ma non è chiaro se siano già iniziate le raccolte di dati disaggregati e come si abbia intenzione di procedere.

### 19.6.2 ASSENZA DI STRUMENTI SPECIFICI PER LA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI MATRIMONI FORZATI (v. Capitolo sui matrimoni forzati del Rapporto Ombra)

### 19.6.3 INSUFFICIENTE APPLICAZIONE DELLA LEGGE 154/2001 (ORDINI DI PROTEZIONE)

In alcuni tribunali, **l'attualità della convivenza** viene ritenuto presupposto necessario per l'applicazione della misura di protezione e ciò comporta la disapplicazione degli artt. 342 bis e 342 ter c.c. Tuttavia i comportamenti violenti e persecutori nella gran parte dei casi sono posti in essere soprattutto in occasione di separazione tra coniugi o conviventi e anche a prescindere dallo stato di convivenza nel medesimo domicilio. Vi è di conseguenza il rischio che restino sfontate di tutela proprio quelle situazioni in cui la condotta maltrattante e abusante è stata tanto incisiva da rendere intollerabile per le vittime anche la temporanea prosecuzione della convivenza.

Risulta scarsa l'applicazione della misura cautelare dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare ex art. 282 bis c.p.p., misura cautelare specifica introdotta dall'art. 1 l. 4 aprile 2001, n.154, nonché **il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa (luogo di lavoro, domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti), così come previsto dal comma 2 dell'art. 282 bis c.p.p.**<sup>518</sup>.

Paradossalmente, infatti, sono presi in considerazione dall'autorità giudiziaria solo i casi tanto gravi da mettere in pericolo la vita stessa della vittima e da imporre la custodia cautelare in carcere.

Si segnala altresì la quasi totale inapplicazione dell'art. 282 bis comma 3 c.p.p., relativo all'applicazione delle misure patrimoniali ed accessorie per le donne prive di proprio reddito e madri di figli minori.

Trova scarsa applicazione anche la specifica misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa di cui all'art. 282 ter c.p.p.

La limitata applicazione di tali strumenti è dovuta a due ordini di motivi: culturale (si sottovaluta il disvalore criminale di tali fatti) e tecnico (la norma letteralmente richiede solo la reiterazione di atti di molestia e di minacce, e cioè sarebbero sufficienti solo due atti persecutori per integrare la fattispecie, nella pratica si tende invece a considerare penalmente rilevante solo una serie di molteplici episodi).

Lo stesso problema si pone anche per l'adozione dell'ammonizione ex art.8 D.L. del 23/02/2009 n. 1, poiché

517 Proposta avanzata da GIURISTI DEMOCRATICI. nel "Dossier in materia di violenza di genere. Proposte di emendamenti al disegno di legge Bindi-Mastella-Pollastrini", presentato il 26 giugno 2007 da SPINELLI BARBARA ed ELENA COCCIA nell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera <http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/20070627101134.pdf>

518 Dossier sull'esperienza penale e civile realizzata dalle avvocate della rete nazionale dei centri antiviolenza in tema di violenza domestica contro le donne, presentato al CSM il 20 marzo 2009, che ha dato origine alla delibera 8 luglio 2009 CSM, Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare, [http://www.csm.it/pages/circ\\_sesta.html](http://www.csm.it/pages/circ_sesta.html), 24.04.10.

le autorità richiedono più atti persecutori e non considerano sufficienti la semplice ripetizione di atti molesti.

Rappresenta importante disposizione per la tutela delle donne vittime di violenza da parte di partner ed ex partner **l'obbligo di comunicazione ex art. 282 quater c.p.p.** dell'adozione delle misure cautelari di cui va detto anche alla persona offesa, tuttavia analogo obbligo di comunicazione non è previsto allorché tali misure cessino di avere efficacia, mettendo così in grave rischio l'incolumità della vittima.

#### **19.6.4 NECESSITA' DI CREARE NORME DI COORDINAMENTO TRA LE MISURE DI PROTEZIONE CIVILI E PENALE**

La **Raccomandazione 31/2005 del Comitato CEDAW** è stata disattesa poiché non si è proceduto alla necessaria armonizzazione di norme civilistiche e penali (diritto di famiglia, affidamento dei minori, allontanamento del coniuge dalla casa familiare e le altre misure cautelari) in materia di protezione della donna vittima di violenza e delle situazioni connesse (genitorialità, diritti patrimoniali). Spesso le norme che disciplinano i diversi aspetti sono disorganiche, alle volte anche tra loro contrastanti.

L'ordinamento italiano resta privo di misure organiche a tutela della donna vittima di violenza, alla quale si riesce a garantire protezione solo attraverso un'attenta combinazione di più strumenti disponibili. Ad indebolire la tutela contribuisce, inoltre, l'assenza di coordinamento anche tra le sole tra le misure cautelari penali e quelle in materia civile.

#### **19.6.5 CRITICITA' APPLICATIVE DEL REATO DI ATTI PERSECUTORI**

L'introduzione del reato di atti persecutori (art. 612 bis c.p.), da anni fortemente sollecitata dai centri antiviolenza, ha costituito un traguardo significativo nella protezione delle donne dalla violenza. Le statistiche rilevano che nel 50% dei casi le condotte persecutorie subite dalle donne sono seguite da atti di violenza fisica o sessuale fino al femminicidio: è allarmante il dato, proveniente dal Ministero degli Interni, secondo cui il 10% degli omicidi dolosi avvenuti in Italia dal 2002 al 2008 erano stati preceduti da atti di stalking.

A due anni dall'introduzione del reato, non vi è stato un monitoraggio del grado di efficacia nella protezione delle vittime che hanno denunciato di aver subito tali condotte criminose.

I profili di criticità maggiori legati alla persecuzione di questo reato, sono:

**19.6.5.1 Incapacità delle forze dell'ordine e della autorità giudiziaria di valutare la pericolosità dell'autore del reato in sede di indagini preliminari.** Troppo spesso si sottovaluta la grave lesione della libertà di autodeterminazione e dell'integrità psicofisica che le condotte persecutorie causano alla vittima, nonché il rischio dell'escalation della condotta violenta, caratteristica propria dello stalking.

Alcune prime raccolte di dati parlano di più di 4.000 denunce per anno, di varia sensibilità nella mappa degli uffici giudiziari rispetto alla fattispecie del reato di stalking, di diversa propensione da parte degli uffici ad adottare la misura dell'ammonimento, di un atteggiamento non sempre di gradimento da parte delle procure rispetto a tale misura amministrativa preventiva, forse per l'effetto di determinare la procedibilità d'ufficio in caso di reiterazione della condotta molesta<sup>519</sup>. La casistica affrontata dalle operatrici dei centri antiviolenza evidenzia che il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e l'ammonimento vengono applicati in percentuale esigua rispetto alle richieste da parte delle vittime, e troppo spesso vengono applicate in ritardo, quando ormai l'aggravarsi delle condotte persecutorie richiede già l'applicazione di misure più severe. Recente è il caso di una donna che ha denunciato continui pedinamenti, appostamenti e telefonate minacciose da parte dell'ex marito. Solo dopo reiterate querele, quando ormai l'escalation della violenza era giunta ad un livello tale da rendere ormai insufficiente il divieto di avvicinamento, è stata applicata la misura cautelare della custodia in carcere, perché l'uomo è arrivato a dare fuoco al negozio di proprietà della donna<sup>520</sup>.

##### **19.6.5.2 Difficoltà probatorie**

Una difficoltà nella persecuzione degli atti persecutori deriva dalla configurazione del reato come reato di evento. La vittima infatti deve fornire la prova non solo dei comportamenti persecutori (reiterate minacce e molestie mediante, ad esempio, pedinamenti, appostamenti, telefonate e sms), ma anche degli eventi alternativamente richiesti per l'integrazione della fattispecie, cioè: o stato di ansia o di paura della vittima, ulteriormente qualificato come "grave e perdurante"; o fondato timore della vittima per l'incolumità propria o di persone a lei vicine; o alterazione delle proprie abitudini di vita. Si tratta di eventi che riguardano le condizioni della vittima: i primi due riguardano stati soggettivi e solo l'ultimo uno stato oggettivo della stessa. E' chiaro che mentre una condizione obiettiva, quale l'alterazione di un'abitudine di vita, risulta più facilmente verificabile ed è meno soggetta a variabilità delle valutazioni secondo le opinioni dei singoli

519 CASACCIA S., "La legge sullo stalking, a che punto siamo?", 3.05.2011,

[http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=178&Itemid=560](http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=178&Itemid=560)

520 MANENTE T., "il reato di stalking a due anni dalla sua introduzione", 3 maggio 2011,

[http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=178&Itemid=560](http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=178&Itemid=560)



giudicanti, le condizioni soggettive della vittima presentano una più ostica verificabilità ed offrono quindi minori garanzie di oggettività, implicando necessariamente il riferimento a indici rivelatori dello stato soggettivo richiesto dalla norma incriminatrice. Alcuni giudici ritengono verificate queste condizioni solo nelle ipotesi di stati di ansia o paura che presentino caratteristiche patologiche, cioè di evidenza medico-scientifica, accertabili con consulenza tecnica prima e perizia dopo. E' evidente che così restano escluse numerosissime condotte persecutorie nei confronti di persone psicologicamente strutturate ma che pure corrono un rischio di rivittimizzazione altissimo. Altri giudici invece ai fini della tutela della vittima in fase cautelare ritengono indice dimostrativo sia della gravità e perduranza dell'ansia o paura sia della fondatezza del timore, caratteristiche di gravità oggettiva delle minacce o delle molestie, riferibili quindi alternativamente o congiuntamente al loro contenuto o alla loro frequenza. In tale ottica, pertanto, lo stato soggettivo della vittima non andrebbe commisurato alle specifiche e individualizzanti caratteristiche soggettive della vittima (sarebbe pertanto irrilevante che si trattasse di una donna particolarmente impavida o coraggiosa) ma alle caratteristiche obiettive della condotta, finendo peraltro per introdurre surrettiziamente un requisito della condotta, quello della gravità delle minacce o delle molestie, non richiesto dal legislatore, trascurando l'evento (lo stato soggettivo della vittima), invece assunto come rilevante e discriminante dal legislatore nel processo di tipizzazione.

E' evidente che queste problematiche interpretative nascono dalla difficoltà del legislatore nella tipizzazione, difficoltà legate anche all'incapacità di cogliere gli aspetti caratterizzanti della violenza di genere disancorandoli dagli effetti che produce sulla vittima.

### **19.6.3 Quale destino per il soggetto perseguitante?**

I soggetti perseguitanti, una volta puniti, tornano in libertà. Nel momento in cui la persecuzione ha alla base una forte componente di ossessione nei confronti di una persona, la vittima di stalking si trova, scontata la pena, priva di tutele dal rischio di rivittimizzazione. Per questo motivo forse sarebbe stato opportuno prevedere, per alcuni casi nei quali si fosse dimostrato necessario, percorsi di riabilitazione dello stalker paralleli al percorso penale, o attivabili già in fase di mero ammonimento o di indagini preliminari, onde far desistere lo stalker già ai primi accenni di condotta reiterata.

### **19.6.6 POCHE CASE RIFUGIO. MOLTE A RISCHIO CHIUSURA PERCHE' NON GODONO DI FINANZIAMENTI STABILI. ASSENZA DI CASE RIFUGIO AD ALTA PROTEZIONE PER VITTIME DI MATRIMONI FORZATI.**

Devono essere predisposti adeguati servizi di supporto e assistenza alle vittime, e strutture per la protezione temporanea delle vittime ad alto rischio. Attualmente in Italia ci sono oltre 119 Centri antiviolenza di cui 93 sono gestiti da Associazioni di donne e 56 hanno case di ospitalità<sup>521</sup>. Il numero di strutture è insufficiente per rispettare gli standard stabiliti a livello europeo<sup>522</sup>. Si tratta di luoghi e servizi prevalentemente gestiti da Associazioni di donne e secondo una metodologia di genere, ma gli accessi e le richieste di aiuto in soprannumero rispetto ai posti letto a disposizione dimostrano che sono insufficienti a soddisfare le esigenze di prevenzione e di sostegno delle vittime.

Le risorse economiche stanziare a livello locale e nazionale per la gestione dei luoghi e dei servizi sono insufficienti alla copertura dei costi, così molte strutture rischiano la chiusura.

Il finanziamento dei centri antiviolenza e di altre strutture di supporto non è programmato su base nazionale ed annuale. Di conseguenza i servizi sono disponibili in modo disomogeneo sul territorio nazionale a causa delle differenze di risorse economiche destinate a tali servizi dalle Regioni, e le strutture sono precarie in quanto possono programmare le attività di supporto e sostegno solo per periodi di tempo limitati alla durata dei finanziamenti, ed il personale non sempre è adeguatamente specializzato se l'assegnazione delle risorse e della gestione non prevede come presupposto la formazione professionale e dei training secondo un'ottica di genere.

### **19.6.7 INSUFFICIENTI FONDI AI CENTRI ANTIVIOLENZA PER L'ATTIVITA' DI SUPPORTO ALLE VITTIME E PER LA GESTIONE DELLE CASE RIFUGIO**

Sono tanti i centri antiviolenza in Italia a rischio di chiusura per mancanza di risorse economiche. La nuova legge 39/2009 ha introdotto l'obbligo di informare le donne che denunciano reati di stalking e di violenza sessuale dell'esistenza dei centri antiviolenza sul territorio. Tuttavia i centri antiviolenza non ricevono finanziamenti stabili e adeguati per poter affrontare anche questo ulteriore carico di lavoro.

Il momento della denuncia querela costituisce per la vittima di violenza di genere una situazione di grave pericolo per la sua incolumità poiché il partner violento, se ha notizia dell'avvenuta denuncia, può assumere atteggiamenti dissuasivi nei confronti della vittima per costringerla a ritirarla o reagire con ulteriore violenza. Nonostante tale rischio sia noto, e nonostante l'aumento del numero di denunce da parte delle

521 Fonte: Casa delle donne per non subire violenza, ONLUS, Bologna.

522 Dati <http://www.wave-network.org/start.asp?extra=Ind&Indid=116&ctry=ITALY&b=3>; Recommendation by the European Parliament 19865 1 family place in a women's shelter should be provided per 10.000 inhabitants in every country.



donne, non sono aumentati i fondi e le strutture a disposizione per l'ospitalità di emergenza delle donne che vogliono sporgere denuncia in situazioni di alto rischio.

#### **19.6.8 INSUFFICIENTI FONDI PER PROGRAMMI DI PROTEZIONE E REINSERIMENTO DELLE VITTIME**

L'assenza di una strategia organica di contrasto alla violenza sulle donne si evidenzia anche nel rapporto intercorrente tra politiche di *welfare* ed interventi di protezione delle vittime della violenza intra familiare in Italia. In questo momento storico aumentano significativamente le denunce di donne per violenza domestica, ma diminuiscono altrettanto significativamente le risorse del sistema di *welfare* e delle politiche di prevenzione e protezione dalla violenza. C'è una tendenziale riduzione dell'impegno pubblico in questo settore anche a fronte di capitoli di spesa definiti per legge e ciò rende ancora più inapplicabile la legge sugli ordini di protezione.

#### **19.6.9 NESSUNA MISURA DI PROTEZIONE SOCIALE PER LE VITTIME DI VIOLENZA**

Il primo diritto della vittima che lo Stato deve assicurare è ricevere immediata protezione sociale e ausilio all'inserimento, altrimenti si disincentiva la denuncia e la fuoriuscita da situazioni di violenza (Raccomandazioni n. 23-31-32/2005 Comitato CEDAW).

In tal senso, ad oggi non esistono protocolli standardizzati di assistenza integrata con cui la comunità si faccia carico di far uscire al più presto la vittima dalla situazione di pericolo, attraverso il coordinamento tra pronto soccorso, operatori sociali, polizia, tribunali, ovvero il cosiddetto co-operative multiagency approach, da anni funzionante in altri paesi europei, il quale ha il vantaggio di non far ricadere sulla vittima l'onere dell'informazione e della ricerca di protezione e di assistenza legale ma, proprio attraverso il coordinamento tra "agenzie", riesce a fornire immediatamente alla vittima protezione adeguata ed avvio delle procedure giudiziarie ritenute confacenti al caso, il che ovviamente non sostituisce ma integra e rende più efficace il lavoro di "prima accoglienza" attualmente svolto dai centri antiviolenza.

Per consentire in concreto la fuoriuscita dal disagio psichico, fisico e relazionale causato da episodi di violenza di genere, è necessaria la previsione di particolari misure di supporto che consentano alla vittima un graduale ritorno alla normalità, senza che ciò comprometta significativamente la stabilità economica della vittima e di conseguenza il rapporto di lavoro, subordinato o autonomo che esso sia.

Particolare attenzione va rivolta alle vittime di violenza sessuale, di tentato femminicidio o di molestie sessuali sul lavoro, considerato che le vittime del "mobbing sessuale" sono per lo più lavoratrici a contratto determinato o lavoratrici a contratto indeterminato ma non tutelate ai sensi dell'art. 18 Statuto dei Lavoratori (imprese con meno di 15 dipendenti), oppure lavoratrici alle quali è proposto avanzamento di carriera in cambio di prestazioni sessuali. Le vittime di violenza sul lavoro vanno tutelate reinserendole nelle categorie protette nel caso che il mobbing sessuale abbia comportato o comporti la perdita del lavoro, ai fini del ricollocamento sociale delle stesse<sup>523</sup>.

#### **19.6.10 NESSUNA PROTEZIONE PER LE DONNE RICHIEDENTI ASILO PER MOTIVI DI PERSECUZIONE BASATA SUL GENERE<sup>524</sup>**

Le donne che fuggono da Paesi di origine nei quali subiscono gravi violazioni dei propri diritti fondamentali e, giunte in Italia, a causa di tali motivi chiedono la protezione internazionale, molto spesso non ricevono adeguata tutela. Manca una formazione di genere dei membri delle Commissioni Territoriali locali, e molto spesso situazioni meritevoli del rifugio politico o della protezione sussidiaria vengono invece "liquidate" con una tutela inferiore, quale il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Manca la consapevolezza che le mutilazioni genitali femminili costituiscono il presupposto per il riconoscimento dello status di rifugiato. Nel testo definitivo della l. 7/2006, l'articolo che faceva riferimento alla protezione internazionale non è stato approvato, e ancora oggi in Italia è estremamente difficile ottenere la protezione internazionale per le donne che, rientrando nel Paese di origine, rischiano di essere mutilate. La Cassazione<sup>525</sup> infatti, contrariamente a quanto sancito a livello internazionale dall'ONU e dall'UNHCR (Alto Commissariato ONU per i rifugiati), ha ritenuto che le mutilazioni genitali femminili non costituiscono una forma di persecuzione basata sul genere ma una forma di "sudditanza" cui le donne sono soggette in numerosi paesi del mondo, come tale non meritevole di protezione internazionale<sup>526</sup>. Per tale motivo, statisticamente sono rarissimi i casi in cui viene concessa la protezione internazionale per motivi di persecuzione basati sul genere. Ad oggi, anche il rischio di essere sottoposte in caso di rientro in Patria a

523 GIURISTI DEMOCRATICI. "Dossier in materia di violenza di genere. Proposte di emendamenti al disegno di legge Bindi-Mastella-Pollastrini", presentato il 26 giugno 2007 da SPINELLI BARBARA ed ELENA COCCIA nell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera <http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/20070627101134.pdf>

524 Paragrafo riferito alla **Questione n. 32** del Comitato CEDAW.

525 Cass. civ. n.24906/2008.

526 B. SPINELLI "Persecuzione per motivi di genere e protezione internazionale: l'ostacolo della sudditanza nella giurisprudenza della Suprema Corte" in "Diritto immigrazione cittadinanza" n. 2/2009, Franco Angeli.

matrimonio forzato, o l'essere riuscite a fuggire da un matrimonio forzato, non viene reputato elemento sufficiente per ottenere la protezione umanitaria. Anche il rischio di subire le conseguenze di leggi che violano i diritti fondamentali delle donne nel Paese di origine, molto spesso non è sufficiente a far ottenere alle vittime lo status di rifugiato (anche se la legge lo consentirebbe), ma viene più spesso concesso il permesso per motivi umanitari, ovvero la forma minore di protezione. Paradossalmente, sono molto più numerosi i casi in cui viene concesso lo status di rifugiato per motivi di persecuzione basata sull'orientamento sessuale rispetto a quelli in cui viene concesso lo status di rifugiato per motivi di persecuzione basata sul genere.

## **19.6.11 INSUFFICIENTE PROTEZIONE DELLA VITTIMA NEL PROCEDIMENTO PENALE**

### **19.6.11.1 Mancata attuazione della decisione quadro 220/2001/Gai relativa alla posizione della vittima nel processo penale.**

19.6.11.1.1 La persona offesa non viene informata, già al momento in cui sporge querela, del suo diritto alla nomina di un difensore e della possibilità di accedere, sussistendone i requisiti, al gratuito patrocinio.

19.6.11.1.2 Il Governo italiano non ha provveduto ad adottare specifiche forme di tutela che l'art. 2 della decisione quadro impone per le vittime vulnerabili tra le quali possono essere annoverate anche le donne vittime di violenza di genere, data la situazione di soggezione determinata dalla violenza subita.

19.6.11.2 Il D.L. del 23/02/2009 n.11 estende alle vittime di alcuni reati<sup>527</sup> la possibilità di anticipare l'esame durante le indagini, non estende alle vittime di questi reati anche le modalità protette di audizione, previste dall'art. 498 c.p.p. esclusivamente per le vittime minorenni o inferme di mente, per le quali l'esame viene effettuato, su richiesta sua o del suo difensore, mediante l'uso di un vetro specchio unitamente ad un impianto citofonico. Sempre lo stesso D.L., predispone una tutela incompleta anche per le stesse vittime minorenni o inferme di mente che, se vittime dei reati sopra citati, possono ricorrere a modalità protette di esame, ma non possono farne richiesta se sono vittime di maltrattamenti in famiglia, perché la legge ha ommesso di prevederlo.

19.6.11.3 Uguale accesso alla giustizia per le vittime di violenza di genere (v. para. 15.2)

19.6.11.4 La Decisione Quadro esprime la necessità che alla vittima venga garantita una effettiva riparazione, anche attraverso il risarcimento dei danni patiti da parte dell'aggressore. Ad oggi, per la vittima di violenza di genere conseguire il risarcimento del danno è spesso un percorso ad ostacoli. La vittima può chiedere il risarcimento del danno o mediante un processo civile o costituendosi parte civile nel processo penale. Tuttavia, la scelta di esercitare in sede civile l'azione per il risarcimento del danno, è estremamente costosa, e le regole del processo civile, improntato all'acquisizione delle prove su di una versione del fatto preconstituita dall'attore e sull'inammissibilità della testimonianza di parte, potrebbero precludere l'accertamento in causa dei fatti e dunque mortificare la pretesa risarcitoria della vittima. L'impraticabilità del ricorso al giudice civile può determinare l'impossibilità per la vittima di vedersi risarcito il danno, se l'imputato sceglie un rito premiale in cui non è ammessa la costituzione di parte civile<sup>528</sup>, come nel caso del patteggiamento<sup>529</sup>.

### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di adottare le misure specifiche a tutela della vittima nel processo penale.***
- ***Di introdurre adeguate disposizioni normative volte ad assicurare il diritto della vittima ad essere informata della cessazione o sostituzione delle misure cautelari eventualmente applicate all'offender.***
- ***Di assicurare adeguate risorse finanziarie per una capillare diffusione ed una costante attività sul territorio nazionale delle case rifugio per le donne vittime di violenza.***
- ***Di promuovere l'istituzione a livello regionale di almeno un pronto soccorso unificato di riferimento per la violenza di genere, nel quale la vittima possa trovare l'assistenza di personale qualificato che fornisca assistenza medica, psicologica e supporto giuridico***

527 Articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-otties, 612-bis, 600, 600-bis, 600-ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-quinquies, 601 e 602 del codice penale.

528 L'esercizio dell'azione civile nel processo penale non è ammesso: a) nell'udienza fissata a seguito di istanza ex art. 444 c.p.p. presentata nel corso delle indagini preliminari, b) nell'udienza fissata a seguito di patteggiamento concordato successivamente alla richiesta di giudizio immediato del P.M. (CASS. SU., 27.11.2008, N. 47803).

529 Si veda in tal senso MINA F. "La tutela della vittima in sede penale. Punti di criticità", in AA.VV. Forum Associazione Donne Giuriste, "Stalking e Violenza sulle donne", Franco Angeli, Milano, 2009, e MISEROCCHI M., "La costituzione di parte civile di associazioni, enti e sindacati nei processi per reati integranti violenza di genere", relazione tenuta al seminario di formazione forense "Gli strumenti internazionali per la tutela delle vittime di violenza e discriminazioni di genere", organizzato da Giuristi Democratici e D.i.RE. Bologna, 14.01.2010.

**immediato qualora la donna decida di sporgere denuncia. Il pronto soccorso deve essere coordinato con i centri antiviolenza e le case rifugio onde poter fornire immediata sistemazione alla vittima che ne necessiti. Deve essere prevista la presenza di personale specializzato tra cui non meno di un ginecologo, uno psicologo, e, all'occorrenza, un mediatore culturale, un medico legale, un avvocato.**

- **Di adottare misure atte a incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima, anche subordinando la possibilità di accesso dell'imputato al rito premiale o la concessione dei benefici di legge al risarcimento integrale del danno alla vittima del reato.**
- **Di assicurare alla vittima che espone denuncia-querela una maggiore possibilità di informazione in fase di indagini preliminari e di assicurare la possibilità di essere sentita.**
- **Di assicurare che la polizia e le forze dell'ordine dispongano di formazione adeguata per esercitare i poteri di procedere all'arresto dell'autore di violenza sulle donne, e di adottare ogni altra misura necessaria a mettere in sicurezza la vittima.**
- **Di assicurare che la polizia ed i magistrati dispongano dell'autorità di adottare o modificare in senso più severo, in via provvisoria, gli ordini di allontanamento e di protezione civili. Se questo potere non può essere concesso alle forze dell'ordine, che i magistrati assicurino decisioni immediate.**
- **Di sviluppare ed implementare procedure e di diffondere materiale informativo per aiutare le forze dell'ordine a identificare, prevenire ed intervenire casi di violenza di genere, fornendo loro sugli strumenti necessari ad assistere e supportare le vittime con responsabilità e sensibilità.**
- **Di garantire alle vittime di violenza di genere il diritto alla riduzione e alla riorganizzazione dell'orario di lavoro, alla mobilità geografica, alla sospensione della attività lavorativa con conservazione del posto di lavoro o alla risoluzione del contratto di lavoro.**
- **Di garantire alle vittime di violenza di genere che la sospensione o la risoluzione del contratto di lavoro diano luogo al diritto all'indennità di disoccupazione. Di prevedere che il tempo di sospensione sia considerato come periodo di contribuzione effettiva ai fini delle prestazioni della previdenza sociale e di disoccupazione.**
- **Di garantire che le imprese che durante i periodi assenza di dipendenti vittime di violenza di genere assumono, con contratto a tempo determinato, personale che li sostituisce, abbiano diritto all'esenzione totale del pagamento degli oneri sociali. Di assicurare che la vittima di violenza di genere possa riprendere il proprio lavoro alle condizioni in essere prima della sospensione del contratto.**
- **Di garantire alle vittime di violenza di genere che le assenze o i ritardi motivati dalla situazione fisica o psicologica causata dalle violenze siano giustificati dietro produzione documentale attestante lo stato di disagio.**
- **Che vengano individuate, per le lavoratrici autonome prive di copertura assicurativa per i rischi da malattia e che si trovino impossibilitate a svolgere la loro attività perché vittime di alcuno dei reati di cui agli articoli 572, 609-bis, 609-octies e 612-bis del codice penale, le modalità di esonero dal versamento dei contributi e premi per un periodo fino a un massimo di sei mesi. Che durante tale periodo venga riconosciuto un accredito figurativo calcolato sulla media delle quote versate durante i sei mesi precedenti al periodo di esonero**
- **Che vengano previsti, quali Livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali in favore delle persone vittime dei delitti che costituiscono violenza di genere:**
  - a) **l'informazione sulle misure previste dalla legislazione vigente riguardo la protezione, la sicurezza ed i diritti di assistenza e di soccorso delle vittime di violenza di genere;**
  - b) **l'esistenza di servizi cui siano chiaramente attribuite le relative competenze socio-assistenziali, dotati di personale specializzato, facilmente individuabili e raggiungibili dall'utenza;**
  - c) **la previsione che i servizi siano in grado di svolgere funzioni di pronto intervento anche psicologico e di successiva presa in carico delle situazioni a medio termine;**

- d) *l'integrazione tra i servizi, qualora ne esistano diversi con competenze ripartite;*
- e) *la stabilità e la continuità dei servizi, siano essi pubblici o privati convenzionati, accreditati o comunque riconosciuti dalle Regioni;*
- f) *la previsione di azioni di sostegno sociale, di protezione, di supporto all'istruzione, alla formazione e all'inserimento professionali.*

## 19.7 DISCRIMINAZIONE NELLA PROTEZIONE DELLE DONNE PIU' VULNERABILI<sup>530</sup>

Tutte le vittime dovrebbero essere protette senza discriminazioni di sorta basate ad esempio sulla loro età, razza, religione, lavoro, orientamento sessuale, apparenza ecc.

Di fatto, molte donne sono discriminate nell'accesso alla protezione da leggi che disciplinano altri loro status (si veda ad esempio per le donne migranti) o per via delle condizioni di momentanea dipendenza da altri in cui si trovano (donne private della libertà personale, donne disabili).

Altre donne sono doppiamente vittimizzate in ragione di un odio che trova motivo non solo nel sesso biologico, ma anche nell'origine etnica o nell'orientamento sessuale.

Per queste donne, lo Stato non ha adempiuto al suo obbligo di protezione, poiché non ha previsto misure speciali per eliminare gli ostacoli che impediscono a queste donne l'accesso ad una adeguata protezione.

### 19.7.1 VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE MIGRANTI

Lo Stato deve assicurare che le vittime e le sopravvissute alla violenza sessuale ed alle altre forme di violenza di genere abbiano la possibilità di denunciare l'offesa subito in sicurezza e in tempi rapidi.

Costituisce una violazione dell'obbligo di protezione nei confronti delle donne migranti vittime di violenza di genere il fatto che queste temano di denunciare il crimine subito poiché rischiano di essere denunciate esse stesse se irregolarmente presenti sul territorio.

L'introduzione del reato d'immigrazione clandestina (art. 10 bis d.lgs n. 286 del 1998, così come modificato dalla L. n. 94 del 2009), fa sorgere a carico del giudice (in quanto pubblico ufficiale) che venga investito di una domanda di tutela da parte di un cittadino straniero non regolarmente soggiornante l'obbligo di denuncia ex art. 331, quarto comma, c.p.p.

Ciò ha generato un diffuso clima di paura ed un alto livello di percezione soggettiva e collettiva del rischio cui una donna (od un uomo) straniero si sottopone se denuncia condizioni di privazione di diritti fondamentali durante la sua permanenza in Italia, nel caso in cui non sia munito di un regolare titolo di soggiorno. Questa nuova situazione normativa si pone in netta contraddizione con le norme, pure contenute nel T.U. sull'immigrazione che hanno ad oggetto misure di protezione umanitarie ed, in particolare, con riferimento alla condizione delle donne straniere, con l'art. 18 T.U.Imm.<sup>531</sup>

Così una donna straniera priva di un valido titolo di soggiorno e vittima di gravissimi maltrattamenti insieme ai figli minorenni, che decide di adire l'autorità giudiziaria per la tutela dei suoi diritti fondamentali, quali la propria dignità e l'integrità psicofisica degli figli a lungo esposti ad episodi di violenza anche assistita, affronta con certezza una incriminazione per il reato di clandestinità e subisce il contemporaneo procedimento amministrativo di espulsione.

L'introduzione del reato d'immigrazione clandestina determina, quindi, una lesione dei diritti di tutela della libertà delle donne e dei figli minori e la spinta a far emergere i maltrattamenti in famiglia è notevolmente compressa in caso di permanenza irregolare della vittima.

Questo quadro normativo, collegato ad un clima d'intolleranza verso le diversità che si esprime anche attraverso alcuni interventi delle istituzioni, riducono l'accesso alla tutela giurisdizionale soprattutto delle donne, in quanto più esposte alla violazione del diritto alla libertà personale e all'autodeterminazione.

La Legge n. 94 del 2009 è stata approvata in violazione della Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Rec 5 (2002), adottata il 30 aprile 2002 che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali.

Questa legge è in contrasto con numerosi articoli e con i principi espressi nella Costituzione Italiana. Attualmente pende dinanzi la Corte Costituzionale incidente di costituzionalità in relazione agli artt. 2, comma 5, e 10 del D. Lgs 25 luglio 1998 n. 286 (ordinanza del Trib. Minorenni di Roma

<sup>530</sup> Paragrafo riferito alla **Questione n. 30** del Comitato CEDAW.

<sup>531</sup> Si veda la Relazione della Magistrata Dott.ssa Maria ACIERNO per il seminario di formazione forense "Gli strumenti internazionali per la tutela delle vittime di violenza e discriminazioni di genere", organizzato da Giuristi Democratici e D.i.RE. Bologna, 14.01.2010.



del 17 settembre 2010).

### **19.7.1.1 MALTRATTAMENTI, RIDUZIONE IN SCHIAVITU', SFRUTTAMENTO LAVORATIVO E SESSUALE DELLE ASSISTENTI FAMILIARI (Si veda il Capitolo sulle lavoratrici migranti del Rapporto Ombra)**

### **19.7.2 VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE ROM E SINTE<sup>532</sup>.**

Il Gruppo EveryOne ha denunciato<sup>533</sup> la doppia violenza subita dalle donne Rom: vittime con le loro famiglie di sgomberi e di allontanamenti, si ritrovano senza i loro padri e mariti, i quali personale per aver occupato stabili fatiscenti in ragione del mancato riconoscimento del diritto alla casa, si ritrovano a dover subire processi penali. Gli attivisti del Gruppo EveryOne hanno ricevuto negli ultimi anni numerosissime segnalazioni di abusi su donne di etnia Rom, anche giovanissime. A causa della vergogna, le vittime Rom non denunciano mai i loro aggressori. Spesso, per lo stesso motivo, non è possibile neppure condurle in ospedale. Oltre agli stupri, le donne Rom subiscono spesso aggressioni razziste e maltrattamenti da parte di intolleranti o anche di uomini in divisa. Casi emblematici sono l'assassinio da parte di un gruppo razzista delle piccole Lenuca Carolea ed Eva Clopotar, di sei e undici anni, bruciate vive nel rogo di Livorno, nell'estate del 2007; il pestaggio della sedicenne Neli Grancea, in stato di gravidanza, avvenuto a Rimini nel giugno scorso, di fronte a decine di passanti indifferenti; la tragedia di Veta ed Elena, giovani Rom in gravidanza che hanno perso i loro bambini, a causa dello shock, durante la terribile operazione di sgombero compiuta dalle autorità di Pesaro il 25 febbraio 2009. Ma l'elenco di tali atrocità, sempre impunte, comprende numerosi altri casi.

### **19.7.3 VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE PROSTITUTE**

La violenza nei confronti delle prostitute è un fenomeno in aumento, significativamente rilevante anche in termini di femminicidio. Le prostitute più vittimizzate sono quelle che esercitano su strada. Molto spesso le prostitute vengono rapinate e violentate dai clienti. Ma alcune prostitute hanno anche riferito di ricatti sessuali da parte delle forze dell'ordine<sup>534</sup>.

### **19.7.4 VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE LESBICHE**

Si ritiene oramai improrogabile l'estensione delle norme già esistenti in materia di discriminazione quale elemento determinante aggravante di reati alle ipotesi in cui l'odio o la discriminazione sia fondato sull'orientamento sessuale o l'identità di genere. Non esistono dati né ufficiali né altre forme di indagine che documentino l'entità della violenza nei confronti delle lesbiche in Italia.

### **19.7.5 ABUSI SULLE DONNE DISABILI**

Il Consiglio Europeo valuta che circa il 40% delle donne con disabilità subisca o abbia subito una qualche forma di violenza e tuttavia, secondo Ana Peláez, responsabile del Comitato Donne dell'EDF (European Disability Forum), la percentuale sarebbe molto maggiore di quanto rilevato da tali statistiche.

Nonostante ciò, in Italia come in gran parte dei paesi europei, le politiche di genere ignorano la disabilità e le politiche sulla disabilità dimenticano le questioni di genere, perpetuando la situazione di discriminazione multipla e invisibilità delle ragazze e delle donne con disabilità<sup>535</sup>.

In Italia non esistono statistiche circa le molestie e violenze subite dalle donne disabili. Nelle leggi e nel Piano nazionale anti violenza, non esiste nessun riferimento alle donne con disabilità, né è prevista alcuna azione specifica nei loro confronti.

La disabilità limita la possibilità di difesa della donna in caso di aggressione, ed il fatto di avere necessità di aiuto nello svolgimento di alcune attività rende queste donne più esposte a violazioni della propria intimità, della riservatezza e di altri diritti umani.

Emilia Napolitano, psicologa e presidente del DPI Italia (Disabled People International), ha osservato in una recente intervista: *"Esseri asessuati, le donne con disabilità sono esposte molto al rischio di violenze sessuali. Esse, ad esempio, non ricevono quasi mai nessuna informazione sul sesso ed il controllo delle nascite e subiscono abusi e violenze molto di più delle altre donne"*.<sup>536</sup>

### **19.7.6 VIOLENZE SESSUALI E MOLESTIE DI DONNE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE**

Il dovere di cura che ha lo Stato nei confronti delle persone private della libertà comprende il dovere di

532 European Roma Rights Center, "Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia", serie "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000. <http://cooperativamiki.org/pdf/rapporto%20europeo%20su%20discriminazione%20rom%20in%20italia.doc>

533 <http://www.articolo21.org/221/notizia/violenza-contro-le-donne-gli-abusi-sulle-donne.html>

534 <http://www.ilmessaggero.it/articolo.php?id=149929>, <http://mondodonna.blogosfere.it/2009/06/agenti-della-gf-stuprano-prostituta-a-roma.html>, [http://www.libero-news.it/news/682964/\\_Stuprata\\_in\\_caserma\\_\\_\\_Indagati\\_tre\\_carabinieri.html](http://www.libero-news.it/news/682964/_Stuprata_in_caserma___Indagati_tre_carabinieri.html)

535 <http://www.superando.it/content/view/6236/112>

536 <http://www.ilcarrettinodelleidee.com/notizie/violenza-domestica-sulle-disabili.html>



proteggerle da altri che possano causare loro danno.

Le donne private della libertà personale appartengono alla categorie delle vittime vulnerabili: sono doppiamente esposte alla violenza in quanto donne ed in quanto limitate nell'esercizio dei propri diritti .

Le accuse di maltrattamenti sulle donne in custodia da parte degli uomini (e, più in particolare, di molestie sessuali, incluso l'abuso verbale con connotazione sessuale) sono quelle più frequenti, in particolare quando uno Stato fallisce nel fornire una sistemazione separata alle donne private della libertà con una prevalenza di personale femminile che supervisioni queste sistemazioni. Come questione di principio, le donne private della libertà dovrebbero essere tenute in posti che siano fisicamente separati da quelli occupati da qualsiasi uomo che sia tenuto nell'istituto<sup>537</sup>.

#### **19.7.6.1 Violenza nei confronti delle donne migranti private della libertà personale<sup>538</sup>**

La rappresentazione da parte dei mass media delle violenze subite dalle donne private della libertà personale tende a stigmatizzare le vittime ed a sottolineare l'irreprensibilità delle forze dell'ordine, o comunque dei "custodi" della loro libertà, accusati di tali violenze.

Ad esempio, una donna che ha denunciato di essere stata violentata dai carabinieri che l'avevano in custodia, in una caserma a Roma, nel 2011, è stata subito dipinta dalla stampa come una ragazza madre, senza casa e lavoro: una ragazza giovane e bella ma «dalla vita complicata». Mentre il comando generale dei carabinieri si affrettava a sottolineare che i militari coinvolti possono vantare un «foglio disciplinare immacolato», loro si difendevano sostenendo che lei era «consenziente». Come se una persona privata della propria libertà potesse essere libera di scegliere.

Alcune femministe hanno compilato una lista dei più recenti episodi di violenze sessuali compiute dagli uomini delle forze dell'ordine, da distribuire l'8 marzo in diverse città. Nella maggior parte dei casi si tratta di violenze subite da donne e transessuali recluse nelle caserme, nelle carceri e nei Cie. Violenze che si consumano proprio a partire dalla relazione di potere che si instaura tra carcerate e carcerieri (così come nei secoli scorsi avveniva nelle colonie, tra colonizzate e colonizzatori, o nelle piantagioni, tra schiave e padroni). In particolare, sembra che le molestie e i ricatti sessuali nei confronti delle recluse nei Cie siano molto diffuse: ogni necessità legata alla loro sopravvivenza quotidiana (dal pacchetto di sigarette alla scheda telefonica) potrebbe essere soddisfatta in cambio di una prestazione sessuale fornita ai rappresentanti delle forze dell'ordine o agli operatori degli enti gestori.

Nel 2009 il collettivo "noinsonsiamocomplici" ha diffuso un Dossier sulle violenze fuori e dentro i Cie contro le donne migranti, che fa risalire al 1999 le prime testimonianze di molestie sessuali nei confronti delle detenute.

In particolare l'esperienza di Joy – la donna nigeriana che ha denunciato un ispettore di polizia per la violenza subita mentre era detenuta nel Cie di via Corelli a Milano – dimostra che, in un'aula di tribunale, la parola di una "straniera" conta decisamente meno di quella di un uomo in divisa. Infatti, durante il processo, non solo il suo racconto non è stato ritenuto "attendibile", ma per di più Joy è stata ripagata con una denuncia per calunnia. Le motivazioni dell'assoluzione dell'ispettore Vittorio Addesso sono una summa dei peggiori stereotipi razzisti, al servizio di una strategia che mira a demolire la credibilità di Joy. Come si legge nel documento, in un processo per stupro le dichiarazioni della vittima «possono costituire da sole prova sufficiente per l'affermazione della responsabilità penale» dello stupratore, ma ciò può avvenire «solo dopo avere doverosamente e rigorosamente vagliato l'attendibilità della persona offesa». Ecco che allora – nella peggiore tradizione dei processi per stupro, in cui la vittima si trasforma in imputata – si sottolineano (anche graficamente) le «numerose incongruenze» delle dichiarazioni di Joy; la si dipinge come colei che capeggia la protesta delle recluse nigeriane, che nel Cie si distinguono per «comportamenti particolarmente violenti e scomposti»; e si fa notare che nessun'altra detenuta, né nigeriana, né di «razza bianca» (sì, sembra incredibile ma c'è scritto proprio così) ha testimoniato a suo favore. Dimenticando che le altre ragazze presenti sono state «deportate in Nigeria prima di poter parlare». Inoltre Hellen, l'unica teste a suo favore, che però si esprimerebbe «in modo un po' disordinato», non sarebbe attendibile perché condivide con Joy la nazionalità, la condizione di "irregolarità" e l'accusa di aver partecipato alla rivolta contro la legge che ha prolungato la detenzione nei Cie fino a sei mesi. Così, dimostrata l'«inattendibilità delle dichiarazioni delle due donne», e dimostrato che il loro racconto è illogico e inverosimile semplicemente perché descrive una situazione «assurda» il giudice conclude con certezza che il fatto non sussiste. Sono invece considerate attendibili le dichiarazioni dell'ispettore Addesso, che respinge «con fermezza» le accuse, suggerendo che la denuncia è uno strumento per ottenere un permesso di soggiorno e sfuggire così all'espulsione, e quelle di Mauro Tavelli, l'altro ispettore in servizio a via Corelli, poi condannato a sette anni e due mesi di reclusione per aver violentato una transessuale brasiliana reclusa nello stesso Cie. Ma di questo non si fa cenno nel

537 <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>

538 Testo tratto integralmente da: [http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12836:la-violenza-contro-le-detenu-te-nelle-caserme-nelle-carceri-e-nei-cie&catid=205&Itemid=0](http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com_content&view=article&id=12836:la-violenza-contro-le-detenu-te-nelle-caserme-nelle-carceri-e-nei-cie&catid=205&Itemid=0) SABELLI S., "La violenza contro le detenute nelle caserme, nelle carceri, nei CIE".

testo, così come non si accenna nemmeno al fatto che Joy, come tante altre ragazze nigeriane rinchiusi nei Cie, è una vittima di tratta e in quanto tale ha diritto a un permesso di soggiorno.

Non è un caso che, a parte poche eccezioni, la stampa non abbia dedicato alcuna attenzione a questa vicenda: la reazione dei media e dell'opinione pubblica italiana di fronte alla violenza sessuale è fortemente condizionata dall'etnicità degli stupratori e delle vittime; le prime pagine della cronaca sono riservate allo "stupratore immigrato" e una donna nera violentata da un uomo bianco richiama meno audience<sup>539</sup>.

Una strategia efficace di contrasto alle violenze sessuali non può prescindere dal riconoscimento dell'intersezione di genere, razza, classe e dalla necessità di contrastare sia il sessismo che il razzismo, sostenendo le donne migranti che subiscono la violenza sessuale.

#### **19.7.6.2 Violenza nei confronti delle donne Rom private della loro libertà personale<sup>540</sup>**

Un'altra forma di condotta scorretta che può verificarsi da parte degli agenti delle forze dell'ordine oltre a quelle denunciate nel paragrafo precedente è costringere le donne a spogliarsi per la perquisizione.<sup>93</sup> L'ERRC ha raccolto testimonianze che mostrano come le perquisizioni delle donne Rom siano accompagnate da trattamenti degradanti e molestie sessuali. L. L., 28 anni, ha raccontato di essere stata picchiata e frugata quando aveva tredici anni da agenti uomini in seguito a un'accusa di furto; i genitori hanno sporto denuncia per conto della figlia, ma il procedimento si è trascinato per molti anni, la famiglia si è trasferita in un'altra città e "non ne è venuto nulla."<sup>94</sup> La trentasettenne M. M. ha raccontato all'ERRC che a Roma, quando delle donne Rom sono trovate a mendicare, subiscono spesso delle perquisizioni per cui sono costrette a spogliarsi.<sup>95</sup> Stando al racconto, i poliziotti portano le donne in qualche posto vicino a dove stavano chiedendo l'elemosina e ordinano loro di spogliarsi. Capita al Colosseo, in Piazza di Spagna, alla Stazione Termini. Termini ha la reputazione peggiore: qui i poliziotti hanno dei posti abituali dove le vittime sono prese e sottoposte al trattamento. Se le donne Rom rifiutano di spogliarsi, gli agenti le picchiano. Questa prassi è condotta sia da agenti uomini che da agenti donne. Le donne Rom intervistate dall'ERRC hanno dichiarato che certe volte gli agenti uomini chiedono loro dei favori sessuali. Alcuni racconti parlano anche di capelli tagliati alle ragazze trovate a chiedere la carità.<sup>96</sup> Molti Rom hanno riferito ancora che spesso gli agenti trattengono le donne prese a mendicare, poi le portano in zone sperdute e le lasciano lì. La legge italiana proibisce la perquisizione di donne da parte di agenti uomini. L'ERRC non è al corrente di casi in cui degli agenti siano stati sanzionati o indagati per perquisizioni abusive su donne rom.

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di monitorare il rischio di violenza cui sono soggette le donne disabili.***
- ***Di monitorare il rischio di violenza cui sono soggette le donne private della libertà personale.***
- ***Di raccogliere dati e testimonianze sulla violenza nei confronti delle lesbiche.***
- ***Di raccogliere dati sulla violenza nei confronti delle prostitute.***
- ***Di superare dell'approccio di tipo caritativo alla disabilità, introducendo un'ottica di genere nella valutazione dei bisogni specifici delle donne disabili.***
- ***Di istituire servizi di orientamento, consulenza ed assistenza legale a difesa dei diritti delle donne con disabilità.***
- ***Di prevedere interventi psico-sociali con metodologia basata sulla relazione d'aiuto al fine di mettere in atto processi di elaborazione dei vissuti, emancipazione dallo svantaggio e Di autonomia personale.***
- ***Di prevedere interventi articolati ad hoc nel percorso di educatori e assistenti sociali, che tengano in adeguata considerazione i bisogni specifici di supporto per le donne disabili che subiscono violenza.***
- ***Di prevedere misure specifiche per prevenire e reprimere gli abusi sulle donne private anche temporaneamente della loro libertà personale.***

539 Testo tratto integralmente da: [http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12836:la-violenza-contro-le-detenate-nelle-caserme-nelle-carceri-e-nei-cie&catid=205&Itemid=0](http://www.zeroviolenzadonne.it/index.php?option=com_content&view=article&id=12836:la-violenza-contro-le-detenate-nelle-caserme-nelle-carceri-e-nei-cie&catid=205&Itemid=0) SABELLI S., "La violenza contro le detenute nelle caserme, nelle carceri, nei CIE".

540 Questo paragrafo riproduce integralmente il paragrafo 3.7 "Molestie sessuali durante le perquisizioni delle donne" del Rapporto ERRC "Il Paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia", rapporti nazionali, serie n. 9, Ottobre 2000, <http://errc.org/cikk.php?cikk=3881>

- ***Di contrastare con maggiore efficacia le molestie sessuali e il maltrattamento delle donne private della libertà personale.***

## **19.8 LA RISPOSTA REPRESSIVA DELLO STATO ALLA VIOLENZA DI GENERE**

L'obbligo dello Stato di perseguire penalmente gli autori di violenza di genere e di assicurare adeguata assistenza e tutela delle vittime nel processo penale non risulta adempiuto:

### **19.8.1 ECCESSIVA DURATA DEI PROCESSI PENALI E RISCHIO DI PRESCRIZIONE**

L'eccessiva durata dei processi, da un lato, è dovuta all'assenza di risorse economiche destinate all'apparato giudiziario, dall'altro al fatto che per i reati di violenza di genere non sono incentivati il coordinamento tra gli uffici, la celerità dell'attività di indagine e di accertamento di responsabilità, così come accade in materia di criminalità organizzata. Uno dei rischi più gravi per i procedimenti penali in materia di stalking e maltrattamenti in famiglia, è quello della prescrizione, che vanifica qualsiasi richiesta di giustizia da parte delle vittime di reati gravi come questi contro la persona. Con la legge ex Cirielli (L.n.251 del 2005), infatti, questi reati si prescrivono in soli sette anni e mezzo, troppo pochi, considerata la complessità che presentano, per due gradi di giudizio di merito ed il controllo di legittimità in cassazione. Quasi sempre soprattutto nei grossi Tribunali, come Roma, i processi finiscono con una sentenza di non doversi procedere in sede di appello per intervenuta prescrizione del reato.

### **19.8.2 ASSENZA DI PROGRAMMI DI RIABILITAZIONE DEI COLPEVOLI DEI REATI DI VIOLENZA DI GENERE**

La finalità rieducativa della pena comminata all'imputato riconosciuto responsabile di condotte di violenza di genere è vanificata dall'assenza di programmi di sensibilizzazione e formazione strutturati secondo un'ottica di genere.

Unico esempio virtuoso di riabilitazione dei sex offenders è rappresentato dal "Progetto di trattamento e presa in carico di autori di reati sessuali in Unità di Trattamento Intensificato e sezione attenuata" del carcere di Bollate<sup>541</sup>.

Si segnala che per essere efficace la previsione di programmi di riabilitazione per il reo sia connotata da: adesione volontaria, nessun beneficio penitenziario nei primi tre mesi di trattamento, programmi personalizzati di reinserimento sociale<sup>542</sup>.

## **SI RACCOMANDA:**

- ***Di sviluppare meccanismi che assicurino un approccio organico, coordinato e sistematico al fine di aumentare le probabilità di arrestare l'autore della violenza, processarlo e punirlo, e di contribuire al benessere ed alla sicurezza della vittima al fine di prevenire la possibilità di rivittimizzazione.***
- ***Che l'attività delle Istituzioni sia generalmente ispirata al principio che una effettiva prevenzione dei crimini contro le donne ed una reale risposta di protezione giudiziale siano basate sui diritti umani, gestendo i rischi e promovendo la sicurezza della vittima mentre si accerta la responsabilità dell'indagato.***
- ***Di incoraggiare la formazione specialistica di magistrati e pubblici ministeri in materia di violenza di genere.***
- ***Di valutare l'opportunità di modifiche normative dei termini di prescrizione per i reati di maltrattamenti in famiglia e stalking.***
- ***Di prevedere programmi di riabilitazione attivati da parte dell'amministrazione penitenziaria, tenuti da personale qualificato anche esterno al carcere, per i detenuti condannati per violenza di genere, nell'ambito dei quali, a seguito almeno dei primi tre mesi di trattamento, il magistrato possa valutare la frequenza e l'applicazione del detenuto nell'ambito del programma ai fini della concessione dei permessi o della libertà***

541 <http://www.repubblica.it/2009/02/sezioni/cronaca/violenza-sessuale-2/bollate-carcere/bollate-carcere.html>, <http://www.zeroviolenzadonne.it/rassegna/pdfs/f881a0f84c91bbe99c5f30bbc5211c46.pdf>

542 Proposta avanzata da GIURISRI DEMOCRATICI. nel "Dossier in materia di violenza di genere. Proposte di emendamenti al disegno di legge Bindi-Mastella-Pollastrini", presentato il 26 giugno 2007 da COCCIA ELENA e SPINELLI BARBARA nell'audizione alla Commissione Giustizia della Camera <http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/20070627101134.pdf>

*\condizionata.*

- ***Di sviluppare programmi per i detenuti (sex offenders, stalkers, maltrattatori) di sensibilizzazione e formazione strutturati secondo un'ottica di genere.***

## 19.9 LA RIPARAZIONE

### 19.9.1 IL GOVERNO ITALIANO È INADEMPIENTE NEL GARANTIRE IL RISARCIMENTO PER LE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE.

La direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004<sup>543</sup>, prevede che lo Stato debba risarcire le vittime di tutti i reati dolosi quando i colpevoli non siano in grado di farlo. Lo Stato italiano è l'unico stato inadempiente nell'attuazione della direttiva, insieme alla Grecia. Il 29.11.2007 il Governo italiano è stato anche condannato dalla Corte di Giustizia europea per il mancato adempimento. Durante il Governo Prodi il d. l. 204/2007 istituì un fondo ad hoc, ma era solo di 56mila euro, e non fu rifinanziato.

Poiché la direttiva europea non è ancora stata pienamente recepita, tutte le donne vittime di violenza (nei casi in cui l'imputato sia irreperibile o altrimenti incapace di risarcirle) sono costrette, per essere risarcite, a promuovere un procedimento nei confronti del Governo, con ulteriore aggravio di costi. Il Tribunale civile di Torino ha condannato la Presidenza del Consiglio a risarcire 100mila euro ad una ragazza di 25 anni che fu vittima di violenza sessuale, sequestrata e violentata per una notte da due rumeni che, ottenuti gli arresti domiciliari, fuggirono e ad oggi sono latitanti, condannati in via definitiva dalla Cassazione. L'Avvocatura dello Stato si è difesa dicendo che la direttiva europea non copre anche i reati di violenza sulle donne (ma non è vero, perché la direttiva copre tutti i reati dolosi) e, ad oggi, il Governo italiano si rifiuta di risarcire il danno alla vittima. A seguito di questa sentenza è stata presentata da alcune parlamentari di opposizione una interrogazione parlamentare per chiedere "quali siano gli intendimenti del governo" "anche al fine di evitare altre sentenze di condanna", ma non ha trovato risposta<sup>544</sup>. In compenso, è d'obbligo notare con indignazione che sembrerebbe che agli occhi delle istituzioni italiane la vita di un tifoso di calcio valga di più di quella di una vittima di violenza di genere, perché nel 2010 il Governo italiano, sempre inadempiente nell'istituzione del Fondo per il risarcimento delle vittime di violenza di genere, ha istituito il "fondo di solidarietà civile in favore delle vittime dei reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive"<sup>545</sup> (!).

#### **SI RACCOMANDA:**

- ***Di istituire un fondo nazionale destinato al risarcimento delle vittime di reati che integrano violenza di genere, in attuazione della direttiva 2004/80/CE.***
- ***Che la Presidenza del Consiglio provveda immediatamente al risarcimento delle vittime di violenze di genere che già ne abbiano avanzato richiesta.***

543 Direttiva 2004/80/CE: Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime" (art. 12, paragrafo 2). Tale inadempimento dello stato italiano è stato per la prima volta riconosciuto dalla sentenza del Tribunale di Torino n. 3145/10 del 6 maggio 2010, resa dalla Dott.ssa Roberta Dotta.

544 L'Unità, "Stuprata a venti anni. Nessun risarcimento dal Governo italiano", M. GERINA, 23.07.2010.

545 La legge n. 217 del 2010 (legge di conversione del decreto-legge 12.11.2010 n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza) ha introdotto -nel decreto legge citato- l'articolo 2-bis, che istituisce il Fondo. Fonte: <http://sportelegge.gazzetta.it/post/23861582/risarcimento-per-le-vittime-della-violenza-negli-stadi>.

## RACCOMANDAZIONE GENERALE N. 26 & ARTICOLO 11 CEDAW LE LAVORATRICI MIGRANTI<sup>546</sup>

La Raccomandazione generale n. 26 del Comitato CEDAW è stata ignorata dal Governo italiano nella realizzazione delle politiche di gestione della migrazione per lavoro, che non sono state concepite in un'ottica di genere.

Le ricerche sulle discriminazioni multiple subite dalle donne migranti nell'accesso al mercato del lavoro e nelle condizioni di lavoro, sono ancora insufficienti. Gli esiti di queste indagini non vengono tenute sufficientemente in considerazione nell'elaborazione delle politiche migratorie.

Il gruppo di lavoratrici migranti che maggiormente risente dell'assenza di una progettualità di genere nelle politiche migratorie è sicuramente quella delle assistenti familiari<sup>547</sup>, per le quali si è ritenuto opportuno fornire al Comitato CEDAW una scheda specifica contenente maggiori informazioni.

### 26.1 LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE NEI CONFRONTI DELLE DONNE MIGRANTI

Si riportano i risultati di una ricerca condotta dalle Associazioni Trama di Terre e Donne Nissà sulle discriminazioni multiple legate al genere, etnia ed età e sulle conseguenze che queste hanno sulla vita delle donne immigrate<sup>548</sup>. Sebbene l'indagine sia stata condotta nella sola Provincia di Bolzano, da una comparazione con altri rapporti e studi svolti sia a livello locale che nazionale si rileva che i risultati emersi sono rappresentativi della situazione che vivono la maggior parte delle donne immigrate presenti su tutto il territorio italiano.

Dall'indagine è emersa la presenza e l'interazione di discriminazioni multiple che colpiscono le donne immigrate nei diversi ambiti della vita, nelle relazioni familiari e nei rapporti con la comunità di origine, con effetti numerosi e pesanti tanto sul piano della salute psico-fisica come su quello delle condizioni sociali, economiche e culturali: in complesso, il sommarsi e l'intersecarsi di diversi tipi di discriminazione determina per le donne straniere una condizione di sofferenza e di oppressione, ne mina in profondità la salute, l'autostima e la percezione di sé, la qualità della vita, le prospettive di futuro, la libertà di scelta e di autodeterminazione, il godimento dei diritti fondamentali.

Le donne immigrate infatti:

- risultano meno occupate rispetto agli uomini stranieri;
- sono mediamente sotto-occupate rispetto alla qualifica e al titolo professionale posseduto, conseguito nel paese d'origine;
- sono relegate nei settori lavorativi più squalificati, meno pagati, meno sindacalizzati, fortemente marcati dagli stereotipi di genere e dalla segregazione etnica;
- portano il peso della conciliazione tra lavoro extra-domestico e lavoro di cura, considerando che i loro nuclei familiari sono di solito più numerosi, con un minore accesso ai servizi per l'infanzia;
- hanno minori possibilità di accedere ai percorsi di riqualificazione professionale a causa della minore disponibilità di tempo, degli orari e della durata dei corsi, della minore offerta formativa e della qualità della stessa;
- hanno minore accesso alle risorse economiche e spediscono mediamente più denaro alla famiglia di origine di quanto facciano gli uomini;
- maturano minori diritti previdenziali a causa del maggior ricorso al lavoro part-time, alle interruzioni dell'attività lavorativa a causa della maternità e all'incidenza di modalità di lavoro informale;
- sono più vulnerabili sul piano della salute psico-fisica sia rispetto alle donne autoctone che agli uomini immigrati, a causa del carattere usurante dei lavori svolti, dello stress legato alla conciliazione, della minore disponibilità di tempo per curarsi;
- soffrono spesso di disagi psicologici gravi legati alla condizione del lavoro di cura che implica la residenza presso l'abitazione della persona assistita, allo stress del doppio-triplo lavoro, al senso di colpa legato alla separazione dalle famiglie rimaste nei paesi d'origine, alla crisi dei rapporti coniugali determinata dalla lontananza e dalla trasformazione dei ruoli;
- vivono spesso situazioni di controllo e oppressione da parte del gruppo/comunità di appartenenza, soprattutto se questo è caratterizzato da una forte permanenza di valori tradizionali e pratiche nefaste;
- vivono situazioni di oppressione e subordinazione in famiglia, legate al carico del lavoro domestico, alla gestione del denaro, alla scarsa libertà di scelta e di autodeterminazione, fino a fenomeni di maltrattamento e di violenza da cui è difficile emanciparsi a causa della difficoltà di costruire percorsi di autonomia, di trovare un alloggio e un lavoro;

<sup>546</sup> Capitolo riferito alla Questione n. 31 del Comitato CEDAW.

<sup>547</sup> Sono normalmente definiti lavoratori domestici coloro che prestano un'attività lavorativa continuativa per le necessità della vita familiare del datore di lavoro come ad esempio colf, assistenti familiari o baby sitter, governanti, camerieri, cuochi ecc...

<sup>548</sup> Le informazioni riportate in questo paragrafo tratte integralmente dal Rapporto in fase di pubblicazione, "Genere e migrazioni: comprendere gli effetti delle discriminazioni multiple", a cura di Elena LAURENZI e Patrizia RANDINI (associazione TRAMA DI TERRE), Bolzano, 2010.



Le ragazze arrivate con il ricongiungimento familiare e scolarizzate in Italia ereditano parte consistente del disagio sociale delle madri, restando spesso soggette al controllo della famiglia anche con manifestazioni gravi quali la soggezione a matrimoni combinati o forzati, godendo di un minore investimento sul piano della formazione e belgi studi rispetto ai figli maschi, scontrandosi con analoghe difficoltà di accesso al lavoro rispetto alla donne immigrate di prima generazione.

## 26.2 LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE NEI CONFRONTI DELLE ASSISTENTI FAMILIARI

I dati di una recente indagine Istat sulla composizione della forza lavoro indicano un fenomeno di sovra-rappresentazione delle donne straniere nel settore dei servizi. Infatti, rispetto al totale degli stranieri occupati nei servizi, le donne rappresentano il 62%. Secondo altri studi nazionali e territoriali, tra l'85% e il 90% delle lavoratrici straniere in Italia è attiva nell'ambito dei servizi, svolgendo prevalentemente mansioni di addette a lavori domestici e di cura<sup>549</sup>.

Secondo la recente indagine del Censis ("La sicurezza dei lavoratori domestici", Roma, 13 luglio 2010)<sup>550</sup> **sono 1,5 milioni i collaboratori domestici nelle case degli italiani: +42% dal 2001.**

Tale tendenza, in atto da qualche decennio, è da ricondurre ad una sempre più diffusa occupazione lavorativa femminile che sottrae la donna dai tipici compiti familiari di gestione della casa e soprattutto di assistenza e cura dei bambini, delle persone disabili e/o anziane. Inoltre, a fronte dell'aumento della vita media, a cui consegue una popolazione di anziani non autosufficienti in continua crescita, le istituzioni stentano a trovare una risposta assistenziale adeguata alle nuove necessità delle famiglie. Oggi quindi l'assistente familiare rappresenta una figura emergente nel tessuto sociale del nostro Paese, spesso la spina dorsale del welfare «fai da te» e sostegno indispensabile per molte famiglie, divenendo sempre più una presenza stabile ed integrata nelle case italiane.

Il profilo è: donna, giovane, immigrata<sup>551</sup>. In prevalenza, infatti, si tratta di donne (82,6%) e straniere. Oltre il 70% proviene dall'Europa dell'Est, prevalentemente Romania, Ucraina, Polonia e Moldavia. Cospicue sono anche le componenti filippina e sud americana<sup>552</sup>.

Le lavoratrici straniere nel settore domestico subiscono forme specifiche di discriminazione tipiche del settore, che le portano ad essere maggiormente vulnerabili, anche dal punto di vista delle molestie sessuali, "in quanto donne":

- "Discriminazione all'ingresso": esistono pregiudizi che portano a individuare nelle donne provenienti da una certa area geografica le persone più adatte al lavoro di cura.
- "Discriminazione contrattuale": nel mercato del lavoro domestico c'è molta irregolarità, e questa è sempre a svantaggio delle lavoratrici.
- "Discriminazione nelle condizioni di lavoro": le collaboratrici familiari hanno scarso peso contrattuale. Soprattutto chi non ha il permesso di soggiorno è più facilmente ricattabile e quindi più soggetta ad accettare in silenzio orari e mansioni non concordati.
- "Discriminazione nelle opportunità di miglioramento": chi lavora in regime di convivenza difficilmente riesce a sviluppare una mobilità lavorativa che possa consentirgli di migliorare la propria condizione.

### 26.2.1 IL DIFFICILE ACCESSO A UN LAVORO REGOLARE

Non è semplice calcolare quante sono le assistenti familiari presenti in Italia sia perché la maggior parte è impiegata senza un contratto di lavoro, sia perché la parte regolarmente occupata è inquadrata genericamente nella categoria più ampia dei collaboratori domestici senza uno specifico riferimento alle mansioni svolte. Non esiste, infatti, un contratto di lavoro specifico per le assistenti familiari, ma il loro rapporto di lavoro è disciplinato dal contratto collettivo nazionale di categoria dei collaboratori domestici (all'interno del quale, tuttavia, non sempre vengono assegnate al profilo che a loro compete secondo le

549 Cfr. Flussi migratori, n.4 – luglio/ottobre 2010, Osservatorio di politica internazionale a cura del CESPI. Si veda a questo proposito anche il Rapporto "Analisi degli interventi di integrazione rivolti alle donne immigrate", ISFOL novembre 2009.

550 [http://www.censis.it/10?resource\\_50=107733&relational\\_resource\\_51=107733&relational\\_resource\\_52=107733&relational\\_resource\\_385=107733&relational\\_resource\\_381=107733&relational\\_resource\\_382=107733&relational\\_resource\\_383=107733&relational\\_resource\\_384=107733](http://www.censis.it/10?resource_50=107733&relational_resource_51=107733&relational_resource_52=107733&relational_resource_385=107733&relational_resource_381=107733&relational_resource_382=107733&relational_resource_383=107733&relational_resource_384=107733).

551 In prevalenza, infatti, si tratta di donne (82,6%) e straniere (71,6%) provenienti dall'Europa dell'Est: Romania (19,4%), Ucraina (10,4%), Polonia (7,7%) e Moldavia (6,2%). Cospicua è anche la componente: filippina con il 9% del totale. Il 51,4% ha meno di 40 anni (il 57,3% tra gli stranieri). Il livello di istruzione di colf straniere è più alto delle loro colleghe italiane: il 37,6% possiede un diploma di scuola superiore e il 6,8% una laurea, contro rispettivamente il 23,2% e il 2,5% dei collaboratori domestici italiani. La maggioranza (55,4%) lavora per una sola famiglia, mentre il 44,6% è «pluricommittente»: il 15,4% lavora per due famiglie, il 13,6% per tre, il 9,8% per quattro e il 5,7% per più di quattro. Il 26,5% alloggia presso la famiglia per cui lavora. In media, l'anzianità di servizio è attorno a 7 anni, con il 33,1% dei collaboratori domestici impiegati da meno di 4 anni, il 26,1% da 4-6 anni e il 17,3% da oltre 10 anni. La paga mensile media è di 900 euro netti. La maggioranza guadagna meno di 1.000 euro netti al mese: il 22,9% meno di 600 euro, il 20,2% da 600 a 800 euro, il 24,5% tra 800 e 1.000 euro. Ma per una fetta consistente dei collaboratori domestici (il 32,4%) la retribuzione netta mensile supera la soglia dei 1.000 euro (il 14,6% guadagna più di 1.200 euro).

552 Mediamente le colf straniere sono in possesso di un titolo di studio superiore rispetto alle colleghe italiane (per il 45% sono infatti diplomate o laureate). Più della metà ha meno di 40 anni e lavora per una sola famiglia e più di un quarto coabita con la famiglia stessa (la percentuale sale al 36% per le assistenti straniere). Il reddito mensile netto è mediamente intorno agli 800 Euro.

mansioni richieste e svolte (per le categorie di inquadramento si veda il CCNL del 13/02/2007) . Secondo le stime dell'Istituto per la Ricerca Sociale<sup>553</sup> **in Italia lavorano 774.000 assistenti familiari di cui 700.000 straniere** (il calcolo utilizza fonti ufficiali quali Inps, Istat, Agenas, dati di ricerca e un vasto insieme di segnalazioni informali). **Tra queste ultime solo una collaboratrice su tre ha un contratto di lavoro (232.000, il 33%), le altre ne sono prive perché sono irregolarmente soggiornanti in Italia (300.000, pari al 43% del totale delle straniere), oppure perché preferiscono/non possono averlo (168.000, il 24%)** (Stime Irs, 2008).

Tale irregolarità contrattuale determina un mercato dequalificato, aleatorio, ad alto rischio di sfruttamento, privo di tutele e garanzie per le lavoratrici e un mercato in cui raramente ciò di cui c'è bisogno corrisponde a ciò che si offre (da qui infiniti problemi, conflitti tra famiglie e assistenti che non di rado sfociano in vertenze legali).

Coloro che soggiornano irregolarmente in Italia vivono una situazione di forte segregazione lavorativa e sociale, poiché molto spesso coabitano con le persone assistite, con le quali hanno un rapporto di dipendenza personale e hanno pertanto meno possibilità di costruire relazioni con il contesto. Costrette a vivere nell'ombra condizionate dal timore costante di controlli ed espulsioni, vivono situazioni di grande isolamento e nascondono spesso drammatiche storie di sfruttamento lavorativo ma anche di soprusi e abusi.

### **26.2.2 L'INADEGUATEZZA DELLE POLITICHE DI REGOLARIZZAZIONE**

**Negli ultimi 5 anni è stato rilevato un progressivo aumento del tasso di irregolarità**, dovuto in parte al numero esiguo di posti concessi nei decreti flussi per colf e badanti rispetto alla domanda reale e potenziale, in parte dovuto all'aumento dei costi a carico delle famiglie che assumono un'assistente e un conseguente incremento del mercato nero, più conveniente<sup>554</sup>. L'ultima regolarizzazione (L.102/ 2009<sup>555</sup>), avrebbe dovuto secondo le stime del Governo coinvolgere dai 500.000 ai 750.000 lavoratori. In realtà ne sono stati regolarizzati solo 300.000. Tra le cause, i requisiti troppo stringenti richiesti per la regolarizzazione (ad esempio il reddito minimo del nucleo familiare) e le importanti preclusioni opposte ai lavoratori extra UE (segnalazione Schengen, esistenza di condanne ostantive anche legate alla condizione di irregolarità da sanare, ciò in totale contrasto alla ratio di tale intervento<sup>556</sup>). Più di 8 assistenti su 10 dichiarano di trovarsi in una situazione di irregolarità contrattuale<sup>557</sup>, a causa dell'indisponibilità del datore di lavoro per via dei costi dell'assunzione e del timore che l'assistente regolarizzata possa portare a rivendicazioni sindacali, nonché a causa della ridotta capacità di contrattazione delle stesse lavoratrici, dato l'ambito "privato" della contrattazione.

### **26.2.3 LE DIFFICILI CONDIZIONI DI LAVORO E L'ASSENZA DI TUTELA PREVIDENZIALE**

**Le assistenti familiari straniere sostituiscono spesso le donne italiane nel lavoro di cura** come evidenziato da una recente ricerca pubblicata dalla Banca d'Italia<sup>558</sup>. **Il lavoro delle assistenti familiari straniere libera tempo per le donne italiane che non sono così costrette a rinunciare a svolgere un'attività lavorativa al di fuori delle mura domestiche.** A fronte della scarsità di politiche e di disponibilità di servizi di assistenza e sorveglianza, **esse offrono un servizio di gran lunga superiore a qualsiasi altro tipo di intervento pubblico di welfare:** gli anziani ultra 65enni non autosufficienti seguiti da un'assistente sono il 6,6 %, più del triplo degli anziani ospitati in strutture residenziali e ancora di più rispetto ai servizi domiciliari pubblici<sup>559</sup>.

Nonostante il riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dalle assistenti familiari straniere, i provvedimenti adottati per tutelare la posizione lavorativa delle donne impiegate in queste mansioni sono stati del tutto insufficienti. Da un lato la normativa in materia di regolarizzazione si è rivelata inadeguata rispetto allo scopo che si prefiggeva, dall'altro lato la mancanza di uno specifico contratto di categoria

---

553 Cfr. "Badanti: la nuova generazione. Caratteristiche e tendenze del lavoro privato di cura", Sergio PASQUINELLI, Giselda RUSMINI, Istituto per la Ricerca Sociale Novembre 2008.

554 Considerato che il costo annuale medio (paga base più contributi) di un'assistente familiare regolarmente impiegata, non formata, coresidente a tempo pieno ammonta intorno ai 18.000€, e in mancanza di congrue agevolazioni fiscali, ne deriva una diffusa tendenza a ridurre quanto più possibile i costi, evitando di stipulare contratti o dichiarando un numero di ore di lavoro inferiore a quelle reali (con una differenza di costo, in termini di contributi previdenziali, di 1.169€ all'anno per il datore di lavoro e 357€ per la lavoratrice).

555 contenente disposizioni in materia di legalizzazione del lavoro irregolare, per attività di assistenza e di sostegno alle famiglie, di cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari.

556 Infatti il Consiglio di Stato in adunanza plenaria, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea 28 aprile 2011 El Dridi, che ha abrogato il reato previsto dall'articolo 14 comma 5 ter del D.legs. 286/1998, ha dichiarato illegittimi i provvedimenti che negavano la regolarizzazione a causa dell'esistenza di condanne ostantive.

557 Sergio PASQUINELLI, Giselda RUSMINI, OP.CIT.

558 n. 766 - Gli effetti dell'immigrazione poco qualificata sull'offerta di lavoro femminile; G. BARONE e S. MOCETTI, luglio 2010.

559 È da rilevare tuttavia che negli ultimi due anni si è registrato un lieve rallentamento della crescita delle assistenti familiari, legato a una saturazione progressiva del mercato. I costi che il loro lavoro comporta e la concomitante crisi economica che sta riducendo i consumi, determinano infatti una crescente difficoltà per le famiglie a sostenere le spese per un'assistente regolarmente impiegata, con la conseguenza che le donne italiane rinunciano a lavorare per dedicarsi alla cura e all'assistenza dei familiari.

comporta che normalmente alle assistenti familiari non venga riconosciuto il profilo, all'interno del contratto collettivo dei collaboratori domestici, relativo alle specifiche mansioni, con conseguente inquadramento al livello minimo previsto per le colf con mansioni generiche (pulizie domestiche).

Pertanto le assistenti familiari non riescono ad ottenere un riconoscimento della loro professionalità e una retribuzione commisurata alla qualità e responsabilità delle prestazioni richieste.

Per quanto riguarda le assistenti familiari conviventi, parte del salario è virtuale in quanto trattenuta in cambio di vitto e alloggio. Questi sono spesso inadeguati per quantità e qualità e, non essendo normalmente monetizzati creano, oltre ad una parziale evasione contributiva, anche un arbitrario abbattimento dell'ammontare di altre competenze dovute quali ferie non godute, tredicesima mensilità ed indennità di fine rapporto.

Infine le assistenti familiari straniere conviventi spesso vivono una situazione di maggiore precarietà, rispetto agli altri lavoratori domestici, in quanto rischiano in qualsiasi momento di perdere sia il lavoro che l'alloggio in caso di premorienza o di ricovero in casa di cura dell'anziano assistito.

Da quanto esposto risulta che le assistenti familiari straniere subiscono discriminazioni connesse sia alla loro irregolare presenza sul territorio nazionale sia alla mancanza di una adeguata contrattualizzazione:

- da un lato, c'è la situazione di totale sfruttamento cui sono assoggettate le donne migranti irregolari che lavorano in nero;
- dall'altro c'è la situazione intermedia di discriminazione sofferta dalle molte lavoratrici che hanno il permesso di soggiorno, ma sono spesso costrette a lavorare in nero: queste donne hanno maggiori possibilità di integrazione sociale e lavorativa poiché possono accedere a corsi di formazione, albi, sportelli offerti a livello locale, ma restano tuttavia in una condizione spesso precaria e professionalmente aleatoria, di sfruttamento lavorativo e di assenza di tutte le forme di tutela garantite da un contratto di lavoro regolare;
- infine, c'è la situazione di discriminazione previdenziale che pure soffrono le donne regolarmente presenti in Italia e assunte con un regolare contratto di lavoro, le quali, dopo aver versato i contributi in Italia per alcuni anni, rientrate nei loro Paesi di origine senza aver maturato un diritto autonomo a pensione italiana, perdono i contributi versati. Infatti nel caso di Paesi extra UE, se non esiste un accordo di reciprocità tra gli enti pensionistici dei due stati, tali contributi non possono essere trasferiti all'ente pensionistico del Paese di appartenenza e la lavoratrice dovrebbe rientrare in Italia, al compimento dell'età pensionabile, per richiederne la restituzione.

#### **26.2.4 IL RISCHIO DI VITTIMIZZAZIONE**

Da un'indagine del 2007<sup>560</sup> emerge che il 64% delle lavoratrici domestiche teme di essere sfruttata economicamente mentre il 34,8% teme le molestie sessuali. Il 17,5% è stata effettivamente vittima di discriminazione: il 23% ha subito maltrattamenti e sfruttamenti economici ed il 16,9% molestie sessuali.

Le lavoratrici domestiche sono più facilmente esposte a situazioni di violenza fisica, psicologica e sessuale, che restano generalmente sottaciute a causa della condizione di isolamento o per paura di perdere il lavoro, la casa, oltre che essere passibili di denuncia e di espulsione se irregolari.

##### **26.2.4.1 La tratta con fini di sfruttamento lavorativo**

Chi svolge lavori domestici è spesso vittima di traffico e abuso. Episodi rilevanti di sfruttamento nel settore della collaborazione domestica o nello svolgimento delle mansioni di badanti, sono stati evidenziati nei confronti di cittadini dell'Europa dell'est. In Friuli Venezia Giulia, in Veneto, in Umbria e in Sicilia sono state individuate organizzazioni criminali dedite all'impiego irregolare di badanti<sup>561</sup>.

In questi casi gli abusi molto spesso sono difficili da individuare visto che il posto di lavoro è una casa privata. Per le vittime di sfruttamento lavorativo è possibile accedere alla tutela accordata dall'art. 18 d. lgs. 286/1998 anche alle vittime di sfruttamento sessuale.

L'articolo 18 del Testo Unico per l'Immigrazione prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari nel caso si ravvisino condizioni di grave sfruttamento e il pericolo di subire violenza per la vittima o i suoi familiari. Questa norma consentirebbe ai lavoratori stranieri sfruttati di poter ricostruire un progetto migratorio, eppure «Sono ancora pochi i casi di applicazione dell'articolo 18 per persone vittime di sfruttamento lavorativo, perché a differenza dei casi di sfruttamento a fini sessuale, è più difficile dimostrare tramite indagine la presenza del reato di sfruttamento lavorativo»<sup>562</sup>.

#### **SI RACCOMANDA:**

560 Sono alcuni dati del monitoraggio delle collaboratrici domestiche straniere realizzato NEL 2007 dalle Acli di Roma e dall'Iref (Istituto di ricerche educative e formative) in cinque città italiane. <http://www.migrantitorino.it/?p=194>

561 "Il caporalato: problemi e prospettive", di VIVARELLI Maria Grazia, ir. Pen. e Processo, 2009, 8 - Allegato 1, 35

562 Intervista all'avv. Lorenzo TRUCCO (ASGI), in occasione del convegno "SE È VERO CHE NON SI VUOLE IL LAVORO NERO... la tratta e il grave sfruttamento sui luoghi di lavoro", Torino, 18.10.2010 (<http://www.gruppoabele.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/950>)

- ***Di intraprendere politiche più efficaci in materia di immigrazione, con particolare attenzione alla specificità della figura dell'assistente familiare e alla sua rilevanza sul piano sociale, in modo da contrastare il preoccupante fenomeno del lavoro sommerso.***
- ***Di promuovere ricerche ed analisi su basi qualitative e quantitative al fine di identificare i problemi e i bisogni specifici delle lavoratrici migranti.***
- ***Di prevedere sgravi fiscali per le spese sostenute per servizi privati di assistenza agli anziani e per l'assistenza familiare.***
- ***Di promuovere e realizzare a livello nazionale, regionale e locale, percorsi di riqualificazione professionale per le donne immigrate, al fine di riconoscere e valorizzare le loro competenze e creare profili professionali coerenti/idonei alla domanda.***
- ***Di incentivare e sostenere sportelli informativi che offrano un servizio di accompagnamento e facilitino la corretta gestione del rapporto di lavoro in modo da tutelare da un lato le esigenze dei datori e dall'altro il rispetto dei diritti (retributivi, pensionistici e assistenziali) delle lavoratrici.***
- ***Di promuovere l'integrazione della rete dei servizi pubblici tutelando insieme assistenti familiari e famiglie, sostenendone le scelte a favore di un'assistenza meno precaria e più vicina alle rispettive aspettative.***
- ***Di promuovere campagne di sensibilizzazione e informazione multilingue rivolte alle lavoratrici immigrate sui loro diritti e sulle opportunità di accesso ai servizi presenti sul territorio che possano aiutarle ad uscire da situazioni di sfruttamento e violenza.***
- ***Di garantire alle vittime di sfruttamento lavorativo l'accesso ad un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di lavoro, indipendentemente dalla loro volontà di collaborare nell'ambito di un procedimento penale, ed un accesso agevolato al mercato del lavoro.***
- ***Di garantire alle vittime di sfruttamento lavorativo e alle loro famiglie l'accesso a un alloggio adeguato e sicuro, a servizi di supporto specializzato, inclusa un'indennità alimentare/di sussistenza, l'accesso a cure mediche di emergenza, l'accesso a servizi di assistenza, traduzione e interpretazione ove necessario, assistenza per contattare i familiari e l'accesso all'istruzione per i bambini.***
- ***Di garantire alle vittime di sfruttamento lavorativo una politica semplificata del ricongiungimento familiare.***

## RACCOMANDAZIONE GENERALE 19 FEMMICIDIO IN ITALIA<sup>563</sup>

### F.19.1 DEFINIZIONE DI FEMMICIDIO E FEMMINICIDIO

Sempre più sociologhe, criminologhe e antropologhe<sup>564</sup>, stanno adottando il neologismo “femminicidio” (femicide) come categoria di analisi per indicare ogni forma di discriminazione e di violenza (sia fisica, psicologica, economica, culturale, politica, normativa, istituzionale) commessa ai danni di una donna in quanto tale, per nominare la lesività di questi atti e significare l'annientamento della donna nella sua sfera di integrità psicofisica e di libertà di autodeterminazione o come limitazione della sua soggettività politica e della sua partecipazione pubblica; dunque femminicidio non solo riferito alle uccisioni delle donne in quanto donne ma riferita a qualsiasi violenza loro inferta per il genere di appartenenza<sup>565</sup>.

In Italia è stato adottato il termine **Femmicidio** (*femicide*) facendo riferimento alla categoria di analisi proposta da Diana Russell nel 1992, nel libro *Femicide: The Politics of woman killing*, che “nomina” la causa principale degli omicidi nei confronti delle donne: una violenza estrema da parte dell'uomo contro la donna «in quanto donna». “Il concetto di femmicidio si estende aldilà della definizione giuridica di assassinio ed include quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta l'esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine.”

In Italia viene utilizzato anche il termine **Femminicidio** (*feminicidio*), nel senso sopra indicato, per indicare la matrice comune di ogni forma di violenza di genere, che annulla la donna non solo nella sua dimensione fisica, ma anche in quella psicologica e sociale. Il riferimento è la definizione di femminicidio fornita da Marcela Lagarde, inteso come «La forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine - maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale- che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia».

### F.19.2 ASSENZA DI STATISTICHE UFFICIALI SUL FEMMINICIDIO IN ITALIA

In Italia a partire dall'inizio degli anni '90 il numero di omicidi è fortemente diminuito, si sono ridotti a un terzo, ma il numero di omicidi in famiglia è raddoppiato. Il che vuol dire che sono diminuiti gli omicidi degli uomini sugli uomini e aumentati quelli degli uomini sulle donne. Cioè non si è riusciti ad incidere su una delle forme più terribili di violenza, quella in famiglia.

L'ultima indagine ISTAT sulla violenza permette di capire meglio la gravità del fenomeno e l'importanza di disporre di statistiche approfondite per prevenirlo: il 20% delle vittime di violenza da partner dichiara di

563 Scheda di approfondimento riferita alla **Questione n. 14 del Comitato CEDAW.**

564 RUSSELL Diana- RADFORD Jill, (1992) *Femicide, the politics of woman killing*, New York, Twayne Gale Group; RUSSELL Diana - HARMES A. Roberta, (2001), *Femicide in global perspective*, New York, Athena series; LAGARDE Y DE LOS RIOS Marcela, (2004 e 2006) *Por la vida y la libertad de las mujeres: Fin al feminicidio*. MONARREZ FRAGOSO J., *Elementos de analisis del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juarez para su viabilidad jurídica*, in “Feminicidio, Justicia y Derecho”, LIX Legislatura, COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON LOS FEMINICIDIOS EN LA REPUBLICA MEXICANA Y A LA PROCURACION DE JUSTICIA VINCULADA, Messico, novembre 2005; NADERA SHALOUB – KEVORKIAN, (2003) *Reexamining femicide: breaking the silence and crossing scientific borders*, in “Signs”, Chicago, Winter 2003, volume. 28, Iss. 2, pg. 581. GIURISTI DEMOCRATICI - SPINELLI Barbara, a cura di, “Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere”, Bologna, 2006. [www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it); SPINELLI Barbara (2008) *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, FrancoAngeli, Milano; SPINELLI Barbara (2008) , “Femicide e femminicidio: nuove prospettive per una lettura gender oriented dei crimini contro donne e lesbiche” nella rivista criminologica “Questione criminale”, Carocci, novembre 2008. In particolare, Nadera Shaloub Kevorkian, criminologa palestinese, definisce femminicidio “ogni metodo sociale di egemonia maschile usato per distruggere i diritti, le potenzialità, le abilità, delle donne e il potere di vivere in sicurezza. È una forma di abuso, attacco, invasività, molestia, che degrada e subordina la donna. Conduce a uno stato di paura perenne, frustrazione, isolamento, esclusione, e pregiudica la possibilità femminile di essere padrone della propria vita. (...) Con questa nuova definizione (...) si mostra come relazioni di dominio ingiuste creano crimini che non sono stati neanche catalogati come tali dalla ricerca criminologica o vittimologica. [...] Il femminicidio si può capire meglio attraverso la voce delle vittime, l'analisi delle istituzioni sociali, delle strutture organizzative sociali, e gli schemi relazionali costruiti sulla tradizione. [...] Accettare una più ampia definizione di femminicidio è solo un passo nello spiegare e lottare contro il sessismo femminicida e il lungo, sfiante processo che conduce alla morte fisica o interiore. Più studiamo il femminicidio più scopriamo quanto sia un fenomeno enigmatico, per noi che non oltrepassiamo i limiti, dar voce a ciò che prima non aveva voce, o sollevare il velo del rifiuto lì dove da sempre l'atmosfera è statica.” (Nadera Shaloub Kevorkian).

565 Nadera Shaloub Kevorkian sostiene che si possono avere molte ragioni culturali diverse per giustificare la punizione di una donna attraverso il femminicidio, tuttavia “è possibile racchiudere centinaia di pratiche culturali proprie di diverse culture sotto un unico titolo: Come mantenere lo stato di subordinazione delle donne”<sup>3</sup>. L'assassinio per motivi di genere, cioè il femmicidio (femicide) rappresenta solo l'atto ultimo di controllo della donna, la punizione finale per non aver rispettato il ruolo impostole dalla società patriarcale “in quanto donna”. NADERA SHALOUB – KEVORKIAN, (2006). *Violence in the name of honor: theoretical and political challenges*, (reviewed by), in “Canadian Women Studies”, Winter 2006, 25, pg. 202.



aver temuto per la propria vita, un segmento ad altissimo rischio visto che gli omicidi in famiglia spesso avvengono dopo una escalation della violenza.

La conferma del legame molto più significativo e intrinseco tra violenza sulle donne e femmicidi si ha anche dallo studio di Anna Baldry, sui casi di femmicidio del 2004, aggiornati nel 2008 attraverso l'esame dei fascicoli giudiziari e dai quali è emerso che nel 70% dei casi c'erano state violenze precedenti, non sempre risultanti da denunce ma da dichiarazioni di allarme di parenti e vicini<sup>566</sup>.

Nonostante i segnali gravissimi provenienti dalle statistiche ISTAT, non si è proceduto ad una raccolta di dati maggiormente approfonditi.

A ciò osta soprattutto un'ottica "gender blind" nella raccolta dei dati sugli omicidi non disaggregata per genere da parte delle autorità giudiziaria e l'assenza di un'ottica di genere nell'analisi dei dati per quanto concerne le raccolte Eures, che forniscono dati presentati in maniera neutra con riferimento agli omicidi in famiglia.

Questa assenza di dati consente una rappresentazione mistificata del fenomeno da parte dei media<sup>567</sup>.

### **F.19.2.1 LA RAPPRESENTAZIONE DEL FEMMINICIDIO SULLA STAMPA**

Gli stereotipi più diffusi e che comportano le conseguenze più gravi sono quelli relativi al ruolo della donna e dell'uomo nella relazione sentimentale.

I media spesso presentano gli autori di femminicidio come vittime di "raptus" e "follia omicida", ingenerando nell'opinione pubblica la falsa idea che i femminicidi vengano perlopiù commessi da persone portatrici di disagi psicologici o preda di attacchi di aggressività improvvisa. Al contrario, negli ultimi 5 anni meno del 10% di femminicidi è stato commesso a causa di patologie psichiatriche o altre forme di malattie<sup>568</sup> e meno del 10% dei femminicidi è stato commesso per liti legate a problemi economici o lavorativi<sup>569</sup>.

I pregiudizi che legano la violenza sulle donne a cause di sofferenza psichica o a vere e proprie malattie mentali risultano ampiamente smentite sia dai dati ufficiali raccolti dall'Eures e dal Ministero dell'Interno nel Rapporto sulla criminalità in Italia, sia dalle ricerche sul femminicidio eseguite a partire dai casi riportati dalla stampa da parte della Casa delle Donne per non subire violenza di Bologna, un centro antiviolenza parte della rete nazionale "Donne in rete contro la violenza".

In Italia, nel 1992 gli omicidi di donne rappresentavano il 15,3 % degli omicidi totali, mentre nel 2006 rappresentavano il 26,6 %<sup>570</sup>.

Negli ultimi tre anni (periodo 2006-2009), le vittime (delle quali si è avuta notizia sulla stampa) di femmicidio in Italia sono state 439<sup>571</sup>.

Solo una minima parte di queste uccisioni (-15%) è avvenuta per mano di sconosciuti. In più della metà dei casi il femmicidio è commesso nell'ambito di una relazione sentimentale, in essere o appena terminata, per mano del coniuge, convivente, fidanzato o ex. Nella restante parte dei casi avviene per mano di altro parente della vittima o comunque di persona conosciuta<sup>572</sup>.

E' interessante notare che i delitti commessi da uomini italiani su donne italiane vengono identificati dalla stampa come "delitti passionali", mentre ai delitti commessi da stranieri sulle loro mogli o sulle loro figlie ci si riferisce individuandoli come "delitti d'onore". Tale classificazione è indubbiamente discriminatoria in quanto sottende l'idea che commettere atti criminali per motivi di onore sia una peculiarità delle comunità straniere, con tradizioni diverse, dimenticando che identiche tradizioni "d'onore" (giuridicamente configurate come attenuanti o scriminanti per i reati) hanno caratterizzato la società italiana fino a pochi decenni or sono.

I dati statistici confermano che è sempre il sentimento di orgoglio ferito, di gelosia, di rabbia, di volontà di vendetta e punizione nei confronti di una donna che ha trasgredito a un modello comportamentale tradizionale a spingere l'uomo ad uccidere: sia che si tratti di una figlia pachistana che disonora il padre

566 [http://www.casadonne.it/cms/images/pdf/pubblicazioni/materiali/femminicidio\\_2010.pdf](http://www.casadonne.it/cms/images/pdf/pubblicazioni/materiali/femminicidio_2010.pdf)

567 Si veda SPINELLI B., "Maschi, perché uccidete le donne?", in "Mia per sempre. Femminicidio e violenza sulle donne" Franco Angeli, 2011, AA.VV. - A cura di G. Salvatore.

568 Dalla stampa, nel 2006 il 3,9 % dei femminicidi risulta commesso per problemi psichici; nel 2007 il 5,5% vengono attribuiti a problemi psichici e il 6,3% a raptus o follia; nel 2008 il 4,4% dei casi sono ricondotti a problemi psichici e il 3,5% a raptus o follia, nel 2009 il 18% dei casi è ascritto a raptus, follia o problemi psichici (i dati sono qui raccolti congiuntamente). Le fonti dei dati riportati sono le ricerche effettuate sulla stampa dalla Casa delle donne per non subire violenza e pubblicate sul sito [www.casadonne.it](http://www.casadonne.it) nella sezione "materiali pubblicati" e rispettivamente "Femminicidi in Italia nel corso del 2006: indagine sulla stampa italiana" di C.Karadole; "La mattanza: Femminicidi in Italia nel corso del 2007, indagine sulla stampa" di Sonia Giari; "Donne uccise dai loro cari: indagine sul femminicidio in Italia nel 2008" di C.Verucci, C.Pasinetti, F.Urso, M.Venturini; "Femminicidi nel 2009: un'indagine sulla stampa italiana" di S.Giari, C.Karadole, C. Verucci, C. Pasinetti

569 Nel 2006 il 3,9%; nel 2007 il 6,3%; nel 2008 l'11,5% nel 2009 l'8%; fonte: ricerche in [www.casadonne.it](http://www.casadonne.it) cit..

570 Rapporto sulla criminalità in Italia – Ministero dell'Interno.

571 Fonte: ricerche in [www.casadonne.it](http://www.casadonne.it) cit.

572 Nel 2006 il 7,9% delle uccisioni avviene per mano di un non parente, nel 2007 il 12% nel 2008 il 12,4% e nel 2009 il 6%; fonte: vedi nota precedente.

pachistano perché va vestita all'occidentale, sia che si tratti di una figlia italiana che disonora il padre italiano perché frequenta un tossicodipendente, sia che si tratti della moglie che disonora il marito perché lo tradisce o lo vuole lasciare per un altro.

L'unica differenza sensibile che si può individuare tra le due ipotesi di femminicidio, sta nel fatto che indubbiamente nei delitti di genere maturati nell'ambito delle comunità straniere residenti in Italia, il concorso morale dei membri della comunità al fatto criminoso è significativamente più marcato. Tale dato va tenuto in considerazione ai fini della valutazione del rischio di femminicidio per le ragazze che, sfuggendo alla comunità, cercano protezione all'esterno, in quanto, in caso di mediazione e di rientro in famiglia, aumenta esponenzialmente il rischio che la ragazza possa subire gravissime forme di violenza fisica e psicologica.

**Un dato significativo è che la maggior parte dei femmicidi in Italia si compie nella casa della vittima<sup>573</sup> e che, su dieci uccisioni di donne, 7,5 sono precedute da maltrattamenti o da altre forme di violenza fisica o psicologica nei confronti della donna<sup>574</sup>.**

Ma anche escludendo le ipotesi di femminicidio che culminano nell'uccisione della donna, i dati sulla vittimizzazione delle donne non si rivelano migliori: un'indagine ISTAT del 2004 rivela che il 55,2% del totale delle donne italiane con un'età tra i 14 e i 59 anni ha subito una molestia sessuale nel corso della vita<sup>575</sup>. Per quanto riguarda invece le violenze sessuali, è più difficile fornire un quadro della situazione perché secondo l'ISTAT soltanto il 7,4% delle donne che ha subito una violenza tentata o consumata nel corso della vita ha denunciato il fatto: vi è quindi un sommerso altissimo che sfugge dalle statistiche ufficiali, soprattutto per quanto riguarda gli stupri in famiglia<sup>576</sup>.

La violenza maschile sulle donne avviene tra le mura domestiche e nell'ambito delle relazioni coniugali perché in Italia come in altri paesi europei, nonostante l'evoluzione normativa, è ancora forte l'idea che la donna debba essere legata al ruolo di madre e di moglie, di cura della famiglia, di oggetto sessuale e riproduttivo. Nel momento in cui la donna sceglie invece di autodeterminarsi e di allontanarsi da situazioni di denigrazione, di controllo, aumenta la violenza fisica, inizia lo stalking. Nel momento in cui nasce un conflitto della coppia questo conflitto si trasforma in forme di controllo economico, di violenza psicologica, di violenza fisica, che arriva fino all'uccisione della donna.

Il problema, come rimarcato dalle osservazioni del Comitato CEDAW, è di carattere culturale: per prevenire il femminicidio è necessario in primo luogo sradicare la mentalità patriarcale che vuole la donna ancora legata ai ruoli tradizionali, sia nel quotidiano privato che nell'immaginario erotico di corpo a disposizione del marito, svestita, e della comunità, coperta per pudore o prostituita.

Questo immaginario attraversa tutte le culture e impedisce l'effettiva protezione delle donne dalla violenza perché sovente è condiviso da quegli stessi operatori che dovrebbero applicare le leggi antidiscriminatorie approvate dagli Stati in ottemperanza ai principi della CEDAW<sup>577</sup>.

### **F.19.2.2 LE INDAGINI SULLA STAMPA**

La Casa delle donne per non subire violenza di Bologna da oltre cinque anni promuove una ricerca sul femminicidio in Italia, condotta a partire dai delitti di donne riportati sulla stampa locale e nazionale ([http://www.casadonne.it/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=172&Itemid=65](http://www.casadonne.it/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=65)).

Tra questi, seleziona i "femmicidi", ovvero tutte le uccisioni della donna "in quanto donna".

Questa indagine, per quanto statisticamente imprecisa in difetto, poiché si basa sui soli casi riportati dalla stampa nazionale, costituisce l'unica fonte di informazioni disaggregate per genere sull'uccisione delle donne in Italia "in quanto donne".

573 Questa informazione, stando alle ricerche citate in precedenza è disponibile solo per gli anni 2008 e 2009 e risulta che nel 2008 il 70,8% dei femmicidi è avvenuto nell'abitazione della donna e nel 2009 nel 71% nell'abitazione della donna o di altri parenti o dello stesso autore

574 Dati Eures-Ansa.

575 Rapporto Istat 2004.

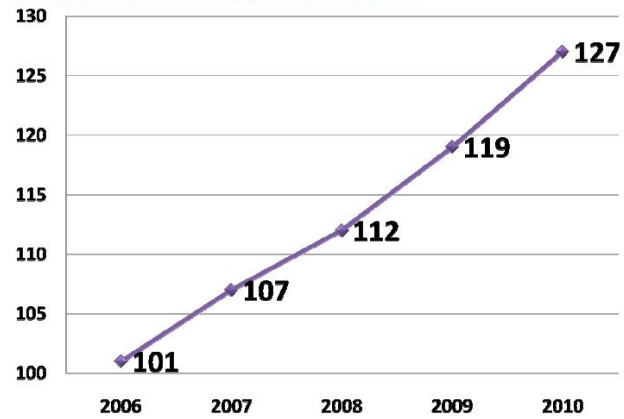
576 Rapporto Istat 2006 "La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia.

577 SPINELLI B., "Un'analisi sulla violenza di genere in Italia alla luce delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW.", relazione al convegno "Pari opportunità e uguaglianza di genere: esperienze in Italia e in Turchia", Ankara, 15 aprile 2010.

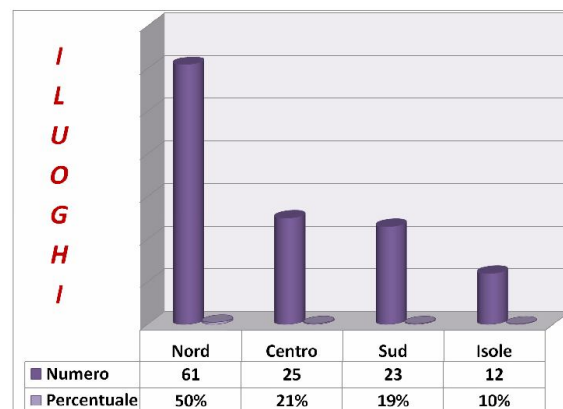
### F.19.2.2.1 FEMMICIDI IN ITALIA DAL 2006 AL 2010

Dati tratti da: "Il costo di essere donna. Indagine sul femmicidio in Italia". A cura di: Adolphi Laura, Breveglieri Agnese, Giusti Sara, Karadole Cristina, Ottaviani Elisa, Venneri Virginia, Verucci Cinzia, In collaborazione con Anna Pramstrahler, [www.casadonne.it](http://www.casadonne.it).

#### FEMMICIDI DAL 2006 AL 2010



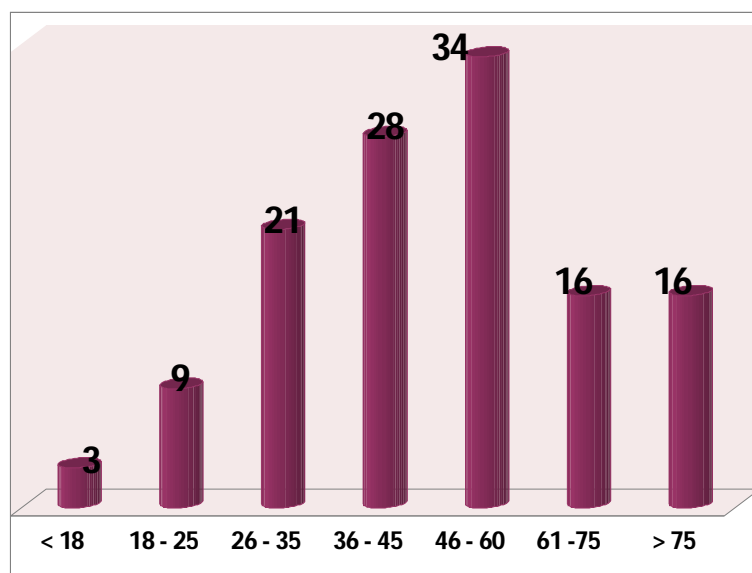
#### DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA



### NAZIONALITA' DELLA VITTIMA

NAZIONALITA'	N.	%
ITALY	100	78%
ROMANIA	8	6%
ALBANIA	3	2%
PHILIPPINES	2	2%
BRAZIL	2	2%
POLAND	2	2%
PAKISTAN	1	1%
CUBA	1	1%
FORMER YUGOSLAVIA	1	1%
ROMA	1	1%
ECUADOR	1	1%
MOROCCO	1	1%
RUSSIA	1	1%
NIGERIA	1	1%
CHINA	1	1%

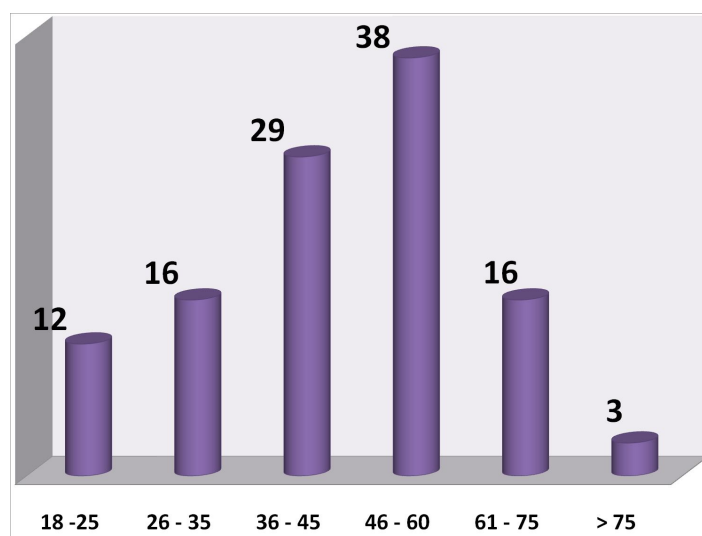
### ETA' DELLA VITTIMA



## NAZIONALITA' DELL'AUTORE

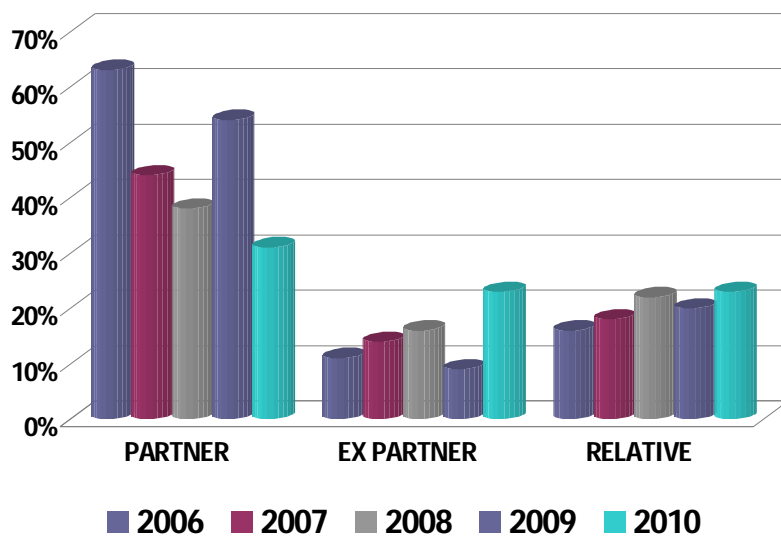
NAZIONALITA' DI ORIGINE	N.	%
ITALY	95	79%
ALBANIA	4	3%
ROMANIA	3	2%
MOROCCO	2	2%
BULGARIA	2	2%
UCRAINA	1	1%
CROATIA	1	1%
PHILIPPINE	1	1%
PAKISTAN	1	1%
BOSNIA-HERZEGOVINA	1	1%
ECUADOR	1	1%
ROMA	1	1%
ARGENTINA	1	1%
UNKNOWN REPERIBILE	6	5%
<b>TOTALE</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>

## ETA' DELL'AUTORE



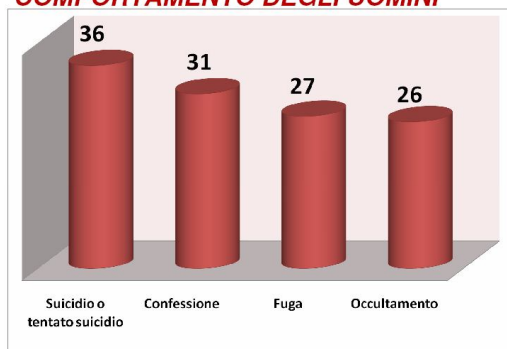


## RELAZIONE TRA VITTIMA E AUTORE

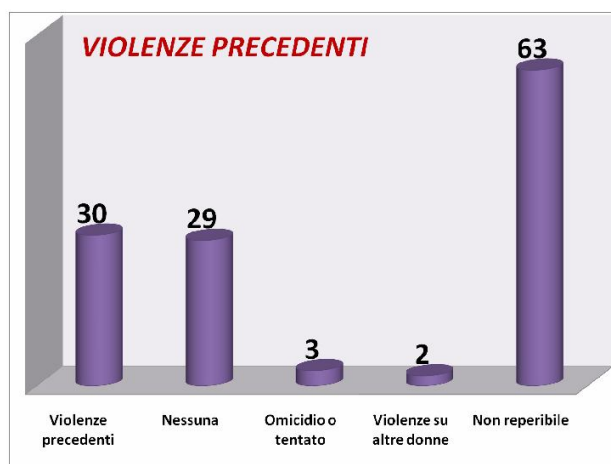


## COMPORAMENTO DELL'AUTORE DOPO IL FEMMINICIDIO

### COMPORAMENTO DEGLI UOMINI



## VIOLENZE PRECEDENTI AL FEMMINICIDIO



2006 – 2010: MOVENTE RIPORTATO DALLA STAMPA

MOVENTE	2006	2007	2008	2009	2010
SEPARAZIONE	33%	17%	12%	31%* (includere relazioni conflittuali)	19%
GELOSIA	/	8%	/	11%	10%
RAPTUS	22%	6%	3%	18%	13%
RELAZIONE CONFLITTUALE	17%	25%	17%	/	12%
RIFIUTO	2%	3%	1%	3%	2%
LAVORO E MOTIVI ECONOMICI	4%	6%	11%	8%	12%

2006 – 2010: RELAZIONE TRA AUTORE E VITTIMA

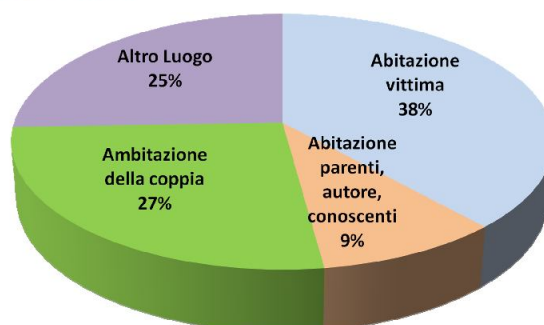
RELAZIONE	2006	2007	2008	2009	2010
MARITO, PARTNER, AMANTE	63%	44%	38%	54%	31%
EX MARITO EX PARTNER EX AMANTE	11%	14%	16%	9%	23%
PADRE, FRATELLO, FIGLIO	14%	14%	14%	13%	14%
ALTRO PARENTE	2%	4%	8%	7%	9%
CONOSCENTE COLLEGA	8%	12%	13%	4%	13%
CLIENTE SFRUTTATORE	2%	2%	1%	3%	4%
SCONOSCIUTO	/	11%	10%	2%	4%

## 2006-2010: COMPORTAMENTO DEGLI AUTORI A SEGUITO DEL FEMMINICIDIO

COMPORTAMENTO	2006	2008	2009	2010
SUICIDIO TENTATO SUICIDIO	33%	20%	41%	29%
CONFESSIONE	35%	36%	19%	24%
OCCULTAMENTO DEL CADAVERE	33%	3%	19%	20%
FUGA	/	26%	17%	21%

## LUOGO DEL FEMMINICIDIO

### *I LUOGHI*



## RACCOMANDAZIONE GENERALE 19 & ARTICOLO 15 CEDAW<sup>578</sup> MATRIMONI FORZATI IN ITALIA

### MF.19.1 L'ASSENZA DI RILEVAZIONI STATISTICHE

Nonostante in Italia il fenomeno migratorio non sia recentissimo, mancano rilevazioni statistiche circa la diffusione della pratica dei matrimoni combinati e forzati.

L'assenza di indagini su tutto il territorio nazionale comporta l'impossibilità di prevedere misure specifiche per la prevenzione di questo fenomeno, per la protezione delle vittime e per una efficace repressione dei reati connessi a questa pratica.

### MF.19.2 I MATRIMONI FORZATI IN EMILIA ROMAGNA

L'imposizione di un matrimonio riguarda sia i ragazzi sia le ragazze, ma è innegabile che siano le figlie femmine ad essere sottoposte a un controllo da parte della famiglia d'origine molto più forte rispetto ai figli maschi.

Lo studio sull'Emilia Romagna, come precisato nella nota a piè di pagina, ha fatto emergere in questa Regione 33 casi di matrimoni forzati, dei quali solo tre hanno per vittime gli uomini. Nessuno di questi tre uomini, alla fine, si è opposto al volere dei genitori, tantomeno è scappato o ha richiesto l'aiuto delle istituzioni. Si può ipotizzare, infatti, che la vita matrimoniale imposta per un marito sia in generale molto meno drammatica che per una moglie, che non ha altrettante opportunità di uscire di casa e frequentare i propri simili o ambiti sociali differenti da quello di provenienza.

Il dato caratterizzante dei matrimoni forzati è il forte grado di controllo del nucleo familiare sulla vittima: esso si traduce in condotte minacciose, violente e spesso criminali volte a limitare la libertà della donna di contrarre matrimonio o la libertà della donna all'interno del matrimonio.

Le richieste di aiuto avanzate ai servizi aiutano a identificare due tipologie di vittime.

La prima tipologia, la più diffusa, è quella di giovani ragazze che, verso la fine delle scuole dell'obbligo, frequentate in Italia, temono di essere ricondotte (o sanno che saranno ricondotte) nel Paese d'origine per sposare un coniuge scelto dalla famiglia e, nel momento in cui manifestano il proprio dissenso, vengono fatte oggetto di condotte penalmente rilevanti di restrizione della libertà personale. Per questo motivo, spaventate, chiedono aiuto a scuola.

La seconda tipologia è quella di giovani donne che, o per averlo accettato, o per esservi state costrette con l'inganno, hanno acconsentito nel Paese d'origine a contrarre matrimonio con lo sposo scelto dalla famiglia ma, rientrate in Italia, non tollerano la situazione matrimoniale, spesso fatta di violenze fisiche, psicologiche e sessuali e di grande sofferenza interiore, per cui si rivolgono ai servizi e chiedono aiuto.

In entrambi i casi si pone il problema di stabilire un contatto diretto e sicuro con la vittima, e di poterlo mantenere nel tempo senza mettere a rischio la sua incolumità e senza compromettere i rapporti tra la vittima ed il suo nucleo familiare, onde evitare il rischio di perdere le tracce della ragazza a causa di un maggiore controllo da parte della famiglia, che può tradursi anche nel sottoporla a rientro forzato nel Paese d'origine.

#### MF.19.2.1 LE NAZIONALITÀ COINVOLTE

Lo studio sull'Emilia Romagna ha fatto emergere che a chiedere aiuto in quanto vittime di matrimoni forzati sono soprattutto **marocchine (12), pakistane (5) e indiane (5)**. Un solo caso coinvolge una donna italiana.

#### MF.19.2.3 LE PROBLEMATICHE APERTE

Dallo studio sull'Emilia Romagna sono emersi vari fattori che rendono le vittime di matrimoni forzati molto più vulnerabili rispetto alle altre vittime di violenza domestica. Risulta molto alto il rischio di suicidio da parte delle vittime, sequestro e riduzione in schiavitù da parte delle famiglie, anche mediante il rimpatrio forzato nel Paese d'origine.

In particolare la ricerca ha evidenziato:

- la difficoltà per le vittime di segnalare il rischio di matrimonio forzato/l'essere state sottoposte a matrimonio forzato;
- la difficoltà per gli operatori educativi e sociali e per le mediatrici culturali di fornire un supporto immediato alle vittime e prendere adeguatamente in carico le loro situazioni, a causa di una

---

578 Scheda di approfondimento riferita alle Questioni n. 14 e 30 del Comitato CEDAW. La scheda, a cura di Barbara Spinelli, riporta i contenuti dell'indagine "Per forza, non per amore". I matrimoni forzati in Emilia-Romagna. Studio esplorativo, a cura di Daniela DANNA e dell'associazione TRAMA DI TERRE, Imola (Bologna), (nel testo ovunque indicato come «studio sull'Emilia Romagna», consultabile on-line su: <http://www.tramaditerre.org/tdt/docs/1927.pdf>) e della relazione di Barbara SPINELLI "La tutela delle donne vittime di matrimoni forzati in Italia: il quadro giuridico", tenuta nell'ambito del convegno internazionale sul tema dei matrimoni forzati "Per forza, non per amore", 27 luglio 2011, Imola, il cui video verrà pubblicato su: [www.tramaditerre.org](http://www.tramaditerre.org).

insufficiente formazione per la gestione di questi casi specifici;

- la difficoltà di superare, nel percorso di uscita dalla violenza e di costruzione di autonomia per la vittima:
  - ostacoli relativi alla normativa italiana sull'immigrazione, legati alla legale permanenza sul territorio della vittima (cui spesso vengono sequestrati, o distrutti, i documenti dai genitori, o che hanno un visto coniugale e dipendono dal permesso di soggiorno del marito per ricongiungimento - misura che ha l'effetto devastante di intrappolare la vittima nella relazione d'abuso per timore di perdere il proprio status giuridico se abbandona il marito);
  - ostacoli legati alla maggiore età della vittima che si rivolge ai servizi: la donna adulta perde molte delle tutele destinate alle vittime minori, problema che tocca in particolare le donne con visto coniugale;
  - ostacoli di carattere economico legati all'assenza di fondi destinati ai servizi sociali, e a programmi specifici di reinserimento sociale, come quelli previsti per le vittime di tratta;
  - ostacoli burocratici alla protezione della vittima di matrimonio forzato, o violenza domestica, per l'impossibilità del cambio del nome;
  - ostacoli di carattere strutturale alla protezione della vittima legati all'assenza di case rifugio per vittime ad alto rischio di persecuzione, che necessitano di misure di sicurezza più elevate rispetto a quelle utilizzate per le vittime di violenza domestica;
- la difficoltà di conciliare le esigenze di un'alta protezione nei confronti della vittima con la sua ritrosia a sporgere denuncia penale nei confronti dei genitori, o comunque a causare l'avvio di un procedimento penale nei loro confronti, anche a fronte di condotte gravi quali maltrattamenti, sequestro di persona, lesioni gravi;
- la difficoltà giuridica di impedire il rimpatrio forzato delle vittime nel Paese d'origine, o di favorire il loro rientro in Italia;
- la difficoltà giuridica, in Italia, di impedire il riconoscimento di matrimoni forzati celebrati nel Paese d'origine, i tempi lunghi per ottenere la dichiarazione di nullità dei matrimoni forzati contratti nel Paese d'origine.

#### **SI RACCOMANDA:**

- **La promozione di indagini volte a verificare l'incidenza dei matrimoni forzati tra la popolazione;**
- **La promozione di un piano nazionale contro i matrimoni forzati:**
  - **la cui elaborazione deve avvenire previo confronto e collaborazione costruttiva con le ONG e le associazioni di donne native e migranti attive nel settore;**
  - **che preveda lo stanziamento di fondi per la formazione degli operatori sociali e scolastici, delle mediatrici culturali, delle forze dell'ordine, della magistratura;**
  - **che preveda fondi per finanziare i percorsi di fuoriuscita dalla violenza e di reinserimento sociale per le vittime**
  - **che preveda campagne di informazione e di sensibilizzazione sul fenomeno;**

**In attuazione della Raccomandazione 1723/2005 del Consiglio d'Europa sui matrimoni forzati e sui matrimoni precoci (Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1723 (2005) 'Forced marriages and child marriages'):**

- **di creare campagne permanenti nella scuola elementare, media e media superiore, rivolte sia all'opinione pubblica in generale, sia alle persone direttamente interessate, adeguate all'età delle**



*allieve e degli allievi, per informarle/-i dei loro diritti — con particolare riferimento ai diritti sessuali e riproduttivi quali il diritto di decidere liberamente riguardo al matrimonio, scegliere il/la futuro/-a compagno/-a e non sposarsi prima della maggiore età (18 anni);*

- *di informare le persone sottoposte a minaccia di matrimonio forzato delle misure concrete da prendere per impedirlo: riporre il passaporto in luogo sicuro e segreto, denunciare il furto dei documenti in caso di confisca da parte dei genitori, comunicare l'indirizzo del luogo della "vacanza" etc.;*
- *di mettere a disposizione strutture d'accoglienza d'emergenza che offrano alle persone a rischio di matrimonio forzato ascolto, cure, alloggio e protezione dalle pressioni esterne e dall'eventuale sequestro;*
- *di garantire sostegno finanziario alle associazioni delle donne e alle altre ONG che si occupano di fornire assistenza, rifugio e protezione alle vittime o potenziali vittime;*
- *di assistere le vittime nel loro percorso di ristabilimento psicofisico;*
- *di perseguire legalmente chiunque costringa una persona al matrimonio forzato e/o precoce o si renda complice di tale abuso, considerando circostanza aggravante la dipendenza della vittima dal responsabile;*
- *di verificare la validità d'ogni matrimonio celebrato all'estero, assoggettandone la registrazione all'obbligatoria presenza di entrambi gli sposi e autorizzando il personale diplomatico a tenere colloqui con la futura sposa o con entrambi prima della celebrazione.*

***In attuazione della Risoluzione del Parlamento europeo 1468/2005 sui matrimoni forzati e sui matrimoni precoci (Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1468 (2005) 'Forced marriages and child marriages'):***

- *di rendere obbligatoria la registrazione d'ogni matrimonio in apposito registro presso l'autorità competente;*
- *di prevedere un colloquio tra il pubblico ufficiale preposto alla registrazione e i futuri coniugi prima della celebrazione del matrimonio: ove sussistano dubbi circa il pieno e libero consenso d'una delle parti, o di entrambe, il pubblico ufficiale avrà facoltà di convocare l'una o l'altra parte, o entrambe in separata sede, per un secondo incontro;*
- *di non riconoscere i matrimoni forzati e precoci contratti all'estero, fatto salvo il miglior interesse della vittima in relazione agli effetti del matrimonio, in particolare allo scopo di far valere quei diritti che essa non sia altrimenti in grado di rivendicare;*
- *di rendere automatica, o almeno snellire, la procedura della dichiarazione di nullità del matrimonio forzato;*
- *di stabilire un periodo massimo di un anno, ove praticabile, per condurre indagini e richiedere la dichiarazione di nullità del matrimonio forzato o precoce.*

***In attuazione della Risoluzione del Parlamento europeo sull'immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell'Unione europea (2006/2010(INI)) (Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 2006/2010(INI) 'Female immigration: Role and status of migrant women in the European Union'), GU C 313E del 20.12.2006, pagg.118-125):***

- *di promuovere, anche a livello regionale e locale, campagne di informazione rivolte alle donne migranti al fine di prevenire ed evitare matrimoni forzati o concordati o precoci, mutilazioni genitali femminili ed altre forme di costrizione psicologica o fisica. Tali campagne dovranno utilizzare un linguaggio semplice, divulgativo e multilinguistico;*
- *di tener debitamente conto, in osservanza della direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di*

*esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, nell'esaminare le richieste di riconoscimento di uno status giuridico autonomo, dei casi in cui le donne immigrate hanno subito violenze, in particolare fisiche, sessuali e psicologiche, inclusa la prassi continua di matrimoni forzati o concordati o precoci, e garantire che vengano prese tutte le misure amministrative per proteggere queste donne, incluso l'accesso effettivo ai meccanismi di assistenza e di protezione;*

***In attuazione della Risoluzione 1662/2009 sulle azioni per combattere le violazioni dei diritti umani basate sul genere, inclusi i rapimenti di donne e bambine (Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1662 (2009) 'Action to combat gender-based human rights violations, including the abduction of women and girls'):***

- *di raccogliere dati statistici sul matrimonio forzato e su altre violazioni "di genere" dei diritti umani e assicurare analisi e follow-up dei risultati;*
- *di promuovere le sinergie tra i soggetti sociali e politici allo scopo di scambiare informazioni e avviare azioni pubbliche di concerto;*
- *di mettere in atto misure preventive quali:*

- *programmi di sensibilizzazione e di formazione per le donne, le bambine e le loro famiglie sul rispetto dei diritti fondamentali, la promozione della parità di genere e la lotta alle pratiche contrarie ai diritti umani, specie se basate sul genere; informazione rivolta alle comunità interessate (redatta nelle lingue in uso presso di esse) sulle leggi vigenti nel Paese ospite e sulle prassi corrette, con accento sui rischi per i trasgressori e sulle possibilità di protezione;*
- *informazione rivolta a bambine e donne appartenenti alle comunità interessate, anche nelle scuole e nelle università, sulle possibilità di protezione disponibili nel Paese ospite;*
- *sostegno alle ONG nell'informare le comunità immigrate d'ogni progresso in materia di diritti delle donne, nella legislazione e nella mentalità corrente, che si sia registrato nei Paesi d'origine;*
- *misure assistenziali per le vittime, in particolare un maggior numero di centri antiviolenza, per garantire sicurezza (case protette, linee telefoniche d'aiuto) e reinserimento sociale e lavorativo dopo il ritorno nel Paese d'origine;*
- *programmi di sensibilizzazione e di formazione sulla violenza di genere per le forze di polizia (a cominciare dalla polizia di frontiera), la magistratura nel ramo civile e nel penale, i servizi sociosanitari;*
- *un sistema di allerta precoce che consenta a parenti, amici e altre persone comunque in relazione con le (potenziali) vittime di violenza di genere di avvertire le autorità del Paese ospite (e, se opportuno, i consolati) nel caso in cui la famiglia le sequestri, le segreghi (privazione illegale della libertà personale) o, in qualunque modo, le riconduca nel Paese d'origine (rimpatrio forzato o arbitrario). Le autorità debbono avviare indagini ufficiali e, ove possibile, mettere in atto misure protettive, ad esempio, un'ingiunzione che proibisca l'uscita dal Paese delle (potenziali) vittime;*
- *introdurre misure di procedura penale che rendano più facile perseguire i colpevoli del reato penale di violenza domestica a donne e minori;*
- *sensibilizzare il personale consolare, tramite formazione e guide pratiche, alle questioni di parità di genere nei Paesi d'origine, alla legislazione vigente in materia di diritti delle donne e alla sua applicazione, e ai gravi rischi che corrono donne e bambine rimpatriate in modo forzato o arbitrario in nome di pratiche contrarie ai diritti umani;*
- *definire, in particolare per il personale consolare, chiari protocolli di reazione indicanti le procedure da seguire nella localizzazione e identificazione delle vittime e per*

*agevolarne l'accesso al consolato del Paese di residenza abituale, il ritorno e il reinserimento;*

- *definire procedure di collaborazione con le autorità nazionali e locali dei Paesi d'origine, esortandole a intervenire presso le famiglie coinvolte allo scopo di prevenire o far cessare le violazioni dei diritti umani e, quando sia il caso, imporre le pene sancite dalla legge;*
- *avviare programmi di collaborazione con le ONG dei Paesi d'origine per agevolare la localizzazione e l'identificazione delle vittime e i contatti con la loro famiglia;*
- *snellire la procedura di concessione del visto di ritorno ad ogni donna o minore vittima di violazioni dei diritti umani, specie se il permesso di soggiorno originale è scaduto;*

- **di avviare una collaborazione con le autorità dei Paesi d'origine e, tramite programmi, assistenza economica ecc., esortarle a:**

- *emendare la propria legislazione, se ancora non l'hanno fatto, al fine di proibire ogni pratica rituale o tradizionale che costituisca violazione dei diritti umani, in conformità agli standard internazionali, in particolare alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza alle donne (UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women, DEVAW) e alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione avversa alle donne (UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, CEDAW); informazione rivolta a bambine e donne appartenenti alle comunità interessate, anche nelle scuole e nelle università, sulle possibilità di protezione disponibili nel Paese ospite;*
- *adottare leggi finalizzate all'empowerment delle donne e alla parità di genere e combattere la violenza sulle donne*
- *perseguire energiche politiche di sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto a tale legislazione e garantirne l'applicazione efficace nelle zone urbane e rurali;*
- *sostenere, nei Paesi ospiti e d'origine, le ONG del settore, che rivestono un ruolo vitale nella prevenzione e nell'assistenza e possono fungere da ponte tra le comunità immigrate e i Paesi d'origine.*