

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

4

PARITÀ ED EMPOWERMENT DI GENERE

STRUMENTI GIURIDICI, PROGRAMMI
E POLITICHE INTERNAZIONALI,
REGIONALI E NAZIONALI

CRISTIANA
CARLETTI
e
MARIELLA
PAGLIUCA

SECONDA EDIZIONE RIVEDUTA



Roma TrE-Press

2023



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

NELLA STESSA COLLANA

1. F. ANTONELLI (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe*, 2019
2. V. CUFFARO (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili*, 2019
3. C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, 2020
4. C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere. Strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, I ed. 2020, II ed. 2023
5. A. D'ALESSANDRI, R. DINU (a cura di), *Il Sud-est europeo e le Grandi potenze. Questioni nazionali e ambizioni egemoniche dopo il Congresso di Berlino*, 2020
6. G. SANTANGELI VALENZANI, *Great Times Down South. Promozione turistica nel deep south statunitense (1976-1981)*, 2020
7. D. MEMMI, *La rivincita della carne. Saggio sui nuovi supporti dell'identità*, 2021
8. L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, 2022
9. M. D'AURIA (a cura di), *I problemi dell'informazione nel diritto civile, oggi. Studi in onore di Vincenzo Cuffaro*, 2022
10. F. DI LASCIO, I.M. DELGADO (a cura di), *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*, 2023
11. V. RUGGIERO, *Il sogno anticomunista. Neofascisti italiani in America latina (1977-1982)*, 2023

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

4

Cristiana Carletti e Mariella Pagliuca

PARITÀ ED EMPOWERMENT DI GENERE

**STRUMENTI GIURIDICI, PROGRAMMI
E POLITICHE INTERNAZIONALI,
REGIONALI E NAZIONALI**

SECONDA EDIZIONE RIVEDUTA



Roma TrE-Press
2023

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

Direzione della Collana:

Francesco Spandri

Comitato scientifico della Collana:

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

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

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

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

Caratteri tipografici utilizzati:

CeraBasic (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, ottobre 2023

ISBN: 979-12-5977-247-3

<http://romatrepress.uniroma3.it>

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



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

PREFAZIONE	9
PREMESSA E PIANO DELL'OPERA	13
LISTA DEGLI ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI	15
CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SUI CONCETTI-CHIAVE, SUL GLOSSARIO DI GENERE E SULLE MODALITÀ DI ANALISI E MISURAZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE	17

SEZIONE PRIMA – IL SISTEMA INTERNAZIONALE

CAPITOLO I – L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

1. <i>La macchina onusiana: impianto strategico, priorità e temi scelti in materia di parità e di pari opportunità</i>	47
1.1. <i>Il processo istitutivo dell'agenzia esecutiva dell'Organizzazione. UN Women: mandato e misurazione della performance</i>	47
1.2. <i>La Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile, organismo di promozione dei diritti delle donne per la compilazione di hard e soft standard ricettivi delle dinamiche economiche e sociali per un linguaggio di genere innovativo</i>	54
2. <i>Il Generation Equality Forum quale nuovo meccanismo di impegno e monitoraggio dei risultati in una prospettiva multi-stakeholder</i>	61
2.1. <i>Le caratteristiche strutturali ed operative</i>	61
2.2. <i>Le principali tematiche e l'impegno della membership istituzionale e non nel quadro delle c.d. Action Coalitions</i>	65
2.3. <i>La dimensione femminile nelle crisi ed emergenze: il Women, Peace & Security and Humanitarian Action (WPS-HA) Compact</i>	69
3. <i>Global Compact: empowerment femminile e impresa</i>	71
3.1. <i>Le caratteristiche strutturali ed operative</i>	71
3.2. <i>Per una lettura imprenditoriale della dimensione di genere: configurazione del sistema d'impresa, standard – soft laws, meccanismi di self-monitoring (check-lists)</i>	72
4. <i>La lettura della componente ambientale per una definizione del nesso genere-ambiente e clima</i>	75
5. <i>Le dinamiche dell'innovazione tecnologica e della trasformazione digitale per il superamento dei divari di genere</i>	85

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

1. *Le dinamiche di genere nella prospettiva dei processi di crescita economica e benessere sociale nell'analisi quantitativa e nell'assistenza tecnica dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)* 95

CAPITOLO III

I G-7/20 GROUPS E LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE E DELL'EMPOWERMENT FEMMINILE

1. *Le caratteristiche strutturali ed operative* 105
2. *L'inserimento in agenda dei temi di genere in una prospettiva (non soltanto) economico-sociale* 108
3. *Il ruolo della Presidenza nella promozione della parità di genere e dell'empowerment femminile: considerazioni a margine delle agende più recenti* 111

SEZIONE SECONDA – IL SISTEMA REGIONALE EUROPEO

CAPITOLO I

LA CONVENZIONE DI ISTANBUL: PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE E DELLA VIOLENZA DOMESTICA IN DANNO DI DONNE E RAGAZZE

1. *Il processo negoziale e la definizione concettuale del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme* 117
 - a. *I concetti e le definizioni* 121
 - b. *Gli obblighi a carico delle Parti contraenti* 123
 - c. *Le riserve e le dichiarazioni interpretative alla Convenzione di Istanbul* 125
2. *L'apparato di monitoraggio e di verifica della compliance convenzionale* 127
3. *La lettura dinamica e fattuale della Convenzione di Istanbul ad oggi* 129

CAPITOLO II

L'UNIONE EUROPEA: TEMI SCELTI PER LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E LA PROMOZIONE DELL'EMPOWERMENT DELLE DONNE NELLA DUPLICE DIMENSIONE FAMILIARE E PROFESSIONALE

1. *Il quadro normativo di riferimento: il diritto primario e derivato e la formulazione della parità tra uomini e donne* 135

2. <i>La lettura della parità di genere nella dimensione economica e sociale: la promozione dell'empowerment e la leadership femminile nel mercato del lavoro</i>	137
3. <i>L'impegno programmatico dell'Unione europea per la promozione della parità di genere e la misurazione della performance su base nazionale e comparata</i>	146

SEZIONE TERZA – IL SISTEMA ITALIA

CAPITOLO I

LA PARITÀ DI GENERE IN ITALIA:

UNA VISIONE DI INSIEME SU UN TRAGUARDO ANCORA LONTANO

1. <i>Dati e statistiche sul gender gap italiano. Introduzione</i>	155
2. <i>L'Italia nello European Gender Equality Index 2022</i>	156
3. <i>Una visione più ampia: l'Italia nel Global Gender Gap 2023 del World Economic Forum</i>	157
4. <i>Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5</i>	159

CAPITOLO II

IL SISTEMA ITALIANO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE: ORGANI NAZIONALI, MISURE LEGISLATIVE, STRATEGIE E PIANI D'AZIONE

1. <i>Il principio della parità di genere nella Costituzione italiana</i>	163
2. <i>Il Dipartimento per le Pari Opportunità</i>	164
3. <i>Il Codice per le Pari Opportunità</i>	166
4. <i>Gender Mainstreaming nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	170
5. <i>La Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026</i>	174
6. <i>Equilibrio di genere nelle società, una best practice: la legge Golfo-Mosca</i>	177
7. <i>Cariche politiche ed elettive</i>	180
8. <i>Imprenditoria Femminile</i>	183
9. <i>Il sistema nazionale di certificazione di genere</i>	185
10. <i>Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: congedi e lavoro agile</i>	187
11. <i>Il contrasto alla violenza di genere nell'ordinamento italiano</i>	191
CONCLUSIONI	211
BIBLIOGRAFIA	219

PREFAZIONE

Il tema della parità e delle pari opportunità e dell'emancipazione femminile è un tema centrale nelle agende politiche, sociali e culturali di tutti Paesi democratici e nella programmazione delle politiche e delle misure legislative su molteplici piani, quello internazionale, quello dei sistemi regionali ed il piano domestico.

Il Volume che ho il rinnovato piacere di presentare rappresenta un aggiornamento della precedente edizione nella quale era stata offerta una interessante e completa disamina del processo di codificazione dei principi e delle fattispecie giuridiche per la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze nelle principali Organizzazioni intergovernative, internazionali e regionali, con il fine ultimo di condurre una ricostruzione delle azioni prioritarie poste in essere per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile in un particolare momento, quello pandemico.

Già prima della pandemia, le disparità tra donne e uomini mostravano connotati strutturali nel mercato del lavoro – sia in termini di accesso alle opportunità che di retribuzioni – nella partecipazione ai processi decisionali, nell'istruzione, nell'accesso alla salute e altri domini del benessere e che con la crisi COVID-19 hanno subito un peggioramento.

Il presente Volume aggiornato fa tesoro delle risposte date da parte dei vari Organismi intergovernativi a tale situazione e intende avviare una riflessione e un'analisi specifica soltanto di alcuni sistemi intergovernativi nei quali le tematiche di genere hanno visto un impegno rafforzato della membership per la trattazione dell'*empowerment* femminile e una focalizzazione sulle aree che appaiono più incoraggianti e nelle quali il ruolo delle donne e delle ragazze può rappresentare un cambio di paradigma, tale da produrre importanti effetti di natura economica, sociale e culturale.

Un apprezzamento particolare va all'introduzione di una duplice lettura dei temi di genere rispetto ai concetti-chiave, fondamentali nel dialogo promosso dagli Stati sul piano internazionale e regionale, bilaterale e multilaterale. L'integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche e l'attuazione di misure mirate per eliminare, prevenire o porre rimedio alle disuguaglianze di genere sono a fondamento della costruzione e del rinnovamento degli apparati legislativi e degli impegni strategici nazionali per un'efficace promozione e protezione dei diritti delle donne e delle ragazze.

Nel primo capitolo, la ricostruzione dei principali passaggi che hanno caratterizzato la trattazione dei temi di parità nel quadro delle Nazioni Unite costituisce un passaggio fondamentale per superare l'inquadramento strutturale ed operativo introdotto nella precedente edizione e connotare l'analisi rispetto alla storicità e alla politicizzazione dei temi stessi e rispetto alle dinamiche proprie delle relazioni multilaterali.

Un'attenzione particolare è data al riferimento innovativo proprio del *Generation Equality Forum*, che ha rappresentato e rappresenta una piattaforma *multi-stakeholder* unica sia per la dinamica agevolata del dialogo e del confronto tra attori pubblici e privati, sia per la definizione dei principali ambiti nei quali la materia di genere viene affrontata nel suo complesso.

Necessario, ancora, il rimando ad una lettura dei temi di genere in chiave economica, condotta nel quadro dell'OCSE e dei c.d. *G-groups*, proponendo un approfondimento di analisi che pone al centro dei processi di sviluppo su scala nazionale e globale il peso specifico della componente femminile quale motore di crescita economica, essenziale per affrontare le nuove sfide globali uno sviluppo pienamente sostenibile, oltre a garantire un benessere sociale diffuso.

Tutto perfettamente in linea con quello che l'OCSE stima per i prossimi sei anni quando nelle sue proiezioni afferma che PIL mondiale potrebbe aggiungere due punti e mezzo se venisse dimezzato il *gap* di partecipazione delle donne all'economia.

La ricostruzione del quadro internazionale viene quindi affrontata in modo innovativo portando all'attenzione del lettore due aree d'azione che costituiscono oggi e anche per il futuro una sfida per gli Stati nel quadro della Comunità internazionale: la protezione dell'ambiente e l'impatto che ne discende, in termini di peggioramento delle condizioni di vita e di benessere della popolazione (in particolare quella femminile) prodotti dai cambiamenti climatici; le opportunità e le criticità derivanti dalla conoscenza, dall'accesso e dall'utilizzo delle nuove tecnologie digitali per le donne e le ragazze

Nel secondo capitolo, la trattazione dei temi di genere viene esaminata in una prospettiva regionale in due sistemi intergovernativi nei quali l'Italia gioca da sempre un ruolo centrale: il Consiglio d'Europa, rispetto al quale il *focus* della trattazione riguarda la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica in attuazione del dispositivo della Convenzione di Istanbul e l'Unione europea, le cui politiche sono state lette alla luce della dimensione economica che necessita di una

migliore pianificazione del ruolo e del contributo femminile nel mondo del lavoro, con un pari ed adeguato bilanciamento degli impegni familiari e di cura.

Anche la terza ed ultima Sezione costituisce una novità di questa edizione del Volume in quanto presenta, in linea di continuità con quanto ricostruito in precedenza, un necessario passaggio di aggiornamento della *governance* nazionale, la cui declinazione – nel mandato legislativo e strategico – non può non rispondere alle istanze internazionali e regionali/europee.

L'analisi condotta nell'ultima parte del Volume evidenzia una interessante esemplificazione del rapporto verticale diretto tra Stato ed Organizzazioni internazionali, evidenziando come temi quali la parità di genere e la violenza contro le donne rappresentino delle priorità del nostro sistema-paese.

Tutti gli attori coinvolti nel contesto nazionale italiano, decisori politici, esperti, associazioni e l'intera collettività sociale hanno dimostrato grande sensibilità alle tematiche con interventi diretti da una parte a ridurre le asimmetrie che ostacolano la parità di genere sin dall'età scolastica e il potenziamento del *welfare* al fine di garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata, sia con l'introduzione di misure e risorse economiche aggiuntive e procedure più snelle per assicurare migliori strumenti di protezione, sostegno e accoglienza alle donne vittime di violenza e ai minori coinvolti.

Il Volume assume poi un particolare valore in quanto, oltre a presentare una interessante panoramica sullo sviluppo degli strumenti messi in atto ad oggi per conseguire maggiori ed importanti risultati per la parità e le pari opportunità, costituisce un'occasione di riflessione sul valore dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle donne e delle ragazze.

Cons. LAURA MENICUCCI
Capo del Dipartimento per le pari opportunità,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

PREMESSA E PIANO DELL'OPERA

Il Volume in prima edizione è stato concepito con il fine ultimo di condurre una ricostruzione attenta e dettagliata della struttura organica e delle azioni prioritarie poste in essere dalle principali Organizzazioni intergovernative a vocazione internazionale e regionale per la promozione della parità di genere in termini prettamente giuridici nonché attraverso la compilazione ed attuazione di documenti di portata programmatica in funzione dell'incentivazione dell'*empowerment* femminile rispetto ai rispettivi obiettivi statutari e agli apparati organici competenti.

Questo Volume, in linea con tale ricostruzione e con un intento di aggiornamento, intende invece avviare una riflessione che prende atto delle dinamiche materiali e procedurali proprie delle tematiche di genere, senza dubbio contraddistinte da una marcata rapidità a partire dal XXI secolo, e per le quali i riferimenti documentari (non riportati nelle note bensì nella parte bibliografica finale) sono stati corredati da ulteriori fonti bibliografiche integrate rispetto a quelle già riportate nella precedente edizione.

Tale metodologia d'indagine ha richiesto, innanzitutto, di riservare una specifica ed iniziale attenzione al linguaggio negoziale che viene trasfuso nei molteplici documenti adottati in seno alle Organizzazioni intergovernative, per un impatto di chiara portata giuridica o, altrimenti, strategico-programmatica.

Diversamente dalla necessità di ricostruire i vari assetti organici, i quali pertanto non sono stati riportati in modo completo in questo volume giacché l'impostazione dello studio è basata su una differente intenzionalità d'indagine non prettamente sistemica in funzione di una lettura delle Organizzazioni che operano in materia di genere essendo dotate di un'architettura dedicata, in esso si è inteso proporre un'analisi dettagliata soltanto di alcuni sistemi intergovernativi nei quali le tematiche di genere hanno implicato un impegno rafforzato della *membership* per la trattazione, al contempo, parallela degli ambiti più complessi ed impegnativi per l'*empowerment* femminile o per una focalizzazione sulle aree che appaiono più promettenti e nelle quali il ruolo delle donne e delle ragazze può rappresentare un cambio di paradigma, tale da produrre importanti conseguenze di natura economica, sociale e culturale.

E' evidente che l'analisi è stata innanzitutto contestualizzata rispetto al quadro giuridico di riferimento, quand'anche mediante un approccio

interpretativo attualizzato; tale passaggio è risultato un presupposto necessario per comprendere l'impostazione delle attività di produzione normativa derivata nei diversi sistemi intergovernativi e, su impulso e guida della *membership*, per la determinazione delle priorità strategiche che informano le tematiche di genere al livello sovranazionale.

Sebbene le Organizzazioni esaminate agiscano sulla base dei concetti-chiave e di un linguaggio comune, il loro apporto si tipizza al punto tale da facilitare lo scambio di informazioni e dati, inerenti ad esempio le situazioni-paese, in una prospettiva apprezzabile in quanto complementare. Se è vero che le dinamiche internazionali sono esaminate nella prevalente dimensione verticale, ovvero nel rapporto tra *membership* ed organi decisionali, per le tematiche di genere pari attenzione e significato hanno assunto ed assumono le interrelazioni sistemiche sul piano orizzontale: in questo senso si incoraggia la collaborazione, il dialogo, il confronto, in sintesi la cooperazione tra Organizzazioni, a tutto vantaggio del rafforzamento della dimensione di genere in linea complessiva e della sua trattazione circostanziata per il conseguimento di risultati settoriali altrettanto incoraggianti.

Tale lettura orizzontale, accanto alla necessità di una attualizzazione materiale dei concetti principali a fondamento del linguaggio di genere nel XXI secolo, è il secondo strumento utilizzato in questo volume per una ricostruzione della metodologia e degli strumenti d'indagine e di valutazione quantitativa e qualitativa delle dinamiche inerenti la promozione dei diritti delle donne e delle ragazze e dell'*empowerment* femminile, in grado di categorizzare e di tipizzare attraverso l'utilizzo di indicatori generali o circostanziati l'impatto delle politiche e delle misure settoriali introdotte per affrontare i molteplici attuali divari di genere sul piano nazionale, regionale ed internazionale, nei sistemi intergovernativi o informali.

Accanto all'analisi condotta sul piano internazionale ed europeo, si affianca un aggiornamento dell'assetto giuridico e strategico nazionale, che negli ultimi anni ha conosciuto un rinnovato impulso in termini di produzione di atti e documenti orientati alla promozione della parità di genere. Ciò si è reso necessario poiché si è assistito ad un processo in cui i diritti delle donne e l'*empowerment* femminile si sono trasformati da componente ideologica a priorità di natura tecnica, funzionale oggi più che mai al raggiungimento di obiettivi strategici di crescita e sviluppo economico e sociale del Paese.

CRISTIANA CARLETTI

MARIELLA PAGLIUCA

Lista degli acronimi ed abbreviazioni

CAHVIO	<i>Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence</i>
CSW	<i>Commission on the Status of Women</i> Commissione sulla Condizione Femminile
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of Discrimination against Women</i> Convenzione sulla eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne
COP	<i>Conference of Parties</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DAW	<i>Division for the Advancement of Women</i> Divisione per l'Emancipazione delle Donne
DESI	<i>Digital Economy and Society Index</i>
DEDAW	<i>Declaration on the Elimination of Discrimination against Women</i> Dichiarazione sulla eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
EIGE	<i>European Institute for Gender Equality</i> Istituto europeo per la Parità di Genere
GAP	<i>Gender Action Plan</i>
GEAC	<i>Gender Equality Advisory Council</i>
GEAR	<i>Gender Equality Architecture Reform</i>
GEI	<i>Gender Equality Index</i> Indice di uguaglianza di genere
GEF	<i>Generation Equality Forum</i>
GGPI	<i>Global Gender Parity Index</i>
GREVIO	<i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i>
GRPP	<i>Gender Responsive Public Procurement</i>
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
INSTRAW	<i>International Research and Training Institute for the Advancement of Women</i> Istituto Internazionale di ricerca e formazione per il Progresso delle Donne
OECD/OCSE	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OSAGI	<i>Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women</i> Ufficio dell'Inviato Speciale sui temi di genere e l'emancipazione delle donne
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
SDGS	<i>Sustainable Development Goals</i> Obiettivi di Sviluppo Sostenibile
SIGI	<i>Development Centres Social Institutions and Gender Index</i>
STEM-STEAM	Materie scientifiche, tecnologiche, dell'ingegneria e della matematica / dell'arte

ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI

UNDP	<i>UN Development Programme</i> Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
UNIFEM	<i>UN Development Fund for Women</i> Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne
VAW	<i>Violence against women</i>
WE-FI	<i>Women Entrepreneurs Finance Initiative</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WEI	<i>Women's Empowerment Index</i>
WEPS	<i>Women's Empowerment Principles</i>
WPS-HA	<i>Peace & Security and Humanitarian Action</i>
W7-W20	<i>Women 7/Women 20</i>

*Considerazioni preliminari sui concetti-chiave,
sul glossario di genere e sulle modalità di analisi e
misurazione della parità di genere**

In questa sezione introduttiva si vuole offrire una ricostruzione materiale e una interpretazione dinamica di alcuni concetti-chiave che hanno costituito il fondamento per l'affermazione dei diritti delle donne e delle ragazze sotto il profilo prettamente giuridico, nella duplice dimensione internazionale e regionale nonché nazionale.

Strumento convenzionale di riferimento per espletare al meglio tale indagine è la Convenzione delle Nazioni Unite sulla discriminazione nei riguardi delle donne, aperta alla firma degli Stati membri dell'Organizzazione il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, in conformità a quanto prescritto nell'art. 27, paragrafo 1¹.

In premessa, per comprendere in modo appropriato le motivazioni negoziali che hanno contraddistinto non soltanto formalmente ma altresì in una accezione sostanziale le disposizioni convenzionali introduttive dei concetti basilari e delle fattispecie di titolarità delle donne e delle ragazze, è importante evidenziare che l'organismo onusiano sede del negoziato è stata la Commissione sulla Condizione Femminile (CSW): ciò ha determinato una impostazione dell'articolato comunque rinviante al principio di non discriminazione e tuttavia guidata da una lettura dei temi di genere rispettosa ed inclusiva delle diverse letture degli stessi in un'accezione morale e culturale, quand'anche neutrale ed universale, e comunque in evoluzione come si avrà modo di dimostrare più avanti.

Rispetto alla individuazione del soggetto titolare di diritti e libertà, che pur necessita di una apposita puntualizzazione nel quadro compilativo della Convenzione in ragione della formulazione delle fattispecie e della correlazione tra età, maturità ed esercizio del diritto o libertà in parola, il termine 'genere' non è contenuto in tale dispositivo convenzionale.

* La presente introduzione si deve a Cristiana Carletti.

¹ Cfr., *ex multis*, FREEMAN M.A., CHINKIN, C., RUDOLF, B. (eds.) (2012). *The UN Convention on the elimination of all forms of discrimination against women: a commentary*. Oxford: Oxford University Press. Invero, è proprio il passaggio codificatorio in parola, nel medio termine, ad aver agevolato un posizionamento degli Stati che, pur in linea con il rispettivo assetto legislativo nazionale, ha consentito un recepimento degli *standard* internazionali piuttosto omogeneo: cfr. SEVER, C. (2022). *Legal Gender Equality as a Catalyst for Convergence*, IMF Working Paper WP/22/155, International Monetary Fund, Washington, DC.

Come accadrà anche per altri concetti che saranno inclusi nel linguaggio negoziale, in una preminente accezione politica, la necessità di delimitarne la portata giuridica è stata soddisfatta mediante una interpretazione ed attualizzazione della Convenzione da parte del competente Comitato di controllo.

Invero già nella Raccomandazione generale n. 25 il Comitato aveva circostanziato il termine affermando che “biological as well as socially and culturally constructed differences between women and men must be taken into account”. E’ soltanto nella successiva Raccomandazione generale n. 28 che il termine ‘genere’ assume una connotazione materiale alquanto articolata: “(a) The term gender refers to socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences resulting in hierarchical relationships between women and men and in the distribution of power and rights favouring men and disadvantaging women. This social positioning of women and men is affected by political, economic, cultural, social, religious ideological and environmental factors and can likewise be changed by culture, society and community”².

Muovendo dal termine ‘genere’ ai concetti basilari introdotti nella Convenzione, una riflessione iniziale merita l’impianto del dispositivo sulla scorta di un modello che introduce la c.d. parità (*equality*) così come concepita nella dimensione culturale e sociale femminile, rispetto al carattere e al linguaggio neutro di altri strumenti convenzionali antecedenti a quella in esame. In questa accezione, tuttavia, le fattispecie sono state formulate in modo tale da essere spesso contestualizzate nel nucleo familiare e nel sistema di gestione degli impegni personali e di cura prettamente domestico, soltanto in alcuni passaggi richiamando la necessità di promuovere misure funzionali in concreto al raggiungimento della parità formale e materiale: esse dunque hanno reso la Convenzione uno strumento giuridico importante ma non effettivamente incisivo, al termine degli anni ’70, per poter cogliere le esigenze femminili nella rivendicazione dei propri diritti e libertà.

Il tentativo, nella fase negoziale, di utilizzare formulazioni alternative quali l’equità o il rimando a diritti delle donne equivalenti a quelli degli uomini, sulla base di una supposta divergenza del ruolo che le prime assumono nel contesto sociale rispetto ai secondi, non è stato assecondato.

² In dottrina, interessanti contributi, per una lettura dinamica ed attualizzata del termine, sono stati prodotti da BADEN, S., GOETZ A.M. (1997). *Who Needs [Sex] When You Can Have [Gender]?*, *Summer Feminist Review* 3; BUNCH, C. (2007). *Women and Gender*, in WEISS, T., DAWES S. (eds.) (2007). *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, p. 496 ss.

La condizione di equità, infatti, è strettamente formale e non può implicare alcuna lettura circa la portata giuridica delle fattispecie enunciate nella Convenzione che si traduca in un vincolo di tutela delle stesse, desumibile invece in riferimento alla parità. In ottica attuativa la precisazione sull'utilizzo dei termini ora richiamati è stata motivata dallo stesso Comitato di controllo nella summenzionata Raccomandazione generale n. 28, invitando gli Stati contraenti "to use exclusively the concepts of equality of women and men or gender equality and not to use the concept of gender equity in implementing their obligations under the Convention".

Ad una lettura più circostanziata dell'art. 1 della Convenzione, nel quale si delinea il concetto di discriminazione nei riguardi delle donne, emerge con chiarezza la correlazione tra questo stesso principio, nella sua portata giuridica, e il perseguimento della parità di genere, ben oltre il singolo fattore dell'identità sessuale. Il fenomeno discriminatorio nel suo complesso declinato nella lettura di genere si articola in molteplici forme, atteggiamenti, comportamenti ed azioni che mirano a comprimere in modo assoluto o relativo i diritti delle donne nel contesto sociale ed economico, nella sfera sia pubblica sia personale e familiare. Esso, talora, ha assunto i caratteri propri della discriminazione c.d. istituzionale allorché le misure legislative e le politiche incentivanti la crescita e lo sviluppo della collettività favoriscono le diseguaglianze a discapito della componente femminile e le rendono, giuridicamente, permanenti.

Sulla base di tali considerazioni preliminari, lo stesso art. 1, così come interpretato dal Comitato di controllo, riscontra l'esigenza di una più flessibile interpretazione della correlazione tra discriminazione e parità di genere: "The Convention goes beyond the concept of discrimination used in many national and international legal standards and norms. While such standards and norms prohibit discrimination on the grounds of sex and protect both men and women from treatment based on arbitrary, unfair and/or unjustifiable distinctions, the Convention focuses on discrimination against women, emphasizing that women have suffered, and continue to suffer from various forms of discrimination because they are women".

Ne consegue che, per prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione, i diritti e libertà enunciati nella Convenzione devono essere esercitati "on the basis of equality of women and men". Dunque, il concetto base della parità è stato formulato al fine di ricomprendere, nel dispositivo, diverse e complementari accezioni tutt'oggi ancora valide.

Se si analizzano in via comparativa le formulazioni prescelte per l'introduzione del principio di non discriminazione in altri strumenti

giuridici di portata convenzionale, costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, la specifica connotazione adoperata nella predetta Convenzione è facilmente riscontrabile.

Invero, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, la configurazione del parametro di genere mediante i termini 'sex' ed 'equality' è esplicitata negli artt. 2, 3 e 26.

La prima disposizione è comune al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e si sostanzia nell'impegno degli Stati contraenti ai fini del rispetto e della garanzia di un pieno esercizio dei diritti sanciti nello strumento da parte dei titolari, "without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status". In altre parole, come peraltro ben motivato dal Comitato di controllo del Patto, al fine di rilevare la condotta o l'atto in quanto discriminatorio in senso stretto è necessario fare ricorso a criteri che consentano di valutare se divergenze concettuali o fattuali siano oggettivamente valide e ragionevoli benché discriminatorie per il legittimo perseguimento degli obiettivi prefissati nel Patto: in tali circostanze, la connotazione discriminatoria assume una portata eccezionale e dunque può essere giustificata.

La dimensione di parità viene quindi menzionata nell'art. 3, rinviando all'impegno degli Stati contraenti "to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant". Si tratta di una formulazione estensiva del principio di non discriminazione che incorpora l'obbligo positivo di promozione del pari esercizio dei diritti civili e politica da parte degli uomini e delle donne³. Una lettura circostanziata di tale assunto è quindi offerta dall'art. 26 attraverso l'introduzione della condizione di eguaglianza di fronte alla legge: la stessa formulazione prescelta non assume un'accezione limitativa bensì amplia la portata del precitato art. 2 in riferimento a tutte le ipotesi di compressione dei diritti e delle libertà di titolarità individuale, oltre quelli disciplinati nel Patto, e richiama non solo l'obbligo di eguaglianza formale ma anche la necessità che l'applicazione della legge assicuri una eguaglianza materiale. In questo assetto la lettura di genere rileva in quanto parità sia *de jure* sia *de facto*, tenendo in considerazione l'evoluzione dinamica del contesto economico e sociale di riferimento⁴.

³ Cfr. RAMCHARAN, B (1981). *Equality and Non-discrimination*, in HENKIN, L. (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 254.

⁴ Tale lettura si è rivelata particolarmente significativa in funzione del superamento tradizionale delle categorie di diritti e libertà di titolarità femminile, al fine di superare la

Proprio tale ultima considerazione consente di esaminare in parallelo il dispositivo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali nel quale, se il principio di non discriminazione è il presupposto giuridico fondamentale su cui si è fondata la compilazione del Patto e la definizione giuridica delle fattispecie ad esso correlate, il principio di parità (*equality*) viene ritenuto indispensabile corollario e circostanziato materialmente nell'art. 3, in modo del tutto simile al Patto internazionale sui diritti civili e politici e tuttavia in grado di assumere, in questo strumento giuridico, una portata più marcata in termini *de jure* e *de facto*: essa è chiaramente desumibile, nell'art. 2 di entrambi gli strumenti, dal linguaggio utilizzato per la determinazione della fattispecie in parola che, nel caso di questo secondo Patto, viene ricondotta all'impegno degli Stati contraenti "to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status". L'inserimento del termine discriminazione, rispetto alla distinzione, e la enumerazione comunque generica e non esaustiva dei fattori che possono determinare la condotta o atto discriminatorio, porta a formulare la conclusione appena espressa nonché a confermare che, per il perseguimento degli obiettivi in esso sanciti, il principio di non discriminazione e le condizioni di parità devono essere entrambi assicurati in termini sia formali sia materiali (si veda il Commento generale n. 20).

Ancora, nel Patto è interessante notare come, in ragione della lista non esaustiva dei fattori che incidono sulla condotta o atto discriminatorio, accanto alla componente sessuale si richiamano, nella prospettiva di genere, lo *status* coniugale e familiare e l'orientamento sessuale e l'identità di genere.

Rispetto alla prima, la lettura dinamica del dispositivo implica che ad essa si rimandi non soltanto in ordine alle caratteristiche fisiche e biologiche del titolare ma altresì alla manifestazione di stereotipi e pregiudizi di matrice culturale e sociale tali da impedire, in modo discriminante, di poter esercitare appieno i diritti economici, sociali e culturali. Anche in ordine agli 'altri' co-fattori, è evidente che essi possano emergere e presentarsi in modo marcato sulla base delle esperienze individuali o collettive concretamente verificatesi nel contesto sociale. La configurazione dell'assetto coniugale ha assunto diverse connotazioni, giuridicamente riconosciute o meno sul piano legislativo domestico negli Stati contraenti: senza alcun dubbio, nei decenni

dimensione discriminatoria declinata rispetto al contesto socio-economico di riferimento: cfr. LANZ, K. (2021). *Global Trends, Challenges and Controversies in the Areas of Care, Work and Family Relations*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A. (eds.). *Transitioning to Gender Equality*, Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 161-178.

pregressi, ciò ha condotto ad un esercizio non assoluto e non soddisfacente dei diritti e delle libertà economici, sociali e culturali dei coniugi, con particolare riferimento alla componente femminile.

In ultimo, in una prospettiva che correla per motivazioni materiali la Convenzione in esame alla pregressa Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, come peraltro confermato dalle riflessioni similari dei rispettivi Comitati di controllo, la nozione giuridica del principio di non discriminazione, ancorché motivabile su base razziale, si presta ad una lettura di genere⁵. Muovendo dalla considerazione che la formulazione 'distinction' sia parte integrante del principio di non discriminazione nella sua portata giuridica, esso è sancito nella Convenzione nel significato negativo, ovvero nell'adozione di una condotta o di un atto contro una persona o un gruppo di persone che risulta essere non finalizzata e non proporzionale al conseguimento di uno scopo legittimo: in altre parole, per essere discriminante, essa non soltanto non si conforma alle condotte o atti che implicano un trattamento paritario ma può non tenere nella dovuta considerazione diversità che caratterizzano la singola persona o il gruppo di persone e che invece richiedono un trattamento differenziato.

Nel Commento generale n. 25 del Comitato di controllo si precisa la correlazione tra tali osservazioni generali e la componente di genere, tradotta nella declinazione della intersezionalità: invero la discriminazione razziale "does not always affect women and men equally or in the same way" e "certain forms of racial discrimination may be directed towards women specifically because of their gender". Dunque è proprio la intersezionalità dei fattori della razza e del genere a intensificare la portata discriminatoria della condotta o dell'atto e ad incidere in modo significativo sulla parità di genere, agevolando l'utilizzo di tale declinazione rispetto alla consueta interrelazione tra discriminazione *tout court* e discriminazione multipla allorché si rimandi al fattore genere. D'altra parte, la formulazione della garanzia di tutela 'on

⁵ Così THORBERRY, P. (2016). *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford: Oxford Scholarly Authorities on International Law, che riporta il pensiero di F. Capotorti: 'the concept of equality and non-discrimination implies a formal guarantee of uniform treatment for all individuals—who must be ensured the enjoyment of the same rights and accept the same obligations', in CAPOTORTI, F., *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations publication, Sales No. E.91.XIV.2, para. 241; ancora "Nuanced concepts of equality and discrimination pre- and post-date Capotorti's statement in protean guises such as formal and substantive equality; equality before (or under) the law and equal protection of the law; equality of results; de jure and de facto equality and their analogues in the prohibitions of discrimination: direct and indirect discrimination; structural discrimination; positive action, affirmative action, etc."

an equal footing', pur rinviando alla nozione della parità (*equality*) *de jure* e *de facto*, è stata preferita rispetto alla parità di trattamento, propria del linguaggio di genere (*equality of treatment or opportunity*).

Quando si fa riferimento alla parità formale si vuole introdurre una lettura del termine che implica il riconoscimento di situazioni identiche o del tutto simili nelle quali i titolari esercitano i diritti e le libertà in modo paritario: nei loro riguardi coloro che hanno l'obbligo di tutela non possono e non devono adottare atti o assumere pratiche tali da alterare tale condizione, quand'anche motivandole per garantire che ciò risponde ad una esigenza di natura oggettiva e pertanto una eccezione che può essere giustificata, soprattutto sulla base del fattore sessuale. D'altra parte la parità formale, se perseguita in modo avulso dal contesto sociale, si presta ad una semplificazione eccessiva delle differenze esistenti tra componente femminile e maschile, tale da rendere più difficile in pratica il riconoscimento e l'esercizio dei diritti e delle libertà in parola per il semplice fatto che, nella dimensione giuridica, le fattispecie di titolarità maschile vengono *tout court* riconosciute alle donne senza alcuna riflessione sul possibile adattamento e sulla eventuale ricerca e riconoscimento di ulteriori diritti e libertà.

Per queste criticità, nella Convenzione è stata introdotta la declinazione materiale della parità ovvero l'approccio che poggia proprio sulla necessità di affrontare situazioni che si presentano differenti attraverso misure e politiche appropriate e complementari. La possibilità che queste ultime siano neutrali o espressamente, in forma diretta o indiretta (si vedano le Raccomandazioni generali n. 25 e n. 28, para. 16), finalizzate a discriminare la componente femminile porta ad una lettura comparativa atta a prevenire o a gestire la stessa portata discriminatoria dell'intervento, non senza introdurre motivazioni o giustificazioni per preservare, come si già si diceva, la differenza di trattamento e la condizione sociale asimmetrica che caratterizza da sempre la predominanza della prospettiva culturale di matrice maschile. In questa lettura sovente il Comitato di controllo si è espresso per richiamare gli Stati contraenti alla contestuale realizzazione di una parità non solo *de jure* ma anche *de facto* (si veda la Raccomandazione generale n. 25, para. 7).

Le limitazioni riferibili alle due accezioni della parità sopra richiamate sono superabili se ogni soluzione concettuale, ancorché giuridica, sia correlata al contesto sociale in cui riformulare il significato del genere e il parametro sessuale in ottica 'trasformativa'⁶.

⁶ Così FREDMAN, S. (2003). *Beyond the Dichotomy of Formal and Substantive Equality: Towards a New Definition of Equal Rights*, in BOEREFIJN, I. et al (eds.), *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia.

Quando la lettura del dispositivo convenzionale assume tale connotazione dinamica ed incentivante tanto i titolari dei diritti e delle libertà quanto coloro che sono obbligati a promuovere lo sviluppo economico e sociale e ad assicurare che le dimensioni formale e sostanziale della parità si adattino ai cambiamenti individuali e collettivi, il passaggio al concetto delle pari opportunità (*equality of opportunity*) è del tutto apprezzabile.

Si tratta di un concetto complesso, che include sia la preliminare condizione neutra dei titolari di diritti e libertà affinché possano esercitarli senza alcuna limitazione teorica – *rectius* giuridica – o pratica, in quanto propria delle relazioni sociali, sia l'opportunità di effettuare scelte individuali che contraddistinguono il proprio percorso personale e professionale. Laddove la parità di opportunità sia correlata ai risultati potenzialmente conseguibili dai predetti titolari, pur preservando le eventuali differenze di risultato in quanto basate su scelte personali che esulano dal parametro sessuale, la parità di risultato costituisce una ulteriore conferma materiale positiva dell'approccio culturale e sociale proprio della comunità, nella forma di legislazioni e di politiche incentivanti la crescita e lo sviluppo di entrambe le componenti femminile e maschile (si veda la Raccomandazione generale n. 25, para. 9).

Pur rinviando al principio di non discriminazione, che può alterare le relazioni sociali tra uomini e donne, alla base dell'impianto convenzionale in esame, il termine 'genere' consente di ampliare la portata delle fattispecie giuridiche in esso introdotte per incentivarne la piena e corretta applicazione tanto sul piano internazionale quanto nel recepimento della normativa al livello domestico.

In questa prospettiva, in linea con il linguaggio adoperato in altri strumenti giuridici convenzionali, l'obbligo di recepimento a carico degli Stati contraenti della Convenzione, si è tradotto nell'impegno di "to respect, protect, promote and fulfil this right to non-discrimination for women and to ensure the development and advancement of women in order to improve their position to one of de jure as well as de facto equality with men".

A tale proposito, per una migliore comprensione dell'obbligo in parola è necessario rimandare a quanto sancito nell'art. 3 della Convenzione: "States Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men".

Tale obbligo composito è esplicitato in dettaglio sia nella

Raccomandazione generale n. 25 sia nella Raccomandazione generale n. 28 del Comitato.

Se declinato in termini di rispetto, esso deve intendersi in quanto dovere negativo di astensione dall'adottare misure legislative e politiche che possano limitare in potenza o in pratica il pieno godimento ed esercizio dei diritti e delle libertà da parte delle titolari degli stessi. Nella prassi interpretativa del dispositivo convenzionale prodotta dal Comitato di controllo, il rispetto ha sovente implicato un obbligo strutturale ed operativo, sotto il profilo istituzionale, tale da assicurare il pieno ed efficace funzionamento dell'apparato governativo attraverso adeguate risorse umane e finanziarie, in funzione dell'emancipazione femminile e della parità di genere, anche e soprattutto in una prospettiva multi-livello e multi-settoriale.

L'azione di protezione si sostanzia quale obbligo positivo al fine di introdurre un apparato legislativo e procedurale per tutelare le donne da ogni forma di discriminazione, che rende permanente e odiosa l'idea di un rapporto relazionale con gli uomini basato sulla percezione di inferiorità/superiorità. Essa, tuttavia, pur sempre nella lettura estensiva ed attualizzata fornita dal Comitato di controllo, richiede altresì una co-azione governativa improntata sulla responsabilità, o dovuta diligenza, di assicurare il più alto livello di protezione a fronte di ostacoli frapposti all'emancipazione femminile da parte di attori non istituzionali.

In ultimo, l'obbligo di realizzare gli impegni assunti dagli Stati contraenti all'atto della ratifica della Convenzione si traduce in una previsione di breve, medio e lungo termine per l'adozione di misure programmatiche e politiche, e per l'introduzione o il rafforzamento dei sistemi e meccanismi istituzionali competenti in funzione della garanzia del principio di non discriminazione nella lettura di genere. Si tratta, dunque, di un obbligo dinamico che comunque richiede interventi mirati e tempestivi, ancorché contestualizzati in appositi documenti di natura programmatica e strategica, nei quali è indispensabile tra l'altro prevedere l'istituzione di meccanismi di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti come anche l'introduzione ed utilizzo di parametri basilari per la raccolta dati e di indicatori per l'analisi quantitativa e qualitativa che agevolino l'adozione di eventuali correttivi delle misure legislative e politiche in essere.

In una lettura più ampia dell'obbligo di promozione ed intervento, è importante richiamare l'art. 5, lettera a), della Convenzione: "States Parties shall take all appropriate measures: To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are

based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women”. L’impegno dell’apparato governativo è funzionale, ma non unico, nell’esame delle attitudini, condotte e pratiche che hanno contribuito per una divergenza dei ruoli delle componenti femminile e maschile nel contesto sociale. Molteplici fattori di evidente matrice culturale hanno incentivato una lettura stereotipata delle dinamiche relazionali personali, familiari e sociali, basata sul preminente fattore della inferiorità femminile *vs.* superiorità maschile. Per tali motivi è compito degli Stati contraenti intervenire per introdurre o modificare le misure legislative, consuetudinarie e positive, che hanno incorporato e perpetuato tale visione. Nel dispositivo convenzionale non sono fornite indicazioni circa le modalità attraverso le quali realizzare tale impegno: ciò si può leggere in una prospettiva poco progressista, segno dei tempi nei quali la Convenzione è stata negoziata, che non consentiva di introdurre obblighi istituzionali a tal fine, o al contrario in una visione sufficientemente generica e pertanto flessibile al punto da poter gradualmente affrontare le criticità proprie di una discriminazione di genere c.d. sistemica o strutturale poiché fondata su motivazioni culturali e sociali (si veda Raccomandazione generale n. 25, para. 7). Nel loro complesso, gli stereotipi di genere hanno un impatto determinante sulla dignità personale giacché impediscono alla donna, in quanto persona, di esercitare appieno i diritti e le libertà di cui è titolare come anche di sviluppare ed impiegare in modo concreto le proprie potenzialità e capacità individuali nel contesto sociale di riferimento. Allo stesso tempo ogni comportamento o condotta fondata su stereotipi di genere attenta alla parità formale e materiale, non consentendo alle donne di condurre la propria esistenza in modo autonomo ed indipendente dalla tradizionale collocazione ed assunzione di ruoli e posizioni predeterminate in modo apodittico sulla base di *standard* culturali e di contribuire al più generale sviluppo sociale ed economico in ragione delle componenti caratterizzanti la diversità in cui lo stesso tessuto comunitario si articola.

In una interpretazione dinamica della Convenzione che, come già si ricordava sopra, al di là della componente giuridica implica una contestuale riflessione formale e materiale di matrice morale, culturale e sociale, le fattispecie in essa enunciate agevolano la lettura del principio di non discriminazione anche in una prospettiva globale: in questo senso, gli Stati contraenti della Convenzione sono chiamati ad agire non solo sul piano domestico ma anche al livello internazionale per assicurare che i loro impegni – in particolare l’obbligo di realizzarli – includa misure programmatiche e politiche di portata economica a fronte del fenomeno della globalizzazione

che si manifesta in tutta la sua complessità negli anni '80 del XX secolo. Tali impegni venivano allora, e vengono ancora oggi, richiamati considerando in via principale le conseguenze negative della globalizzazione sulla popolazione mondiale femminile: povertà, esclusione e marginalizzazione sociale, mancato accesso al mondo del lavoro e disoccupazione, divergenze salariali rispetto alla forza-lavoro maschile, sfruttamento lavorativo e forme di violenza.

L'affermazione del principio di non discriminazione, unitamente all'utilizzo del termine 'genere', nel quadro giuridico convenzionale non ha lasciato ampio spazio per il richiamo ad ulteriori fattori sociali, insieme al sesso, tali da poter facilitare una lettura ed applicazione della Convenzione contestualizzata nella società della fine degli anni '70. In altre parole, il dispositivo, pur rappresentando un importante passaggio di codifica per il diritto internazionale dei diritti umani, non ha colto le molteplici e differenti caratteristiche inerenti la componente femminile in modo tale da anticipare un concetto-chiave formulato soltanto in tempi recenti: la intersezionalità. Quest'ultimo non può essere considerato in modo autonomo dalla discriminazione e dalla parità di genere bensì richiede una lettura circostanziata dei fattori multipli che incidono sulla condizione femminile in modo discriminatorio, i quali pertanto implicano l'adozione di misure ed interventi altrettanto specifici e mirati.

Gli stessi concetti sono stati declinati anche in funzione della compilazione di documenti di natura politica, d'impronta programmatica e rilevanti nella prospettiva strategica, che richiedono oggi un diverso approccio di natura interpretativa contando sulla preventiva e comune accettazione, nei diversi sistemi intergovernativi, della portata giuridica e politica dei concetti originari attualizzati, e della necessaria introduzione di nuovi concetti caratterizzanti la trattazione delle tematiche di genere a fini negoziali, di ricerca ed analisi delle dinamiche femminili su scala geografica o settoriale, di reinterpretazione e riscrittura degli impegni a carico degli attori istituzionali internazionali e nazionali.

Una prima puntualizzazione semantica, che sottende una differenziazione della rispettiva portata giuridica, ha ad oggetto la già esaminata parità di genere (*gender equality*) rispetto alla formulazione 'gender parity'.

Nel glossario internazionale ed europeo, la parità di genere implica il diretto riferimento a diritti, responsabilità ed opportunità in capo a uomini e donne su un piano paritario, indipendentemente dalla natura del soggetto che li esercita e le rivendica. Ne discende che interessi, necessità e priorità di uomini e donne debbano essere tenuti in considerazione per il

perseguimento della parità di genere in funzione dello sviluppo dell'intera comunità di cui essi sono membri. In via complementare la 'gender parity' si focalizza in termini quantitativi sulla parità rappresentativa tra uomini e donne e sul contributo da essi garantito in un determinato settore (prevalentemente pubblico), dunque il concetto può ritenersi strumentale per il conseguimento della parità di genere.

Accanto a queste due formulazioni lessicali e materiali ritenute preliminari ed imprescindibili per la trattazione dei temi di genere, nella metà degli anni '70 del XX secolo sono stati formulati ulteriori concetti prioritari per la contestualizzazione delle tematiche di genere sul piano internazionale: il *mainstreaming* e l'*empowerment*.

Il *mainstreaming* è un concetto strutturale ed operativo che si traduce in un approccio strategico per la promozione della parità di genere attraverso l'adozione di misure di natura legislativa e di politiche ad impatto multi-settoriale e multi-livello. Tale approccio poggia sulla conoscenza dei dati, delle pratiche, delle esigenze riguardanti la componente femminile per la compilazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle predette misure in modo tale da orientarne l'impatto, assicurando eguali benefici per la comunità ed i suoi membri senza discriminazione alcuna. E' questo stesso approccio ad incentivare in via complementare l'introduzione di misure legislative e politiche esclusivamente dedicate ed indirizzate alle donne per affrontare in modo proattivo i molteplici divari di genere di carattere economico e sociale⁷.

Il secondo concetto, l'emancipazione (*empowerment*), è strettamente interconnesso al precedente poiché sollecita il ruolo primario delle donne nella promozione della parità di genere a partire dalla consapevolezza personale delle proprie abilità e capacità, ampliando le opportunità di scelta del proprio percorso di crescita personale e professionale, consolidando le modalità di accesso, il controllo e la gestione autonoma ed indipendente delle proprie risorse, ed agendo – come già affermato – in modo proattivo nei processi decisionali in funzione del rafforzamento strutturale ed operativo degli apparati istituzionali attraverso l'approccio di *mainstreaming*. E' importante altresì sottolineare che l'emancipazione non è un concetto auto-referenziale rispetto alla sola componente femminile: esso necessita

⁷ La declinazione del concetto necessita di una progressiva contestualizzazione rispetto al momento storico in cui esso è stato introdotto: così MOSER, C., MOSER, A. (2005). *Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions, Gender and Development*, 13(2):11-22; ZALEWSKI, M. (2010). *I Don't Even Know What Gender Is: A Discussion of the Connections between Gender, Gender Mainstreaming and Feminist Theory*, *Review of International Studies*, 36(1): 3-27.

di una visione complessiva che tenga in considerazione l'effetto indiretto sulla componente maschile in un contesto di comunità; ancora, in linea con il *mainstreaming*, un riscontro positivo può essere conseguito in termini di *empowerment* in modo graduale e progressivo⁸; in ultimo, il potere in potenza ed in atto deve essere sempre contestualizzato, definendo le condizioni di partenza (*power from*), gli obiettivi prefissati (*power to*) e le forme di collaborazione (*power with*) per utilizzare e valorizzare le capacità in forma individuale e collettiva in funzione dello sviluppo complessivo delle componenti femminile e maschile nel contesto sociale⁹.

In modo simile, anche nel XXI secolo sono stati introdotti nuovi concetti-chiave che ineriscono la condizione femminile in situazioni ordinarie o, in alternativa, di crisi ed emergenza. Nella formulazione si preserva una impostazione ampia e flessibile, che ne incoraggia una lettura adattabile ai molteplici contesti nei quali la dimensione di genere è inserita, monitorata e valutata in ordine ai risultati positivi conseguiti.

Un primo concetto che muove da una lettura interpretativa attualizzata del principio di non discriminazione in ordine alla sua connotazione multipla è, oggi, la già citata intersezionalità. La discriminazione multipla si configura in relazione all'impatto determinato da una serie di co-fattori, incluso il genere, nei riguardi della singola persona quale vittima, in via potenziale o fattuale, di una condotta o un atto discriminatorio. La dimensione intersezionale emerge allorché il genere o il sesso si intersecano con altre caratteristiche personali o identitarie, sviluppate attraverso relazioni sociali e rapporti di natura verticale (nel dialogo con le istituzioni) o orizzontale (tra pari), pur sempre contribuendo all'adozione di una condotta o di un atto discriminatorio.

Rispetto, invece, alla parità e alle pari opportunità, una preminente accezione culturale ha incentivato l'utilizzo del concetto di diversità: esso, nella prospettiva di genere, riconosce e previene ogni attitudine o comportamento di matrice discriminatoria nei riguardi delle preferenze e nelle manifestazioni espresse dalle persone, al di là delle consuetudini legislative e sociali basate su valori, opinioni, orientamenti, identità, abilità, conoscenze ed esperienze acquisite nel corso del ciclo di vita del singolo.

Richiamando nuovamente l'approccio di *mainstreaming* sopra evocato,

⁸ Se non anche in una prospettiva di lungo termine, così come sostenuto da HOYONG, J. (2022). *Female Leaders and Gendered Laws: A Long-Term Global Perspective*, *International Political Science Review*, 1–19.

⁹ In questa prospettiva, che assume rilevanza sotto il duplice profilo domestico ed internazionale, cfr. SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA.

il linguaggio di genere è stato altresì innovato introducendo interessanti concetti che rinviano all'impegno degli apparati istituzionali per la promozione della parità di genere, in ogni caso rivendicando a carico di questi ultimi una presa di posizione attiva o anche una responsabilità proattiva e positiva (*gender-responsiveness*). In tale ottica oggi è necessario operare innanzitutto affinché le disegualianze o disparità non siano incentivate, dunque adoperando un approccio 'neutrale' (*gender-neutral*) che si traduce nella promozione di processi di crescita e di sviluppo indipendentemente dalla componente di genere e senza implicare l'adozione di alcuna misura legislativa o politica atta a rafforzare o a comprimere la parità di genere. Invero la neutralità di genere è stata letta in quanto approccio che non è risultato funzionale nel perseguimento della stessa parità di genere, in ragione di un linguaggio asettico, di misure legislative non riferibili in modo diretto ai titolari di diritti e libertà, uomini e donne, in quanto destinatari diretti di atti e condotte discriminatorie, nonché di politiche prive di un impatto specifico sulle componenti femminile e maschile e sovente discriminatorie. Allorché l'impegno mira ad affrontare le preesistenti disegualianze o disparità di genere, esso può essere qualificato in quanto sensibile ai temi di genere nel loro complesso (*gender-sensitive*): dunque, i temi si rivelano funzionali nel perseguimento degli obiettivi di crescita e di sviluppo e necessitano di apposite misure legislative e politiche a tal fine. Quando i temi di genere assumono una rilevanza centrale, nel rispetto dell'approccio di *mainstreaming*, l'impegno assume una connotazione rafforzata e dinamica, rivelandosi positivo (*gender-positive*) al punto tale da prevedere la compilazione o la revisione delle misure legislative e politiche in essere. Nel momento ultimo in cui l'impegno si traduce nella vera e propria ridefinizione del ruolo e dell'interazione culturale e sociale tra le componenti femminile e maschile nel contesto di comunità (*gender-transformative*), i temi di genere insistono sui processi di crescita e di sviluppo in modo preponderante per il duplice conseguimento della parità di genere e del benessere collettivo in senso ampio.

A corredo di tali nuove formule semantiche, l'approccio di *mainstreaming* implica l'adozione di impegni mirati ad affrontare i c.d. *bias* o divari (*gaps*), pur sempre nella prospettiva di genere. I primi sono determinati da una impostazione culturale del pensiero collettivo, tale da agevolare la percezione, e dunque il pregiudizio, che la parità di genere non possa essere conseguita in termini di riconoscimento di diritti e libertà alle donne in condizioni egualitarie e paritarie rispetto agli uomini. I divari sono invece riscontrabili in concreto, poiché misurabili e valutabili rispetto all'esercizio dei diritti e delle libertà, al grado di partecipazione alla vita politica e

pubblica, all'accesso ai servizi e ai benefici nel contesto sociale, al livello remunerativo nel settore professionale.

Per un monitoraggio ed una valutazione complessiva del rispetto degli *standard* giuridici e dell'efficacia fattuale delle politiche di genere, è fondamentale riconoscere la portata affatto statica bensì dinamica dei concetti-chiave sinora esaminati. Introducendo una lettura puramente astratta, essa si rivela funzionale per una verifica senza dubbio quantitativa. Tuttavia, come emerge chiaramente dalla proposta ed utilizzo di un ampio numero di indici da parte di numerosi organismi intergovernativi internazionali, la descrizione dei risultati conseguiti mediante il consolidamento delle fattispecie giuridiche correlate alle tematiche di genere e l'attuazione degli impegni assunti dagli attori pubblici e privati per incentivare il rafforzamento della dimensione di genere nell'attuale società poggia anche sull'analisi qualitativa dei dati raccolti ed esaminati attraverso criteri e parametri dedicati¹⁰.

Giacché i concetti sopra richiamati presentano una natura teorica multi-dimensionale, la metodologia d'indagine quantitativa prescinde in via empirica innanzitutto dalla individuazione e selezione di una serie di indicatori elementari (variabili), la cui aggregazione consente di creare un indice sintetico, tale da permettere di esaminare i concetti stessi e le relative fenomenologie in modo corretto e stabile nel tempo. La metodologia, peraltro, poggia sull'obiettivo o sull'insieme di obiettivi che si intendono conseguire e che ne determina altresì una facilitazione interpretativa per una lettura semplificata, ma non errata, del concetto multi-dimensionale o fenomeno complesso che si vuol esaminare in termini qualitativo-descrittivi.

Una prima formulazione delle statistiche di genere, finalizzate alla individuazione di condizioni differenti e correlate diseguglianze tra le componenti femminile e maschile della popolazione su scala globale, è stata fornita nel para. 206 della Piattaforma per l'Azione adottata al termine dei lavori della Conferenza di Pechino, convocata sotto l'egida delle Nazioni Unite nel 1995: in tale passaggio si raccomanda ai sistemi nazionali, regionali ed internazionali di provvedere per la raccolta, compilazione ed analisi di dati disaggregati sulla base dei parametri del sesso (nella sua accezione biologica) e dell'età allo scopo di configurare la dimensione di genere, la sua articolazione tematica, le necessità, le criticità e le possibili misure ed azioni da introdurre nel contesto sociale in senso ampio per affrontare le diseguglianze.

¹⁰ Si tratta di una lettura dottrinale ancora marginalmente riscontrabile: cfr., in via preliminare, MOSER, A. (2007). *Gender and Measurements of Change: An Overview*, Brighton: Institute of Development Studies.

Come già si ricordava sopra, la diversità materiale caratterizzante le predette condizioni ascrivibili a donne e uomini in un'ottica comparativa implica l'introduzione di concetti e definizioni che agevolino il processo di raccolta, compilazione ed analisi dei dati disaggregati, affinché la metodologia quantitativa possa contemplare anche informazioni che non sono facilmente reperibili e che incidono, in maniera determinante, sulla creazione dei divari di genere (ad esempio le percezioni sociali o gli stereotipi culturali): in questo caso l'analisi statistica viene completata attraverso il riferimento ai dati ed informazioni disaggregati per genere, rispetto al tradizionale approccio quantitativo per sesso ed età.

In ordine a tali considerazioni, nelle statistiche di genere si distinguono due modalità d'indagine che prescindono dagli indicatori, elementi o variabili adoperate.

Quando si fa riferimento alle variabili quantitative, si rimanda alla raccolta di dati effettuata mediante censimento, indagini semplici o comunque condotte attraverso le procedure di natura amministrativa. Il risultato della metodologia utilizzata si traduce in valori assoluti o in dati grezzi che possono essere ulteriormente esaminati sulla base della disaggregazione per sesso ed età, già ricordata. Nel caso in cui l'analisi presenti caratteristiche di maggiore complessità, che rinviano a fonti differenti e che peraltro richiedono un linguaggio espositivo più dettagliato, si procede introducendo variabili qualitative, spesso riferibili ad aree tematiche prioritarie, tali da facilitarne una lettura interpretativa in funzione della formulazione di determinate misure e politiche. L'utilizzo di entrambe le categorie di variabili è tipico di banche dati decisamente articolate nelle quali le statistiche di genere si riferiscono a dati disaggregati per sesso ed età, in aree tematiche rilevanti e in una previsione temporale dinamica. E' in questa ultima situazione che strumenti quali percentuali, proporzioni, tassi o medie si rivelano centrali per la creazione degli indicatori di genere con il fine di descrivere la *performance* femminile rispetto a quella maschile nelle aree tematiche-chiave del contesto economico e sociale di riferimento.

Per una ricostruzione iniziale in merito alla metodologia adoperata per elaborare indici complessi, basati su indicatori strumentali atti a misurare in modo statico e dinamico i dati di natura demografica, economica e sociale nella dimensione di genere, è importante soffermare qui l'attenzione su alcuni modelli, per un successivo approfondimento di taluni di essi nelle sezioni dedicate ai sistemi intergovernativi nei quali sono stati elaborati.

In linea generale, un inquadramento complessivo della misurazione della parità di genere è collocabile nel Programma Globale delle Statistiche

di Genere, gestito dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite e reso operativo dalla Divisione Statistica dell'Organizzazione in coordinamento con il Gruppo Inter-Agenzia, creato nel 2006 e composto da esperti sulle statistiche di genere. Il Programma si è rivelato essenziale per agevolare una maggior coerenza tra le statistiche di genere prodotte attraverso un'azione di coordinamento su base internazionale, per incentivare l'adozione di una metodologia sufficientemente comune e diffusa presso gli istituti ed i meccanismi statistici operanti al livello nazionale, e infine per l'accesso e lo scambio di dati e metadati di genere.

Nell'ambito del Programma è stato compilato un *set* minimo di indicatori di genere che include 51 indicatori quantitativi ed 11 indicatori qualitativi, organizzati in *clusters* tematici che rimandano a quelli introdotti nella Piattaforma per l'Azione di Pechino: *empowerment* economico, educazione, salute, vita pubblica e processi decisionali, diritti delle donne e delle bambine.

Nel primo *cluster* si analizzano gli apparati economici, la partecipazione attiva della componente femminile ai processi produttivi e l'accesso alle risorse, muovendo dal dato base che attiene ad un numero inferiore di donne presenti nel mercato del lavoro, più della metà della popolazione se comparata alla forza lavoro maschile, nel 2020. Tale divario di genere insiste sul peso specifico dell'impegno di cura familiare e sul mancato riconoscimento salariale del c.d. lavoro informale o domestico. Inoltre, nella situazione lavorativa ordinaria, per le lavoratrici si riscontrano soluzioni occupazionali meno flessibili e minori misure di protezione sociale, unitamente a differenti opportunità di avanzamento e crescita professionale che determinano un decremento netto dello stipendio – sempre confrontato con quello percepito da un lavoratore a parità di orario e ruolo produttivo. Sotto il profilo dell'accesso alle risorse, in particolare di natura finanziaria, è evidente il divario di opportunità nell'utilizzo di *assets* finanziari soprattutto nel settore privato.

L'ingresso ed il completamento dei percorsi educativi è esaminato nel suo complesso, anche attraverso il parametro qualitativo che si correla alla scelta, autonoma o influenzata dal contesto sociale di riferimento, della disciplina nella quale procedere per la specializzazione delle conoscenze in funzione dell'accesso alle opportunità professionali.

Il *cluster* sanitario è strumentale per la misurazione delle misure volte ad assistere la componente femminile in una prospettiva che copre l'intero ciclo di vita, esaminando nel contempo le dinamiche di matrice sociale che tipizzano l'accesso e l'utilizzo dei servizi di base. Le differenti condizioni

di salute della popolazione, nelle componenti femminile e maschile, sono analizzate in ragione di alcuni fattori correlati ovvero l'elemento biologico, il genere e le prospettive di sviluppo, sui quali hanno inciso il rafforzamento degli apparati sanitari e l'utilizzo delle innovazioni e conoscenze tecnologiche in essi. Al contempo la difficoltà di accesso alle informazioni e la possibilità di effettuare scelte individuali securitarie per il proprio benessere psico-fisico da parte delle donne e delle ragazze, situazioni sovente dipese da impostazioni culturali e sociali tradizionali preminenti, costituiscono variabili d'interesse per monitorare e valutare le condizioni di salute della popolazione in modo comparativo.

Il ruolo e la partecipazione attiva delle donne alla vita pubblica e ai processi decisionali sono misurati attraverso indicatori relativi al peso rappresentativo in tutti gli organismi istituzionali, di natura parlamentare, governativa (centrale e decentrata) e giudiziaria, come anche nel settore privato a tutti i livelli.

L'ultimo *cluster* richiama il rispetto degli *standard* giuridici per la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze, per una lettura dei dati in forma quantitativa (in relazione agli episodi di violenza e ai matrimoni precoci) e qualitativa (richiamando le misure legislative vigenti ai fini della prevenzione della discriminazione e delle pratiche in danno di donne e ragazze).

Nel Programma sono stati altresì introdotti due indicatori focalizzati sull'utilizzo del fattore tempo (24 ore per 7 giorni), esaminato in termini disaggregati per sesso, correlato alla cura familiare in quanto impegno domestico non retribuito, al fine ultimo di desumerne una lettura dinamica per far fronte al tradizionale posizionamento della componente femminile nell'ambito familiare, quale alternativa all'accesso alle opportunità professionali e alla carriera lavorativa.

A corredo del Programma sopra ricostruito in ordine agli indicatori di genere, in una visione più ampia la parità e l'*empowerment* delle donne sono a fondamento del processo di sviluppo promosso dalle Nazioni Unite all'indomani dell'adozione ufficiale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile nel 2015 e degli Obiettivi in essa introdotti (*Sustainable Development Goals* – SDGs). Rispetto a questi ultimi, invero, con particolare e non univoca attenzione all'Obiettivo 5 il quale è focalizzato, appunto, sulla parità di genere, nel documento si rinvencono 26 *targets* dedicati ai temi di genere in senso ampio.

L'Obiettivo 5 riserva una specifica attenzione alla dimensione partecipativa delle donne ad ogni livello, partendo dal riconoscimento

del loro ruolo sotto il profilo legislativo, nel quadro istituzionale, sociale ed economico di appartenenza. Tale presupposto incentiva il pieno perseguimento della parità di genere, prevenendo e affrontando in modo mirato ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e delle ragazze nonché incentivandone l'*empowerment*, quale fattore moltiplicatore della crescita e dello sviluppo sostenibile.

La misurazione dell'Obiettivo poggia sul conseguimento di sub-obiettivi prioritari (*targets*), sottoposti a monitoraggio e verificabili mediante indicatori di natura sia quantitativa sia qualitativa: il rispetto del principio di non discriminazione sulla base del sesso e di parametri addizionali (il riconoscimento giuridico della parità formale e materiale nel contesto familiare o in ambito lavorativo, in ordine alla remunerazione o all'accesso al congedo parentale, o ancora in sede giudiziaria in riferimento al ruolo testimoniale); il contrasto alla violenza e allo sfruttamento (da verificare in relazione a due indicatori: la proporzione del numero di ragazze e donne, a partire dall'età di 15 anni, sottoposte a molteplici forme di violenza da parte del partner o persona altra da partner negli ultimi 12 mesi); la celebrazione del matrimonio o di una unione per le ragazze di età inferiore, rispettivamente, ai 15 e ai 18 anni (da verificare rispetto alla proporzione della componente femminile per età compresa tra i 20 ed i 24 anni) e la sottoposizione a pratiche di mutilazione genitale femminile (rispetto alla componente femminile di età compresa tra i 15 e i 49 anni, per motivazioni di matrice culturale e non terapeutica); il riconoscimento dell'impegno di cura e del lavoro domestico, generalmente non retribuito, e la contestuale promozione di misure e di strumenti di assistenza pubblica che consentano un riequilibrio dell'impegno stesso con il partner nell'ambito familiare (tale sub-obiettivo viene esaminato attraverso un indicatore quantitativo complesso ovvero la proporzione di tempo impiegato in tale impegno di cura e lavoro domestico, disaggregata per sesso, età e localizzazione); la garanzia di una piena ed effettiva partecipazione e pari opportunità per le donne in termini di *leadership*, a tutti i livelli in cui i processi decisionali hanno luogo nei settori della vita politica, economica e pubblica (gli indicatori riferibili a tale sub-obiettivo rimandano: alla proporzione dei seggi nei parlamenti e nella macchina governativa; alla proporzione di donne in posizioni di natura manageriale di più alto livello, di livello medio o senior); alla garanzia di un accesso universale ai diritti di salute sessuale e riproduttiva sanciti nel quadro del Programma per l'Azione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo e della Piattaforma per l'Azione di Pechino (per la verifica di tale sub-obiettivo sono stati introdotti: un indicatore che

richiama la proporzione di donne di età compresa tra i 15 e i 49 anni che assumono decisioni in quanto informate sulle relazioni sessuali, sull'uso dei contraccettivi e sull'assistenza sanitaria dedicata; un indicatore che verifica il numero di Stati nei quali sono state introdotte misure legislative tese ad assicurare a uomini e donne a partire dai 15 anni l'accesso pieno e paritario all'assistenza sanitaria, alle informazioni e agli strumenti educativi in tale ambito).

Ulteriori sub-obiettivi propri dell'Obiettivo 5 sono contraddistinti da una impostazione più ampia. Si vuol fare riferimento alla introduzione di riforme mirate ad assicurare alle donne pari diritti nell'accesso alle risorse economiche, alla proprietà e al controllo delle terre, ai servizi finanziari, all'eredità e alle risorse naturali, secondo quanto disciplinato sul piano legislativo domestico (a tale proposito si utilizzano due indicatori: la proporzione della popolazione che è proprietaria o che esercita i diritti di proprietà agricola per sesso e il tasso di donne proprietarie o titolari di tali diritti nel settore agricolo; la proporzione di Stati il cui quadro legislativo assicuri l'esercizio dei diritti in parola); alla promozione dell'*empowerment* femminile mediante l'accesso alle tecnologie, in particolare quelle dell'informazione e della comunicazione (a partire dall'indicatore che misura la proporzione di individui che possiedono un telefono cellulare per sesso); infine, all'adozione e al rafforzamento di politiche e legislazioni strumentali per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze a tutti i livelli (misurati mediante la proporzione di Stati nei quali siano operativi sistemi che traccino e rendano pubbliche le informazioni inerenti la spesa dedicata alla parità di genere).

Se l'Obiettivo 5 consente di inquadrare i temi di genere in modo specifico, benché chiaramente complesso, nell'ambito dell'Agenda 2030, è evidente che la stessa natura del documento ne agevola una lettura in favore della componente di genere anche rispetto agli altri Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

La matrice discriminatoria, rinvenibile in ogni contesto sociale ed economico, incrementa la condizione di povertà e non facilita la componente femminile nell'accedere al mondo del lavoro e a provvedere in modo autonomo dal partner per il proprio sostentamento finanziario: tale condizione si presenta come anti-virtuosa e pone le donne e le ragazze a maggior rischio di povertà e a minori opportunità di contribuire in modo fattivo per la crescita e lo sviluppo comunitario. In questa lettura, esse hanno ulteriori difficoltà nella gestione personale e familiare alimentare e nutrizionale (inclusa la risorsa acqua), benché spesso impiegate nel settore

agricolo. E ciò si correla alle più generali condizioni di salute, per la cui salvaguardia l'accesso ai servizi sanitari di base è sovente limitato per motivi di natura sia economica sia culturale. Al contempo l'ingresso nei percorsi educativi di ogni ordine e grado, per conseguire una istruzione di qualità che consenta di cogliere opportunità professionali e di ricevere un salario equo in condizioni di piena parità con i lavoratori, è indubbiamente stato promosso e tuttavia sono necessari ulteriori investimenti che includano anche la materia tecnologica e digitale. Le condizioni di disegualianza sopra descritte, riferibili ai diversi settori, impattano in modo determinante sul mancato sviluppo economico e sociale delle donne e delle ragazze non soltanto nella sua accezione individuale ma anche nella dimensione collettiva, la quale richiama l'urgenza di agire concretamente per la crescita ed il benessere della comunità – anche e soprattutto nella dimensione locale.

In relazione agli Obiettivi attinenti la preservazione delle risorse naturali e il corretto uso delle fonti energetiche, incentivando processi di sviluppo industriale sostenibili, il ruolo delle donne e delle ragazze è altrettanto rilevante: l'impatto quotidiano e progressivo dei cambiamenti climatici le considera sufficientemente resilienti, dunque capaci di mitigare ed adattare le pratiche esistenti per la migliore gestione dei rischi derivanti dal fenomeno nella sua portata globale, soprattutto quando la componente femminile è impiegata ad esempio in attività nel settore della pesca o nella raccolta ed utilizzo dei prodotti agricoli in aree verdi e rurali. Le donne e le ragazze sono anche consumatrici di energia per le attività condotte in ambito domestico e pertanto sono maggiormente attente ad un corretto utilizzo delle fonti energetiche disponibili, contando sulle proprie conoscenze tecniche e sulle pratiche in uso affinché siano realmente sostenibili.

In ultimo la presenza e partecipazione attiva delle donne e delle ragazze ai processi decisionali strumentali per la preservazione o il ripristino di situazioni di pace, per la garanzia di giustizia a fronte di violazioni dei diritti umani ed azioni di matrice criminale, è fondamentale e lo è parimenti per la promozione di processi di sviluppo sostenibile.

Se la dimensione di genere permea in modo chiaro e complessivo il quadro strategico del sistema onusiano per lo sviluppo sostenibile e viene sottoposta a costante ed attento monitoraggio e conseguimento degli Obiettivi e sub-obiettivi dell'Agenda 2030, l'Organizzazione ha elaborato ed utilizzato ulteriori e più articolati indicatori di misurazione dello stato dell'arte della parità di genere e dell'*empowerment* femminile su scala nazionale e globale.

Nel 1995 sono stati introdotti l'Indice di sviluppo di genere (*Gender-*

Related Development Index) e la Misura di *empowerment* di genere (*Gender Empowerment Measure*).

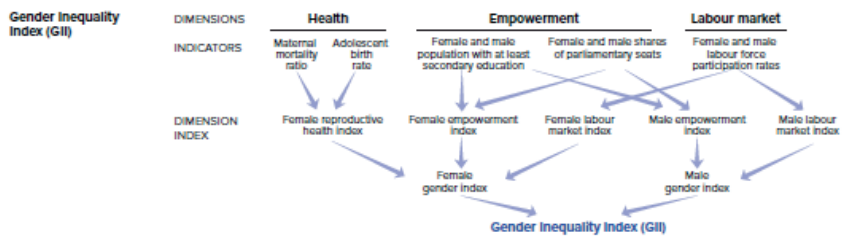
Il primo, strettamente correlato all'Indice di Sviluppo Umano, legge il concetto di sviluppo in ragione delle capacità individuali – *rectius* della componente femminile, al di là di parametri oggettivi che riguardano la condizione economica (il reddito stimato di donne e uomini su base nazionale) in quanto condizione di vita dignitosa, l'aspettativa di vita, il livello di conoscenza sulla base del titolo d'istruzione.

La seconda, invece, monitora e valuta la presenza della componente femminile nei processi decisionali istituzionali ed economici, correlata nuovamente al livello di reddito uomini-donne su scala nazionale.

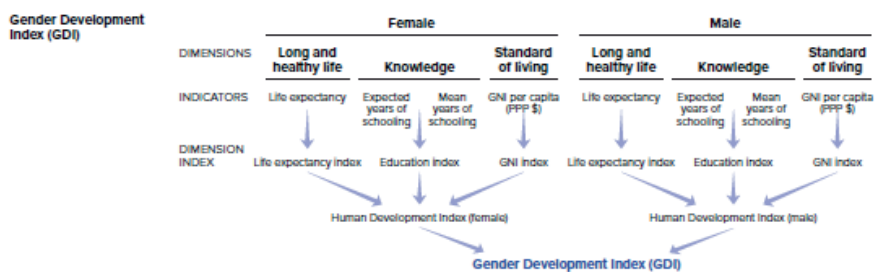
Alcune critiche sono state formulate sia per l'Indice di sviluppo di genere, in quanto ritenuto non sufficientemente valido per 'catturare' la dimensione della parità di genere se non in una lettura limitata alla osservazione dei costi derivanti dalle condizioni di diseguaglianza, sia per la Misura di *empowerment* di genere giacché funzionale per la individuazione di *bias* formali rispetto all'impatto misurativo concreto sugli apparati istituzionali e, in particolare, economici escludendo, ad esempio, l'ambito domestico e il peso specifico assunto dal lavoro informale femminile sull'economia.

Per il superamento di tali critiche sono stati quindi concepiti ed introdotti due nuovi indicatori, rispettivamente nel 2010 e nel 2014: l'Indice di ineguaglianza di genere (*Gender Inequality Index*) e l'Indice di sviluppo di genere (*Gender Development Index*).

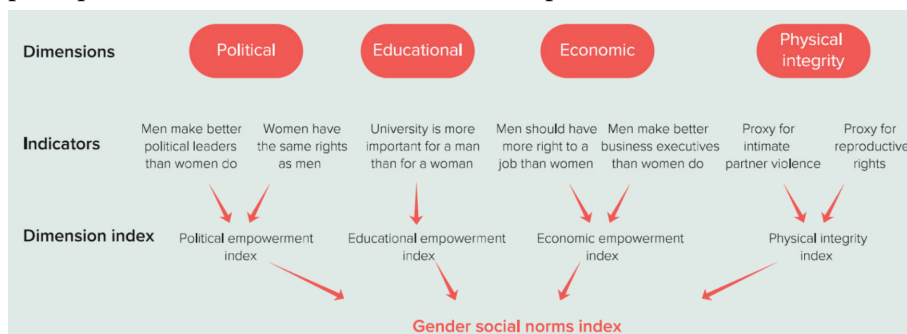
Il primo esamina la condizione di svantaggio della componente femminile rispetto alla salute riproduttiva, all'*empowerment* e al mercato del lavoro, basandosi su un imponente numero di dati ed informazioni quantitative a livello globale e misurando – attraverso 5 indicatori - il livello di sviluppo umano di uomini e donne in termini di conseguimento (positivo) e di costi di mancato conseguimento (negativo) per una valutazione complessiva aggregata. In ordine alla salute riproduttiva si verificano i tassi di mortalità materna e adolescenziale; l'*empowerment* invece richiama il conseguimento del titolo d'istruzione secondaria e la capacità d'impatto nella produzione legislativa; infine la dimensione lavorativa poggia sul divario di genere nella partecipazione della forza lavoro e nella correlata capacità di acquisire reddito.



Il secondo si focalizza sulle disuguaglianze di genere direttamente correlate alle componenti proprie dello sviluppo umano: salute (aspettativa di vita uomini-donne alla nascita), istruzione (frequenza scolastica uomini-donne), controllo delle risorse economiche (acquisizione di reddito stimata uomini-donne).



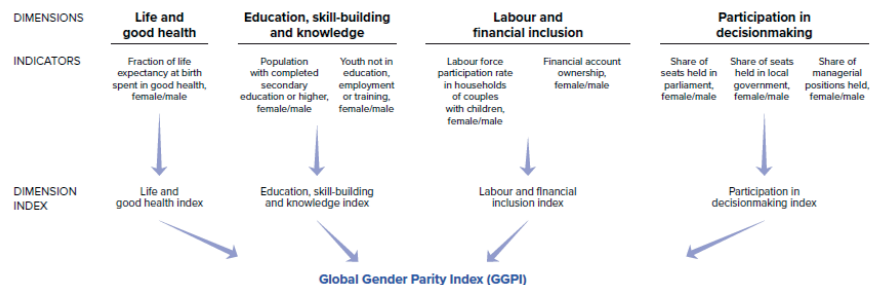
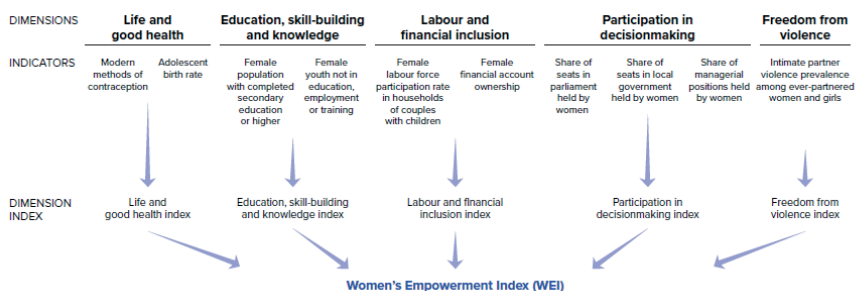
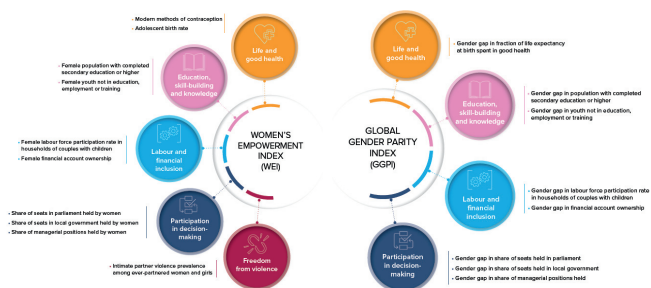
A questi due indici si aggiunge altresì l'Indice delle norme sociali di genere (*Gender Social Norms Index*) il quale misura in qual modo la componente sociale e culturale possa rappresentare un ostacolo per la parità di genere nelle principali aree di interazione nella comunità (politica, lavoro, istruzione).



Un più recente esercizio ha visto impegnato il sistema onusiano per l'ulteriore compilazione ed utilizzo di due nuovi indicatori da parte di UN Women e del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Programme* – UNDP): l'Indice di *Empowerment* di Genere (*Women's Empowerment Index* - WEI) e l'Indice Globale sulla Parità di Genere (*Global Gender Parity Index* - GGPI). La necessità di procedere in questo esercizio aggiuntivo muove da una considerazione primaria a fondamento delle criticità di misurazione ed apprezzamento dei progressi conseguiti in ordine ai concetti dell'*empowerment* e della *parità*, declinati in ottica di genere: la difficoltà di condurre una raccolta dati esaustiva che, focalizzando l'attenzione sulla componente dello sviluppo umano e delle capacità individuali in quanto presupposto concettuale preliminare, permetta in modo complessivo, trasparente e affidabile di comparare periodicamente la condizione delle donne e delle ragazze in aree-chiave sotto il profilo economico, sociale e culturale. Muovendo dalla metodologia già introdotta nel sistema onusiano in ordine al monitoraggio e alla verifica dei risultati nel conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, i due Indici in parola hanno consentito di esaminare ad oggi, rispetto alla *baseline* dell'anno 2022, 114 Stati – per un campione della popolazione femminile pari all'86.2% su scala globale, utilizzando rispettivamente 10 ed 8 indicatori di risultato (e non di processo) in cinque e quattro dimensioni ritenute prioritarie per il WEI (vita e condizioni di buona salute; istruzione, abilità e conoscenze; lavoro ed inclusione finanziaria; partecipazione ai processi decisionali; libertà dalla violenza) e per il GGPI (vita e condizioni di buona salute; istruzione, abilità e conoscenze; lavoro ed inclusione finanziaria; partecipazione ai processi decisionali).

Senza scendere in dettaglio in merito alla costruzione tecnica di entrambi gli Indici è importante evidenziare che essi sollecitano una lettura del dato in un quadro d'analisi biunivoco, differenziandosi in riferimento: alla misurazione della sola componente femminile quanto al potere, all'esercizio dei diritti e delle libertà e alle opportunità accessibili e colte nella comunità sociale di appartenenza per il WEI; alla parallela osservazione dei risultati conseguiti in termini di sviluppo umano per entrambe le componenti maschile e femminile della popolazione nelle dimensioni prioritarie per registrare i divari in termini di parità uomo-donna per il GGPI.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI



Anche sul piano regionale, in specie quello europeo, si è approntato uno strumento di misurazione dedicato, l'Indice di uguaglianza di genere (*Gender Equality Index – GEI*), predisposto dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality – EIGE*) nel 2013 e utilizzato su base periodica, contando su 31 indicatori specifici per l'analisi quantitativa dell'impatto delle politiche nazionali nei 27 Stati membri, ancorché in un'ottica comparativa e ovviamente in linea con le

priorità dell'Unione europea, in sei aree-chiave o domini: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. Dalla verifica iniziale condotta su base biennale, gradualmente la cadenza dell'analisi è stata condotta annualmente e sono stati introdotti sia domini ulteriori sia approfondimenti tematici in considerazione della particolare rilevanza di alcuni fenomeni che hanno avuto un impatto determinante sui *trend* di genere e sulla ridefinizione degli impegni e degli interventi generali o mirati condotti su base nazionale.



Country	Work									
	Participation				Segregation and quality of work					
	FTE employment rate (%)		Duration of working life (years)		Employed people in education, human health and social work activities (%)		Ability to take one hour or two off during working hours to take care of personal or family matters (%)		Career Prospects Index (points, 0-100)	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	41	57	33	38	30	8	22	26	62	63

Country	Money							
	Financial resources				Economic situation			
	Mean monthly earnings (PPS)		Mean equivalised net income (PPS)		At-risk-of-poverty (%)		Income distribution S20/80	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	2321	2818	20010	21013	17	15	20	20

Country	Knowledge					
	Attainment and participation				Segregation	
	Graduates of tertiary education (%)		People participating in formal or non-formal education (%)		Tertiary students in education, health and welfare, humanities and arts (%)	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	27	26	16	15	43	21

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Country	Time							
	Care activities				Social activities			
	People caring for and educating their children or grandchildren, elderly or people with disabilities, every day (%)		People doing cooking and/or household, every day (%)		Workers doing sporting, cultural or leisure activities outside of their home, at least daily or several times a week (%)		Workers involved in voluntary or charitable activities, at least once a month (%)	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	37	25	78	32	27	31	12	11

Country	Power															
	Political						Economic				Social					
	Share of ministers (%)		Share of members of parliament (%)		Share of members of regional assemblies (%)		Share of members of boards in largest quoted companies, supervisory board or board of directors (%)		Share of board members of central bank (%)		Share of board members of research funding organisations (%)		Share of board members of publicly owned broadcasting organisations (%)		Share of members of highest decision making body of the national Olympic sport organisations (%)	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	33.4	66.6	33	67	29.4	70.6	31.6	68.4	26.4	73.6	40.3	59.7	36.5	63.5	20.2	79.8

Country	Health													
	Status						Behaviour				Access			
	Self-perceived health, good or very good (%)		Life expectancy at birth (years)		Healthy life years at birth (years)		People who don't smoke and are not involved in harmful drinking (%)		People doing physical activities and/or consuming fruits and vegetables (%)		Population with unmet needs for medical examination (%)		Population with unmet needs for dental examination (%)	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men
EU	67	72	83	78	65	64	73	56	38	43	5	4	5	5

Una ulteriore specifica lettura, ancorché di genere, promossa a partire dal 2014 dalla Commissione europea ha riguardato la dimensione digitale, economica e sociale, esaminata annualmente per ogni Stato membro, attribuendo un posizionamento rispetto al grado di digitalizzazione e ai progressi conseguiti su base quinquennale. L'Indice denominato DESI (*Digital Economy and Society Index*) è stato attualizzato in relazione agli obiettivi portanti del 'Path to the Digital Decade Policy Programme' da raggiungere entro il 2030 ovvero il capitale umano, la connettività, il livello di integrazione delle tecnologie digitali e i servizi pubblici digitali. Nella lettura di genere, l'Indice misura la media declinata rispetto a tre dimensioni: l'utilizzo di Internet (regolare o discontinuo, o minimo, e le tipologie di servizi utilizzati in rete quali quelli finanziari o di partecipazione ai processi politici), le competenze ed abilità digitali dell'utenza femminile su Internet (basilari o sviluppate), le competenze ed abilità specialistiche rispetto alle scelte ed attività professionali (nelle discipline STEM, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, rispetto al divario salariale).

SEZIONE PRIMA
IL SISTEMA INTERNAZIONALE

CAPITOLO I*

L'Organizzazione delle Nazioni Unite

SOMMARIO: 1. La macchina onusiana: impianto strategico, priorità e temi scelti in materia di parità e di pari opportunità – 1.1. Il processo istitutivo dell'agenzia esecutiva dell'Organizzazione. UN Women: mandato e misurazione della *performance* – 1.2. La Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile, organismo di promozione dei diritti delle donne per la compilazione di *hard* e *soft standard* ricettivi delle dinamiche economiche e sociali per un linguaggio di genere innovativo – 2. Il *Generation Equality Forum* quale nuovo meccanismo di impegno e monitoraggio dei risultati in una prospettiva *multi-stakeholder* – 2.1 Le caratteristiche strutturali ed operative. – 2.2. Le principali tematiche e l'impegno della *membership* istituzionale e non nel quadro delle c.d. *Action Coalitions* – 2.3. La dimensione femminile nelle crisi ed emergenze: il *Women, Peace & Security and Humanitarian Action (WPS-HA) Compact* – 3. *Global Compact: empowerment* femminile e impresa – 3.1. Le caratteristiche strutturali ed operative – 3.2. Per una lettura imprenditoriale della dimensione di genere: configurazione del sistema d'impresa, *standard-soft laws*, meccanismi di *self-monitoring (check-lists)* – 4. La lettura della componente ambientale per una definizione del nesso genere-ambiente e clima – 5. Le dinamiche dell'innovazione tecnologica e della trasformazione digitale per il superamento dei divari di genere.

1. La macchina onusiana: impianto strategico, priorità e temi scelti in materia di parità e di pari opportunità

1.1. Il processo istitutivo dell'agenzia esecutiva dell'Organizzazione. UN Women: mandato e misurazione della performance

La ricostruzione dell'architettura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e, in essa, degli organi deputati a promuovere la parità di genere e le pari opportunità di donne e ragazze su scala globale è già stata delineata nella precedente edizione di questo volume, richiamando altresì i principali argomenti che hanno contribuito per la definizione delle priorità strategiche nei decenni progressi in questa sede intergovernativa.

La lettura storica di tale processo, identificando obiettivi concreti e coerenti

* Il presente capitolo si deve a Cristiana Carletti.

rispetto all'evoluzione delle componenti politiche, sociali ed economiche che hanno caratterizzato il dialogo della *membership* dell'Organizzazione sui temi di genere, è la chiave di lettura qui di seguito proposta, ancorché in una prospettiva dinamica che permette un ragionamento sugli impegni programmatici assunti dall'Organizzazione nel medio termine.

In un'ottica strettamente organica e funzionale, il sistema onusiano non è nuovo ad importanti riforme strutturali, le quali tuttavia non sempre hanno assicurato il completo smantellamento degli organismi preesistenti per prevalenti motivazioni di opportunità e continuità politica. Senza dubbio la creazione di apparati settoriali strumentali per il conseguimento di finalità specifiche e tecniche ha assicurato una impostazione progettuale ed operativa più rapida e soltanto in modo graduale sostenuta da un'ampia convergenza degli interessi politici – e finanziari – della *membership* per una reale visibilità dei temi di genere nel quadro delle Nazioni Unite.

Ciò è accaduto in riferimento alla istituzione e alla definizione del mandato della Divisione sull'emancipazione delle donne (*Division on Advancement of Women* - DAW) e dell'Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione sull'emancipazione delle donne (*International Research and Training Institute for the Advancement of Women* - INSTRAW), apparentemente distinti e al contempo accomunati dall'esiguo ammontare delle risorse finanziarie disponibili poiché garantite dalla *membership* su base volontaria, limitandone di fatto la capacità operativa, ancorché basata su meccanismi di raccolta ed analisi approfondita dei dati di genere. Soltanto alla metà degli anni '80, con la creazione del Fondo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo delle Donne (*United Nations Development Fund for Women* - UNIFEM), si è dato riscontro alla necessità di affrontare tale esigenza in modo appropriato, corredata dalla predisposizione ed attuazione di politiche ed interventi informati dal principio del *mainstreaming* di genere rispondenti alle priorità definite dalla *membership* sul piano domestico e regionale di appartenenza.

Invero è soltanto nel successivo passaggio temporale, tra i due secoli, che la componente politica in formato organico viene consolidata: la creazione della figura dello *Special Adviser* del Segretario generale delle Nazioni Unite sui temi di genere nel 1996 e la conseguente istituzione del suo Ufficio presso il Dipartimento degli Affari Economici e Sociali (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women* - OSAGI) permette di rafforzare l'impostazione concettuale ed operativa dell'Organizzazione in favore del *mainstreaming* di genere, per una lettura politico-programmatica nonché per una conferma della portata *soft* degli atti prodotti in funzione

dell'attualizzazione dei dispositivi normativi *hard* e del loro pieno ed efficace recepimento ed attuazione al livello nazionale.

In via parallela, l'opportunità di avviare una riforma strutturale complessiva degli organismi sopra menzionati allo scopo di potenziare anche la componente tecnica e finanziaria, formulata dallo stesso Segretario generale all'attenzione dell'Assemblea generale, preservando in essa la Commissione sulla Condizione Femminile (*Commission on the Status of Women* - CSW) e attribuendo a tale organo una connotazione operativa più attiva e concreta del dialogo tra Stati e società civile, non è stata colta immediatamente. Essa, invero, è stata collocata nel più ampio processo di rivitalizzazione dell'apparato onusiano e correlata dapprima al Consiglio economico e sociale, inserendovi l'idea di una maggiore interazione tra gli organismi preesistenti, e poi al Consiglio di sicurezza in relazione ad un dimensionamento limitato dei temi di genere anche nella trattazione della produzione di quest'ultimo per l'agenda 'Donne, pace e sicurezza' introdotta dalla Risoluzione 1325.

La possibilità di intervenire sull'architettura al fine di potenziarne il mandato inerente i temi di genere è stata sollecitata nel primo decennio del XXI secolo nella prospettiva della più ampia coerenza sistemica dell'Organizzazione, oggetto esplorativo di un *Panel* di Alto Livello creato dall'allora Segretario generale Annan: è in questa fase che la 'gender architecture' comincia ad essere inserito quale tema trasversale di dibattito nel quadro della riforma complessiva dell'Organizzazione in favore di una "well-resourced independent entity with normative, operational and oversight capacity, a universal country presence and led by an Under-Secretary-General", caratterizzata in modo preminente da un mandato ad impatto normativo, di analisi e di monitoraggio nonché strategico-programmatico, dotata di apposite risorse finanziarie incluse nel bilancio ordinario e completate da eventuali contributi volontari della *membership*.

L'ipotesi, articolata in quattro opzioni strutturali ovvero nessuna revisione, la creazione di un fondo o programma dotato di propria autonomia strutturale, operativa e finanziaria, l'istituzione di un dipartimento dedicato all'interno del Segretariato dell'Organizzazione, la nascita di una nuova agenzia esecutiva, ha dato avvio ad una ampia discussione aperta a tutti gli attori interessati nel formato della campagna lanciata nel 2008 dal Segretario generale e intitolata 'Gender Equality Architecture Reform (GEAR)'. La quarta opzione ha quindi portato alla deliberazione in favore della nascita di un'agenzia esecutiva quale organo sussidiario dell'Assemblea generale, in sostituzione dei pregressi organismi, nonché caratterizzata da una impronta

politico-programmatica risultante dallo stretto raccordo con la Commissione sulla Condizione Femminile e dall’attenta gestione delle risorse finanziarie e degli interventi sul campo di competenza di un Consiglio Esecutivo, composto da 41 rappresentanti della *membership*.

Due osservazioni preliminari attengono al risultato strutturale di tale processo¹.

Sotto il profilo normativo, la Risoluzione 64/289 istitutiva di UN Women presenta una articolazione atipica poiché il dispositivo focalizza l’attenzione sugli aspetti di natura amministrativa dell’agenda, in linea con il quadro di riforma dell’Organizzazione. Una impostazione di più ampio respiro, comprensiva del mandato dell’agenzia e della conduzione di interventi per la promozione dei diritti delle donne e delle ragazze, è riportata nel primo rapporto annuale pubblicato da UN Women: in esso sono definite le priorità operative dell’organismo ovvero “supporting women’s leadership; strengthening women’s economic empowerment; ending violence against women; promoting women’s participation in peace and security processes; and ensuring that public planning and budgeting responds to the needs and rights of women”.

A dispetto di tale lettura puramente gestionale dei temi di genere nel rinnovato assetto strutturale dell’Organizzazione, la stessa denominazione dell’agenzia presenta una connotazione innovativa giacché si utilizza il termine ‘women’ rispetto ad una trattazione storica della materia nel linguaggio proprio dei ‘gender issues’. E’ su questo elemento che UN Women ha costruito gradualmente il mandato stesso, superando la nozione originaria ascrivibile agli organismi pregressi ovvero l’analisi e il contrasto alle forme di discriminazione nei confronti delle donne: conoscenza ed assistenza tecnica in favore della *membership* per incentivare riforme di

¹ Ricostruito attraverso una serie di importanti contributi prodotti dalla migliore dottrina: DONOVAN, P. (2006). *Gender Equality Now or Never: A New UN Agency for Women*, Office of the UN Special Envoy for AIDS in Africa; LYNCH, M.N. (2011). *The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women)*, GGI Background Paper No. 1/2011; ROSCHE, D. (2011). *A New UN Agency for Women: Time for Impact*, *Gender & Development*, 19(1): 144–6; SANDLER, J., GOETZ, A.M. (2020), *Can the United Nations Deliver a Feminist Future?*, *Gender & Development*, 28(2): 239–63; CHARLESWORTH, H., CHINKIN, C. (2013). *The creation of UN Women*. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia; *id.* (2013). *The New United Nations “Gender Architecture”: A Room with a View?*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 17: 1–60; DEN BOER, A., HAACK, K. (2023). *UN Women: a case of feminist global governance?*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 286-298.

natura legislativa, di *governance*, giudiziarie, di amministrazione finanziaria sono oggi parte integrante delle attività dell'agenzia, in stretto raccordo con la *Machinery* delle Nazioni Unite a Ginevra, in particolare il Comitato di controllo della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women – CEDAW*), per promuovere una lettura aggiornata delle norme internazionali vigenti sui temi di genere a sostegno della parità non solo formale ma anche, e soprattutto, materiale².

La definizione delle priorità, in modo progressivo e coerente rispetto all'evoluzione dei temi di genere su scala globale, è delineata secondo una ciclicità quadriennale: in tal modo, tenendo in considerazione le sfide settoriali già conosciute come anche le criticità inaspettate, UN Women ha compilato l'attuale Piano Strategico per il periodo 2022-2025.

Con il duplice intento di assistere tecnicamente e finanziariamente la *membership* dell'Organizzazione nel tradurre le norme e i *soft standard* vigenti al livello globale in misure legislative e politiche di ampio respiro sul piano regionale, nazionale e globale in una prospettiva sistemica e 'gender-responsive', l'agenzia ha identificato quattro aree d'azione: la *governance* e la partecipazione della componente femminile alla vita pubblica, l'*empowerment* economico delle donne, il contrasto alla violenza nei confronti di donne e ragazze e il ruolo di queste ultime nei contesti di conflitto, emergenza umanitaria e situazioni correlate alla riduzione dei rischi derivanti da disastri di origine naturale o antropica. Per ognuna delle aree, muovendo da una ricostruzione quantitativa, l'agenzia ha definito una serie di obiettivi da conseguire quali, ad esempio: il bilanciamento di genere pari al 50% in termini di partecipazione ai processi decisionali a tutti i livelli e con particolare riferimento al settore pubblico e ai servizi in esso disponibili; l'indipendenza economica nella gestione degli impegni di cura sulla base delle c.d. cinque R: "recognize, reduce, redistribute unpaid care and domestic work, and reward and represent care workers"; un'azione multi-agenzia e multi-settoriale per la predisposizione ed accesso ai servizi da parte delle vittime di violenza; il potenziamento del ruolo proattivo della componente femminile nelle situazioni di crisi e di emergenza.

Per garantire interventi efficaci e con impatto a lungo termine, in una accezione realmente trasformativa, è indispensabile che tutti gli attori principali pubblici e privati, in una prospettiva multi-partner e multi-livello, assicurino la mobilitazione, l'allocazione e un appropriato utilizzo

² Interessante sul punto il contributo offerto da ZWINGEL, S. (2016). *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*. London: Palgrave Macmillan.

di ingenti investimenti finanziari per far fronte alle condizioni diffuse di disegualianza, accentuate in ragione delle persistenti ed articolate condotte di matrice discriminatoria che colpiscono le donne e le ragazze nei settori chiave della società, istruzione e lavoro, per una crescita economica sostenibile e vantaggiosa, colpita in maniera massiva dalla pandemia da Covid-19 con effetti primari sulla insicurezza personale e sulla complessità propria della gestione degli impegni di cura familiare.

Al suo interno, UN Women ha potenziato il dialogo e la collaborazione con altri organismi del sistema onusiano e la sua presenza ed operatività negli uffici locali, come raccomandato nel quadro delle riforme quadriennali per la revisione delle politiche dell'Organizzazione, in linea con i principi dell'assetto cooperativo adattati alle esigenze proprie di ciascun ambito d'azione: il non lasciare indietro nessuno, soprattutto quando si fa riferimento alle categorie vulnerabili destinatarie di discriminazioni multiple e intergenerazionali, assicurare azioni coerenti e mirate, supportare i destinatari degli interventi affinché le loro necessità siano centrali per la definizione ed attuazione delle misure dedicate ed agevolino l'assunzione di responsabilità del proprio percorso di crescita e sviluppo, la promozione di un'attenzione globale sui temi di genere che raccolga il più ampio consenso e sostegno finanziario attraverso i canali bilaterali e multilaterali. Tale approccio è funzionale all'obiettivo di raggiungimento della 'gender parity' nel sistema onusiano entro il 2028, così come formulato dalla Strategia promossa dal Segretario generale dell'Organizzazione, che implica una serie di interventi di previsione strategica, di natura tecnica, di monitoraggio ed analisi dei risultati conseguiti contando sulla rete dei *Gender Focal Points* e sulla *Task Force* creata presso l'organo di coordinamento dei referenti amministrativi al più alto livello per la verifica delle condotte assunte nei riguardi del personale femminile delle Nazioni Unite.

Invero la *performance* dell'Organizzazione a sostegno della parità di genere e delle pari opportunità, per essere realmente efficace ed efficiente, è stata esaminata in dettaglio allo scopo di introdurre, nel periodo attuativo del Piano strategico, un nuovo modello di sviluppo per il secondo decennio di attività dell'agenzia (UN Women 2.0), essenziale per armonizzare la portata delle azioni condotte all'interno del sistema ed in favore della *membership*. La gestione della *performance* è stata pertanto configurata nuovamente in cinque aree prioritarie: la 'Principled Performance', ovvero una corretta gestione delle risorse finanziarie rispetto agli impegni assunti garantendo responsabilità e qualità delle azioni sottoposte a continuo monitoraggio e valutazione; "Advancing Partnerships and Resourcing", per incrementare la

collaborazione con nuovi *partners* da raggiungere attraverso differenti canali di informazione e di comunicazione; la “Business Transformation” ovvero l’introduzione di un meccanismo di analisi della *performance* lungo la catena della pianificazione strategica, seguendo l’impegno delle risorse finanziarie e mobilitandone di ulteriori, fino a conseguire maggior collaborazione e risultati apprezzabili sul piano nazionale e locale; incentivare una lettura culturale del ruolo e dell’azione dell’agenzia basata su “Empowered People”, in quanto i principi etici, trasformativi ed inclusivi della componente femminile siano cruciali per il suo funzionamento; in ultimo, investire in “Products, Services and Processes” effettivi soprattutto a livello locale affinché tali strumenti abbiano un rinnovato impatto poiché poggiano su un approccio sistemico e trasformativo che rende gli interventi efficaci se inquadrati in una programmazione mirata.

Ciò che rileva in modo particolare, nel processo ora descritto, attiene ancora una volta alle modalità di raccolta ed analisi dei dati, nel caso specifico inerenti la *performance* dell’agenzia: questa attività ben si inserisce nel più ampio contesto dell’impegno per la produzione ed utilizzo delle statistiche di genere basate su dati disaggregati per sesso, al fine ultimo di consolidare la conoscenza dei temi di genere nel loro complesso e, ovviamente, per rendere l’impatto degli interventi di UN Women maggiormente efficace. Se la fonte del dato è nazionale – sia pubblica sia privata, l’agenzia, in coordinamento con organismi tecnici del sistema onusiano, opera per una lettura analitica che agevoli la comprensione delle dinamiche di genere più difficili da interpretare, ora anche con l’ausilio di strumenti tecnologici particolarmente avanzati ed automatizzati (ad esempio l’intelligenza artificiale). In merito alla *performance* propria di UN Women, nel Piano strategico sono stati proposti un Quadro integrato dei risultati e delle risorse, quale matrice di base, ed indicatori globali di misurazione dell’impatto prodotto e dei risultati conseguiti a seguito delle azioni poste in essere rispetto all’annualità di riferimento – il 2021. In dettaglio, la matrice include 14 indicatori, 10 dei quali rimandano agli indicatori in uso per la misurazione dell’Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 5 dell’Agenda 2030. Gli indicatori di misurazione dell’impatto esaminano i cambiamenti registrati nella vita della popolazione femminile in ordine all’esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali. Gli indicatori di misurazione dei risultati sono categorizzati rispetto agli esiti (*outcomes*) e al supporto assicurato dall’agenzia (*output*): i primi hanno ad oggetto i cambiamenti istituzionali e comportamentali indotti dall’intervento tecnico dell’agenzia in sette aree critiche nelle quali sono presenti importanti diseguglianze di genere; i secondi sono direttamente

correlati all'intervento tecnico di UN Women sulle potenzialità, abilità e capacità della popolazione femminile e delle istituzioni che mettono a disposizione prodotti e servizi. I dati raccolti sono disaggregati per multi-fattori (sesso, età, posizione geografica, condizione di disabilità, *status* migratorio, razza, etnia, ed altri). Agli indicatori sopra menzionati se ne aggiungono di ulteriori: quelli inerenti l'efficacia e l'efficienza organizzativa dell'agenzia (35) che dunque sono indicatori-chiave della *performance*, e gli indicatori adoperati nel quadro della richiamata riforma quadriennale per la revisione delle politiche delle Nazioni Unite (11), che agevolano una lettura della *performance* dell'agenzia coerente rispetto al mandato.

1.2. *La Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile, organismo di promozione dei diritti delle donne per la compilazione di hard e soft standard ricettivi delle dinamiche economiche e sociali per un linguaggio di genere innovativo*

La Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile (UN *Commission on the Status of Women* - CSW) presenta caratteristiche strutturali ed operative dissimili e tuttavia complementari rispetto all'agenzia esecutiva dell'Organizzazione sopra delineata.

In via iniziale, va evidenziato che si tratta di un organismo istituito nel 1946 in quanto funzionale al Consiglio economico e sociale, con il mandato principale di compilare ed adottare *soft standard*, nel formato raccomandatorio, indirizzati all'attenzione della *membership* onusiana sui temi di genere.

Il posizionamento organico non fu così immediato: pur essendo potenzialmente configurata quale commissione simile a quella competente per la promozione e protezione dei diritti umani, organismo sussidiario dell'Assemblea generale, la specificità dei temi di genere non agevolò tale ipotesi né, al contempo, la sua collocazione in quanto sub-commissione della Commissione ora richiamata benché sempre funzionalmente dipendente dal Consiglio economico e sociale. La formalizzazione dello *status* attuale, attraverso risoluzione del Consiglio stesso, ha determinato il suo mandato in modo puntuale e chiaramente giuridico: riferire al Consiglio in ordine alla promozione dei diritti delle donne nei settori politico, economico, sociale ed educativo e adottare raccomandazioni su criticità urgenti che implicano un'azione immediata a tutela dei diritti in parola.

Convocata in prima sessione a New York nel febbraio 1947, la Commissione è stata assistita dal punto di vista tecnico ed amministrativo

dalla già citata DAW, presso il Segretariato dell'Organizzazione. Nei primi quindici anni di attività, la produzione di rilevanti *standard* in previsione della compilazione di strumenti giuridici internazionali ad impatto vincolante è stata il principale risultato di questo organismo: è evidente che la costruzione di un apparato materiale era considerata preminente per prevenire ed affrontare le condotte ed azioni di natura discriminatoria in danno di donne e ragazze. La Commissione ha potuto condurre tale attività sulla base di un imponente esercizio di raccolta e analisi dei dati trasmessi dalla *membership* ed inerenti non solo la dimensione giuridica bensì le difficoltà derivanti da apparati legislativi deboli nel coinvolgimento e la partecipazione attiva della componente femminile alla vita pubblica e allo sviluppo economico e sociale.

Accanto al contributo fornito per la redazione della Dichiarazione universale dei diritti umani e le sue disposizioni inerenti la dimensione di genere, la Commissione ha indubbiamente garantito il suo apporto tecnico per l'affermazione dei diritti politici delle donne: nel rapporto inviato all'attenzione del Segretario generale nel 1950, a partire da un dato quantitativo registrato nel 1945 – solo 25 dei 51 Stati membri delle Nazioni Unite consentivano alle donne di esercitare il diritto di voto, tale numero non soltanto non era aumentato bensì anche nei Paesi in cui la fattispecie era riconosciuta e disciplinata non si assisteva ad un pieno esercizio di questo diritto in termini sia attivi sia passivi. E' dunque nel quadro delle attività di produzione normativa della Commissione che prende avvio il negoziato per la elaborazione della Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata con risoluzione dell'Assemblea generale il 20 dicembre 1952. Risultati di simile tenore sono stati poi conseguiti anche in altri ambiti della vita pubblica e privata per trasmettere un chiaro messaggio alla *membership* circa l'importanza di *hard standard* per un superamento degli stereotipi culturali rispetto ai ruoli tradizionali assunti dalle donne nella società: l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in linea con il dispositivo della Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate (adottata il 29 gennaio 1957) e della Convenzione sul consenso al matrimonio, all'età minima per il matrimonio e alla registrazione dei matrimoni (adottata il 7 novembre 1962), o ancora il contributo per la Convenzione ILO sulla pari remunerazione tra lavoratori uomini e lavoratrici donne per un lavoro di pari valore del 1951. La lettura delle condotte sociali ad impatto discriminatorio ha portato la Commissione ad anticipare all'attenzione del Consiglio economico e sociale e dell'Assemblea generale il tema delle pratiche tradizionali in danno di donne e ragazze, in quanto commesse attentando alla integrità fisica e

violando i diritti e le libertà di cui sono titolari.

Le dinamiche inerenti la *membership* dell'Organizzazione in termini di ampliamento ed ingresso dei Paesi di nuova indipendenza negli anni '60 e '70 del secolo scorso hanno indirizzato l'attenzione della Commissione per una lettura del fenomeno discriminatorio nella sua portata di genere alla luce dei processi di sviluppo economico, sociale e culturale in atto. La riflessione sul ruolo delle donne e delle ragazze in quanto agenti del cambiamento e beneficiarie degli interventi di assistenza tecnica nei Paesi in via di sviluppo ha consentito alla Commissione di produrre interessanti studi focalizzati sulle condizioni di povertà femminile, soprattutto nei contesti rurali, e sulla pianificazione delle politiche di inclusione della componente di genere nei processi decisionali, ad esempio nel settore agricolo, in modo tale da rafforzare il proprio contributo alla crescita economica e, al contempo, il mandato di cura nell'ambito familiare. Inoltre, in questo stesso periodo temporale la Commissione ha esercitato appieno il suo mandato per la compilazione e adozione, nel novembre del 1967, della Dichiarazione sulla eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, in relazione ad un riscontro dell'Assemblea generale in merito alle difficoltà insite nella misurazione del fenomeno discriminatorio in ottica di genere e alla correlata richiesta di procedere per la elaborazione di un documento introduttivo di *soft standard* su tale aspetto. Invero, la Dichiarazione ha rappresentato il primo importante passaggio per la codificazione vincolante della materia alla fine degli anni '70. In modo del tutto complementare a questo esercizio, la celebrazione del 1975 in quanto anno internazionale delle donne è stata letta quale occasione sia per sottolineare la gravità e pervasività delle condotte discriminatorie nei confronti di donne e ragazze su scala globale sia per declinare il tema, includendo nell'agenda la trattazione di tre argomenti prioritari correlati: parità, sviluppo e contributo delle donne per condizioni di pace e stabilità. Il dibattito su detti argomenti ha avuto luogo nei lavori della Conferenza mondiale tenutasi a Città del Messico nel 1975, i cui esiti sono contenuti nel Piano d'Azione strumentale per la migliore attuazione degli obiettivi definiti durante l'anno internazionale, con una competenza precipua affidata alla stessa Commissione per il decennio successivo (1976-1985).

Nella convinzione che nessun processo di sviluppo possa essere concepito e promosso in assenza della componente femminile e che, pertanto, i diritti delle donne e delle ragazze debbano essere adeguatamente protetti per prevenire e reagire in modo costruttivo a fronte delle molteplici modalità in cui la discriminazione di genere si manifesta, è stato avviato il

già menzionato processo di produzione normativa *hard* che ha condotto nel 1979 all'adozione, da parte dell'Assemblea generale, della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* - CEDAW), entrata in vigore il 3 settembre 1981. A questo importante passaggio codificatorio sono seguite due occasioni di dibattito promosse e gestite dalla Commissione: la seconda Conferenza mondiale ospitata a Copenhagen nel 1980 per effettuare una prima valutazione in ordine all'attuazione del Piano d'Azione, riservando specifica attenzione, accanto agli argomenti già esaminati, ai settori più critici per la promozione della parità e delle pari opportunità ovvero il lavoro, la salute e l'educazione; la terza Conferenza mondiale, convocata a conclusione del Decennio a Nairobi nel 1985, per la definizione delle politiche e delle misure atte a superare le difficoltà riscontrate nel conseguimento degli obiettivi del Decennio. Rispetto a questo ultimo appuntamento, in relazione alle modifiche apportate nell'apparato dell'Organizzazione sui temi di genere che avevano portato alla creazione del Fondo di sviluppo per le donne (UNIFEM) e all'Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione sull'emancipazione delle donne (INSTRAW) e al possibile ridimensionamento del ruolo e del mandato della stessa Commissione (sino ad ipotizzarne il non funzionamento, con attribuzione delle competenze al Consiglio economico e sociale), il lavoro preparatorio in previsione della Conferenza mondiale di Nairobi ne ha confermato l'importanza in termini di contenuto e di programmazione delle attività. Il primo 'World Survey on the Role of Women in Development', presentato nei lavori della Conferenza, è frutto di una intensa ed articolata collaborazione tra la Commissione e la Divisione per l'emancipazione delle donne (DAW), raccogliendo i contributi provenienti da 121 Stati membri dell'Organizzazione circa le politiche nazionali di genere, i risultati raggiunti e le perduranti difficoltà per la promozione della parità di genere e delle pari opportunità.

L'evoluzione dei temi di genere negli ultimi due decenni del XX secolo è dipesa dalla duplice necessità di affrontarli in una prospettiva omnicomprensiva e non riferibile alle singole aree o settori rispetto ai quali gli stessi temi erano stati trattati in precedenza, e attraverso una lettura possibilmente cooperativa al fine di consolidare la metodologia onusiana propria dell'assistenza tecnica per lo sviluppo della componente femminile nelle aree più svantaggiate. In questa accezione, peraltro, si legge il contributo della Commissione ai principali eventi organizzati negli anni '90 in materia ambientale (Rio de Janeiro, 1992), in ordine ai diritti umani

(Vienna, 1993), alla correlazione tra popolazione e sviluppo (Cairo, 1995), allo sviluppo sociale (Copenhagen, 1995), alla componente alimentare (Roma, 1996). Tra gli approfondimenti di maggior rilevanza, in ragione di una più ampia registrazione del fenomeno, è opportuno menzionare l'azione di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere in tutte le sue forme: la Commissione, in coordinamento con il Comitato di controllo della Convenzione sopra richiamata, ha avviato l'esercizio finalizzato alla compilazione e adozione della Dichiarazione sulla eliminazione della violenza nei confronti delle donne del 20 dicembre 1993 e nel marzo 1994 la Commissione sui diritti umani ha nominato un Relatore speciale sulla violenza nei confronti delle donne, quale organismo monocratico indipendente e competente per raccogliere e analizzare dati ed informazioni inerenti il fenomeno in parola. Al contempo, è in questo periodo temporale che si procede per la convocazione della Commissione in sessione annuale, e non più biennale, e si crea un organismo di coordinamento al suo interno la cui composizione è ugualmente rappresentativa delle cinque aree regionali del sistema onusiano, ampliandosi altresì la *membership* per un numero pari a 45 rappresentanti delle predette aree regionali.

Il posizionamento della Commissione quale organo di raccordo tra il Consiglio economico e sociale e l'Assemblea generale, collegata altresì all'Ufficio dell'Inviato Speciale sui temi di genere e l'emancipazione delle donne (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women* - OSAGI), ha agevolato la predisposizione di un programma delle attività sulla scorta dei risultati conseguiti ed in previsione della quarta Conferenza mondiale, ospitata a Pechino nel 1995: la elaborazione, accanto a un documento di portata declaratoria, dell'agenda onusiana sui temi di genere nel passaggio tra i due secoli – nota come Piattaforma per l'Azione (*Platform for Action*), rappresenta un passaggio estremamente importante per la visione futura degli Stati membri e della stessa Organizzazione sui temi di genere nel loro complesso. Muovendo da una posizione comune, consolidata attraverso i documenti di risultato e di pianificazione adottati al termine delle precedenti Conferenze mondiali, l'impegno nazionale formulato nei contributi trasmessi preventivamente e condivisi per il dibattito e ribadito da parte delle Nazioni Unite in linea con i risultati di natura giuridica *hard* e *soft* e le politiche attuate dal primo Decennio dedicato ai temi di genere sino al 1995, sono stati considerati fondamentali per le future strategie, piani e programmi nazionali ed internazionali in quanto costitutivi della rinnovata "powerful agenda for the empowerment of women".

Le principali aree di preoccupazione della Piattaforma per l'Azione hanno

permesso alla Commissione di identificare gradualmente i temi prioritari centrali dell'agenda della propria sessione annuale e a formulare ed adottare raccomandazioni mirate a tale riguardo, nel quadro dei rispettivi impegni assunti nei programmi multi-annuali, coinvolgendo preventivamente esperti su tali temi ed incrementando la partecipazione di alto livello politico come anche i dibattiti di natura tecnica in occasione delle sessioni annuali. E' solo a partire dal 2007 che, accanto al tema prioritario annuale, è stato inserito anche un tema di revisione con l'intento di condurre un'attività di monitoraggio costante circa i progressi conseguiti sempre in relazione ad aspetti di rilevanza materiale discussi nelle sessioni pregresse.

Le riflessioni promosse in questa sede hanno peraltro agevolato la formulazione di approfondimenti nel quadro di importanti eventi organizzati dall'Organizzazione negli ultimi anni del XX secolo e in alcuni importanti Vertici successivi a quello del Millennio, ospitato a New York nel 2000, consolidando il *gender mainstreaming approach* e la condizione delle donne e delle ragazze in quanto vittime di discriminazione a titolo sia individuale sia collettivo su scala globale, così come disciplinato nel Protocollo Facoltativo alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, entrato in vigore il 22 dicembre 2000.

L'opportunità di adottare una metodologia di indagine ed aggiornamento sui temi prioritari e di revisione, in stretto raccordo con gli impegni assunti nel quadro della Piattaforma per l'Azione di Pechino a cadenza quinquennale, unitamente alla rilevanza attribuita alla prospettiva regionale quale strumento per introdurre le discussioni nell'agenda annuale della Commissione in coordinamento con UN Women, sono stati i due principali passaggi strutturale ed operativo che hanno permesso agli Stati membri di contribuire attraverso i propri rappresentanti e la reportistica periodica al rafforzamento di tale meccanismo nel suo complesso.

Una ultima rilevante lettura ha agevolato la correlazione tra i temi di genere e la cooperazione allo sviluppo: l'impegno ulteriore per far fronte alle criticità attuative della stessa Piattaforma per l'Azione ha implicato un rimando funzionale agli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati riguardanti il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, a partire dall'Obiettivo 5 dedicato all'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze. Come si vedrà oltre, infatti, la Commissione non soltanto ha focalizzato annualmente la sua attenzione su tematiche cooperative pur nell'ottica di genere ma ha anche trasmesso il proprio contributo tecnico nel quadro delle sessioni del *Forum* politico di alto livello, organismo istituito a partire dal 2016 con il mandato di indirizzare

l'azione della *membership* e degli organismi onusiani per il progressivo ed auspicabilmente rapido raggiungimento di risultati evidenti in ordine agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

In tale prospettiva, le sfide della Comunità internazionale nel suo complesso sui temi di genere sono state delineate ed attualizzate nel decennio ora in corso nella sessione annuale della Commissione tenutasi nel 2020, muovendo da due fenomeni interconnessi: l'assetto finanziario globale e le dinamiche degli investimenti privati, e la presenza di forze e movimenti politici di matrice conservatrice ad impatto anti-democratico. Il primo ha inciso in modo determinante per l'introduzione di modelli di sviluppo economico che escludono la partecipazione ed il contributo della forza lavoro femminile, soprattutto nei settori ad occupazione intensiva e trainanti nella società odierna: ciò ha implicato una nuova accezione della solidarietà sociale che vede le donne e le ragazze assumere importanti impegni di cura familiare, non retribuiti, senza usufruire di misure di sostegno fiscale in funzione del mantenimento della propria condizione reddituale e senza poter avere adeguato accesso ai servizi essenziali – i quali sovente non sono più somministrati nel sistema pubblico bensì da attori privati o da co-attori pubblici e privati, dunque a costi superiori e talora di minor qualità. Il secondo si è tradotto in un processo illiberale che mette in serio pericolo i principi, i meccanismi e le istituzioni democratiche a presidio, anche, della parità di genere e delle pari opportunità, attraverso il linguaggio pubblico e politico, il tentativo di riscrittura delle norme ricorrendo ad impianti estremamente tradizionalisti, il depotenziamento operativo degli apparati ed organismi competenti per le politiche di genere, l'approccio affatto inclusivo della componente femminile nei processi decisionali.

Nelle Conclusioni concordate adottate al termine della sessione, la Commissione ha sottolineato l'esigenza, a distanza di venticinque anni dalla Conferenza di Pechino, di affrontare in modo potenziato tali fenomeni nella più ampia lettura delle sfide proprie dei temi di genere nei decenni passati e negli anni a venire, introducendo la formulazione della responsabilità di genere a carico degli attori sia pubblici sia privati, nazionali ed internazionali: si tratta di un impegno complesso, rinnovato peraltro nella Dichiarazione politica adottata il 9 marzo 2020 al fine di garantire una reale ed effettiva inclusione della componente femminile, quale agente di cambiamento, nei processi di sviluppo economico, sociale ed ambientale, in situazioni ordinarie ed emergenziali e conflittuali, su scala globale.

2. *Il Generation Equality Forum quale nuovo meccanismo di impegno e monitoraggio dei risultati in una prospettiva multi-stakeholder*

2.1. *Le caratteristiche strutturali ed operative*

La necessità di rinnovare l'impegno globale per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze, pur sempre nel sistema onusiano e tuttavia attraverso un rafforzamento della componente *multi-stakeholder* in linea con le priorità formulate da UN Women e annualmente aggiornate nella sede della Commissione sulla Condizione Femminile, ha avviato nel periodo pandemico il processo di creazione di un ulteriore meccanismo di dialogo: il *Generation Equality Forum*.

Il *Forum* è stato concepito nel 2020 su impulso del Messico e della Francia ed è stato lanciato ufficialmente soltanto nel 2021, in due momenti sequenziali, per la presentazione di un'agenda di impegni di durata quinquennale allo scopo di affrontare con particolare determinazione gli aspetti di maggiore criticità dei temi di genere sul piano internazionale, categorizzati mediante la creazione di apposite coalizioni multi-attoriali e monitorati, giacché caratterizzati da una natura operativa composita, tramite appositi indicatori di risultato.

Accanto alla struttura e alle attività tipiche ed innovative del *Forum*, è importante evidenziare nuovamente la lettura dei concetti che ne sono a fondamento: sebbene le predette coalizioni, che saranno esaminate a breve, sono focalizzate su aree materiali ben delineate, ognuna di esse ha adottato una visione intersezionale dei temi di genere richiamando la componente delle discriminazioni multiple che impediscono alle donne e alle ragazze di avere accesso alle risorse e alle posizioni di *leadership*, e rendendo indispensabile una lettura dei fattori identitari, esperienziali e sociali che costituiscono un ostacolo concreto a questo scopo. In tal senso, la stessa *leadership* femminile deve essere reinterpretata per incentivare una redistribuzione del potere e delle responsabilità affinché, nel contesto comunitario, i fattori ora richiamati siano realmente inclusivi e partecipativi poiché basati su variabili correlate per prevenire e contrastare le discriminazioni multiple. Ancora, i rinnovati impegni assunti nel quadro del *Forum* devono risultare trasformativi ovvero avere un impatto reale sulle strutture sociali al fine di consolidare le condizioni di parità di genere e di pari opportunità rispetto alle dinamiche di dibattito, alla costruzione del tessuto di comunità, alla definizione di obiettivi congiunti, da parte della componente femminile declinata soprattutto nell'identità collettiva propria

delle giovani generazioni.

Il ragionamento sotteso al potenziamento del ruolo delle donne e delle ragazze e alla promozione dell'*empowerment* femminile nella sfera pubblica non è nuovo nel sistema onusiano e tuttavia, nella sede del *Forum*, è stato affrontato in modo rinnovato, muovendo da alcune considerazioni storiche in ordine alla presenza, inclusione, partecipazione attiva delle donne e delle ragazze ai processi decisionali di matrice istituzionale, sul piano internazionale e nazionale.

Già nella disciplina pattizia dedicata, l'art. 7 della Convenzione sulla eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne dispone in merito all'obbligo per gli Stati contraenti di adottare misure volte a eliminare forme di discriminazione nei riguardi delle donne che impediscano loro di prendere parte attiva alla vita politica e pubblica nel contesto sociale di riferimento.

La dimensione politica e pubblica implica un riferimento diretto ai diritti e alle libertà civili e politiche nell'accezione più squisitamente partecipativa rispetto alla quale, accanto agli apparati istituzionali, le dinamiche sociali rimandano anche agli assetti associativi di natura non governativa.

E' in tale ambito che è indispensabile garantire non soltanto la parità formale, quale presupposto per la garanzia del riconoscimento delle predette categorie di diritti e libertà in capo alle donne, bensì la parità materiale: soltanto attraverso questo passaggio, mediante misure legislative e politiche mirate, si assicura parità di opportunità *de facto* agli uomini e alle donne nell'accesso alla vita politica e pubblica poiché entrambi vengono messi in condizione di esercitare il proprio diritto di partecipazione, ad esempio nei processi elettorali sulla base del presupposto – giuridico e regolamentato – di introduzione di un sistema di quote. Ancora, la parità materiale letta in questa accezione implica che eguali condizioni operative siano previste per uomini e donne che entrino a far parte dell'apparato organico statale – nella sua dimensione politica o anche amministrativa – nell'esercizio delle proprie funzioni e che l'espletamento del rispettivo mandato non rispecchi una modellizzazione solo e soltanto improntata sull'idea lavoristica maschile bensì si adatti alle esigenze e alla visione pratica dell'incarico in una prospettiva di genere.

E' tuttavia evidente che, in tale accezione, la parità materiale così come definita nel linguaggio giuridico della Convenzione non sia sufficiente: è fondamentale che, a fronte dell'obbligo governativo la componente femminile si adoperi, individualmente e collettivamente, per sollecitare la scelta di opportunità personali e professionali partendo da numeri e

riscontri esperienziali fattuali: si è parlato, a questo proposito, della massa critica collettiva promossa durante gli anni '90 del XX secolo e riscontrata sostanzialmente nei contenuti della Raccomandazione generale n. 23 del Comitato di controllo della Convenzione, in favore di un incremento della presenza femminile nella vita politica e pubblica tale da contribuire al rafforzamento della prospettiva di genere nei processi decisionali di natura governativa e non governativa. Il fenomeno ha assunto una connotazione graduale, spesso critica, e comunque ben riconducibile al concetto di parità trasformativa per un reale superamento dei modelli e paradigmi maschili correlati ai ruoli istituzionali e decisorii. In questo senso si è assistito ad un graduale assottigliamento della tradizionale contrapposizione, progressivamente agevolata anche da misure giuridiche e politiche fuorvianti, tra vita pubblica e politica e vita personale e familiare declinata nella dimensione di genere in modo univoco: ciò è stato possibile incentivando le conoscenze, le abilità, le capacità e gli interessi femminili in favore del ruolo e contributo nel sistema pubblico muovendo dallo scardinamento degli stereotipi culturali e sociali preesistenti e dalla contestuale destrutturazione degli apparati governativi per incoraggiare l'adozione di misure in tutti i settori della società in cui la componente femminile è stata poi inclusa (superando anche il posizionamento, ad esempio, nell'ambito politico in quei settori tradizionalmente approcciati dalla componente femminile perché standardizzati rispetto al modello culturale preminente, ovvero quello maschile).

E' importante altresì evidenziare come la discriminazione nei riguardi delle donne nella vita politica e pubblica possa presentarsi in casi circostanziati in forma diretta, allorquando le misure legislative e le politiche in essere dispongano in modo chiaro ed inequivocabile in ordine alle limitazioni parziali o assolute dei diritti politici nella forma sia attiva sia passiva, o all'accesso ad incarichi nell'apparato governativo nel suo complesso. Diversamente, la discriminazione indiretta è più diffusa, sostanziandosi ad esempio nella individuazione di prerequisiti perentori per l'accesso ad una carriera pubblica che privilegia la componente maschile per scelte professionali quantitativamente e qualitativamente più incentivanti rispetto ai carichi personali e di cura solitamente attribuiti alle donne.

Questa ultima considerazione ha implicato la formulazione di un ulteriore obbligo in capo agli Stati contraenti della Convenzione, esplicitato nell'art. 13, e che riconduce nuovamente al più ampio impegno di realizzazione della parità di genere, formale e materiale, nelle diverse aree della vita economica e sociale affinché uomini e donne possano essere titolari

ed esercitare i propri diritti e libertà in modo paritario. La disposizione mira a contestualizzare la parità in parola oltre il solo ambito professionale: nel menzionare la vita economica, il contributo femminile attiene non soltanto ai processi di produzione, sviluppo e gestione produttiva che sono condotti da donne nel settore lavorativo in forma dipendente o imprenditoriale, ma anche alla possibilità di accedere alle misure di natura finanziaria e fiscale che agevolano lo stesso sviluppo economico personale e collettivo. Anche la dimensione sociale è stata intesa in senso ampio: la società è sede preferenziale di rapporti e relazioni tra pari e in essa la componente femminile può e deve agire a beneficio dell'intera comunità promuovendo la coesione sociale, la solidarietà e l'inclusione dei suoi membri – a partire dal nucleo familiare, soltanto se al contempo sviluppa la propria autonomia e indipendenza, anche economica.

L'impostazione prettamente giuridica del tema della *leadership* femminile nella vita pubblica, seppur necessaria, non ha eluso le criticità concrete riscontrate in un ampio numero di Stati contraenti: in tempi più recenti la lettura di questo argomento è stata rilanciata in ordine alla connotazione propria delle dinamiche democratiche, rispetto alle quali le donne e le ragazze non raggiungono percentuali partecipative in quanto elettrici attive e passive e non sono caratterizzate, in quanto componente demografica preponderante della popolazione su scala globale, da una mobilitazione paritaria rispetto agli uomini e ai ragazzi nel contribuire al dibattito politico e alla gestione degli apparati pubblici. Se è vero che l'inclusione e la partecipazione attiva delle donne e delle ragazze ai processi decisionali incrementa la rilevanza dei temi di genere sul piano programmatico, nella previsione legislativa e politico-economica è necessario intervenire sull'approccio discriminatorio registrato al livello sociale e culturale nella sua dinamica istituzionale.

In tale accezione, il concetto del divario di genere (*gender gap*) è oggi esaminato a partire dai co-fattori che lo determinano e che sono rintracciabili negli stereotipi e nei pregiudizi di matrice sociale e culturale: queste condotte e comportamenti individuali e collettivi incidono in modo determinante sulle scelte educative della componente femminile e la indirizzano in maniera unilaterale nella individuazione del proprio percorso professionale, sovente considerato in alternativa rispetto al progetto di vita personale e familiare. Le variabili in parola sono state prescelte alla base dell'indagine periodica condotta nel quadro dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, come si vedrà oltre, mediante la creazione di un indice complesso dedicato.

Ne discende che, per il fattivo superamento del divario di genere nella sua definizione complessa, come già si ricordava, particolare enfasi nei lavori del *Forum* sin dalla sua creazione è stata posta sul ruolo della componente femminile nelle giovani generazioni nella vita pubblica e politica.

Ciò è in linea con quanto dibattuto nella sessione della Commissione sulla Condizione Femminile del 2020, nella quale si è riconosciuta la portata indiscussa dei movimenti giovanili per la promozione della parità di genere, in quanto caratterizzati da una visione inclusiva ed intersezionale che consente di rileggere il contributo delle donne e delle ragazze ai processi di sviluppo e di crescita economica e sociale in modo efficace e resiliente, ragionando in una prospettiva multi-settoriale, improntando le rispettive piattaforme su parametri inclusivi e paritari, ed utilizzando strumenti di condivisione dell'informazione in grado di superare le tradizionali difficoltà di trasmissione del messaggio, che dunque assume una chiara importanza soprattutto nella vita pubblica.

2.2. Le principali tematiche e l'impegno della membership istituzionale e non nel quadro delle c.d. Action Coalitions

Come si accennava, la definizione della struttura del *Forum* è stata delineata sulla base della tipologia di possibili impegni formulati da molteplici categorie di attori, istituzionali e non.

A questo fine sono state create apposite coalizioni multi-attoriali (c.d. *Action Coalitions*), presentate in forma preliminare nel primo dei due eventi organizzati nel marzo 2021 a Città del Messico. Si tratta di modelli partenariali *multi-stakeholders*, che vedono la partecipazione di autorità governative, organizzazioni internazionali, associazioni della società civile e settore privato.

Le coalizioni così identificate operano in sei ambiti tematici: la violenza di genere, i diritti e la giustizia di matrice economica, i diritti di salute sessuale e riproduttiva, l'azione femminista per la giustizia climatica, la tecnologia e l'innovazione per la parità di genere, i movimenti e la *leadership* femminista. L'azione congiunta, in ciascuno dei sei ambiti tematici, mira ad assumere una connotazione globale, ad incentivare il dibattito pubblico internazionale al di là di ogni classificazione o categorizzazione orizzontale o verticale, a sensibilizzare l'attenzione della Comunità internazionale per ricevere un supporto finanziario nella realizzazione degli interventi sul campo, a raggiungere risultati significativi a sostegno delle donne e delle ragazze su scala mondiale.

Ogni coalizione è guidata da un gruppo misto di *co-leaders*, i quali hanno formulato una serie di azioni ben definite dal punto di vista degli obiettivi quantitativi e qualitativi (*blueprints*) che gli stessi intendono conseguire. Tutti gli attori potenzialmente interessati sono stati invitati ad aderire ad una o a più coalizioni, formulando il proprio impegno concreto in qualità di *Commitment makers* a titolo sia individuale sia collettivo, da raggiungere in una previsione temporale quinquennale. La natura dell'impegno è stata configurata in modo flessibile dunque *Commitment makers* hanno presentato impegni volontari di carattere finanziario, correlati ad azioni di *advocacy* o di *policy*, o di rilevanza programmatica, assicurandone al contempo la misurazione quantitativa e qualitativa e l'impatto trasformativo per la parità di genere.

Nel condurre tale esercizio, i *Commitment makers* hanno operato nel quadro delineato in modo specifico dai *co-leaders* e presentato nell'evento del *Forum* convocato a Parigi nel luglio 2021: si tratta del Piano globale di accelerazione per il conseguimento degli obiettivi definiti da ciascuna coalizione, strumentali per l'introduzione di riforme di natura legislativa e politico-strategica, per una effettiva mobilitazione delle risorse finanziarie, per assicurare interventi efficaci anche sotto il profilo culturale, educativo e sociale affrontando le discriminazioni multiple nella lettura di genere e proponendo soluzioni operative volte a superare le disegualianze strutturali che hanno depotenziato il ruolo e il contributo della componente femminile sino ad oggi. Nel documento è interessante la lettura multi-tematica che ha portato alla creazione del *Forum*, insieme ad una proposta di modellizzazione degli possibili impegni e alla configurazione di un meccanismo di monitoraggio ed analisi progressiva dei risultati affidato a UN Women.

Per la coalizione mirata alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere, le misure o già realizzate e dunque da consolidare o da porre in essere riguardano il sistema legislativo e gli strumenti di programmazione strategica – soprattutto nella lettura preventiva del fenomeno - unitamente a maggiori impegni finanziari a sostegno degli operatori che assistono le vittime per garantire interventi multi-settoriali continuativi nel percorso di uscita dalla violenza e di alta qualità. In riferimento alla promozione e alla protezione dei diritti economici nell'ottica di genere, molteplici interventi sono necessari per rendere il contesto sociale funzionale nella risposta alle esigenze di cura personale, familiare e lavorativa delle donne e delle ragazze: ciò si rivela particolarmente importante in una accezione finanziaria e fiscale, ad esempio per incentivare il riconoscimento economico del lavoro

informale, per far fronte all'evidente divario salariale della forza lavoro femminile rispetto a quella maschile, per favorire il controllo e la gestione femminile diretta sulle risorse finanziarie e produttive. Il pieno esercizio dei diritti di salute sessuale e riproduttiva implica la definizione di interventi nei settori educativo e sanitario per assicurare la piena partecipazione e condivisione dei principi a fondamento di tali diritti da parte di donne e ragazze. La giustizia climatica, letta nella prospettiva di genere propria delle rivendicazioni delle giovani generazioni, necessita di impegni finanziari sia pubblici sia privati e di un riconoscimento dell'apporto concreto della componente femminile nella gestione virtuosa delle risorse ambientali; simili considerazioni attengono al settore tecnologico nel quale l'accesso agli apparati digitali e ai percorsi di alfabetizzazione in questo settore sono ancora difficili per le donne e le ragazze in funzione delle scelte di carriera, e si rivelano essenziali per prevenire e contrastare condotte discriminatorie e violente nei loro riguardi attraverso i canali digitali stessi. L'ultima coalizione, il cui tema principale è già stato evocato, attiene al peso sempre più rilevante della componente femminile collettiva e alla correlata necessità di sostenere la *leadership* in termini finanziari assicurando spazi pubblici per la discussione che siano realmente sicuri e che consentano alle donne e alle ragazze di assumere posizioni apicali e di guida in tutti i processi decisionali.

La compilazione e la pubblicazione nel 2022 del primo rapporto di monitoraggio ed analisi circa gli impegni multi-attoriali presentati e le azioni realizzate consente di avere un quadro preliminare in merito al modello del *Forum* e alla fattibilità degli 808 impegni presentati da 267 *Commitment makers* pubblici e privati in 61 Paesi su scala globale.

Interessante, in questa ricostruzione, è innanzitutto la capacità dei partenariati, già operativi o del tutto nuovi, nella formulazione di impegni attuabili attraverso una serie di azioni, con evidente rilevanza assunta dalla componente della mobilitazione delle risorse finanziarie indispensabili per la loro attuazione (per un totale stimato di 24 miliardi di dollari allocati da attori sia pubblici sia privati). In termini quantitativi, nel rapporto, si segnala che il 77% degli impegni è già in fase di realizzazione, il 15% è in progettazione, e solo il 3% deve essere configurato. Nel primo dato, tratto comune è stato il passaggio istruttorio per la elaborazione dell'impegno sulla base di dati funzionali ad un inquadramento del problema, seguito dalla creazione di un *team* di lavoro e dalla compilazione di un piano operativo per la determinazione delle azioni ed il recupero delle risorse finanziarie necessarie. La natura degli impegni è risultata in prevalenza programmatica o mirata ad interventi di *advocacy*, rispetto ad attività di *policy* o di natura

finanziaria, tuttavia un'alta percentuale presenta un contenuto multi-dimensionale ed è in linea con le proposte inizialmente formulate dai *co-leaders* nel formato dei *blueprints* se, per esempio, si fa riferimento ad interventi ad impatto legislativo o strategico per migliorare l'accesso e l'utilizzo dei servizi di base – educativo e proprio dei sistemi di sicurezza sociale. Sotto il profilo partecipativo, la natura globale e trasversale degli impegni emerge con chiarezza sebbene spesso i *Commitment makers* si presentino a titolo individuale, comunque garantendo un ampio coinvolgimento della componente femminile, in particolare in rappresentanza delle giovani generazioni, in assetti di natura sia pubblica sia privata. In ultimo, in merito ai principi fondanti del *Forum*, è chiara l'attenzione dedicata ad essi per il riconoscimento della portata materiale e formale che li caratterizza: negli impegni vi sono molteplici rimandi, infatti, alla necessità di introdurre una visione intersezionale per promuovere azioni realmente efficaci in favore delle donne e delle ragazze appartenenti a categorie vulnerabili, come anche al peso specifico della *leadership* femminile nella vita pubblica in funzione del superamento delle difficoltà mediante maggiori capacità conoscitive ed abilità operative.

L'introduzione, nell'ambito del *Forum*, di un meccanismo di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti dotato di appositi indicatori per ciascuna delle coalizioni rappresenta, accanto alla rinnovata impostazione concettuale e di linguaggio, il secondo importante strumento che caratterizza il *Forum* stesso. La definizione degli indicatori è frutto di una consultazione pubblica aperta nel dicembre 2021, al termine della quale è stata predisposta la lista degli indicatori oggi in uso, direttamente correlati agli strumenti d'indagine utilizzati da UN Women anche nell'ambito dell'Agenda 2030 per l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 5.

In questa sede, non potendo approfondire in modo tecnico tutti gli indicatori in essere per la misurazione delle azioni proposte dai *Commitment makers* in ciascuna coalizione, è importante tuttavia evidenziare alcuni elementi strutturali che li tipizzano, atteso che la definizione dell'indicatore poggia – laddove possibile ed opportuno, sulla indicazione di un termine temporale, il 2026, limite entro il quale l'obiettivo proprio dell'azione dovrà essere conseguito.

Per ogni coalizione sono state indicate delle aree/priorità d'azione, articolate in *targets* mirati contraddistinti in ordine alle dimensioni quantitativa (puntuale, approssimata o stimata rispetto al numero di Paesi coinvolti o alle beneficiarie dirette dell'intervento) o qualitativo-descrittiva dell'azione che potrà essere realizzata. Tutti gli indicatori operano sulla

base di una raccolta dati disaggregata per sesso, età, collocazione fisica (ad esempio in aree urbane o rurali), reddito, razza o etnia, ed altre caratteristiche diffuse (la condizione di disabilità, lo *status* migratorio, l'identità di genere e l'orientamento sessuale – se identificabili). Essi, in ultimo, sono stati classificati sulla base delle metodologie in essere nel sistema onusiano, richiamando il medesimo approccio utilizzato nella determinazione di *targets* ed indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, per una eventuale revisione in presenza di meta-dati che saranno prodotti in un momento successivo: la classificazione per *tier*, pertanto, si traduce in una concettualizzazione chiara e metodologicamente consolidata che permette la comparazione tra Paesi sulla scorta di dati accessibili e raccolti periodicamente (*tier 1*) o non disponibili in modo ciclico (*tier 2*) o in una concettualizzazione priva di una metodologia recepita in modo diffuso e dunque proposta in questa sede come possibile indicatore in prova (*tier 3*). Per completezza d'informazione: per le coalizioni sopra descritte in sequenza vi sono: 22 *targets* e 24 indicatori (violenza), 8 *targets* e 9 indicatori (diritti economici), 7 *targets* e 7 indicatori (diritti di salute sessuale e riproduttiva), 9 *targets* e 9 indicatori (giustizia climatica), 4 *targets* complessi e 16 indicatori (tecnologie e innovazione), 4 *targets* e 5 indicatori (movimenti e *leadership* femminile).

2.3. *La dimensione femminile nelle crisi ed emergenze: il Women, Peace & Security and Humanitarian Action (WPS-HA) Compact*

Dalla ricostruzione materiale attinente i principali aspetti introdotti nel quadro del *Forum* per la promozione di una nuova visione concettuale ed operativa sui temi di genere emerge un richiamo del tutto marginale alla condizione femminile in situazioni di emergenza o di natura conflittuale.

Ciò ha indotto i partecipanti, sotto la guida di UN Women, a dedicare specifica attenzione all'agenda Donne, Pace e Sicurezza e alla lettura della stessa in riferimento alle modalità proprie dell'intervento umanitario creando una piattaforma di dibattito e di impegno complementare: il *Compact on Women, Peace and Security and Humanitarian Action (WPS-HA Compact)*.

Il *Compact* si propone, pertanto, quale sede per discutere in modo puntuale e sistemico sul ruolo delle donne e delle ragazze in tali contesti critici e sulla loro indispensabile partecipazione ai processi decisionali che hanno un impatto immediato nonché di medio e lungo periodo sulla loro vita e sul loro benessere.

Le caratteristiche strutturali ed operative del *Compact* richiamano il

modello sopra descritto del *Forum*: la valorizzazione concettuale del nesso tra pace, sviluppo, dimensione umanitaria e la lettura intersezionale della componente di genere in situazioni emergenziali e di crisi; la natura *multi-stakeholders* dei partecipanti; la elaborazione di modelli d'impegno da formulare e presentare da parte di *commitment makers* individuali o in forma partenariale – qui definiti come *Compact signatories* – e da conseguire nel prossimo quinquennio; la creazione di un meccanismo di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti in ordine a tali impegni.

Una prima verifica, condotta nel 2022, che anticipa il rapporto complessivo sul funzionamento del *Compact* sottolinea come, pur trattandosi di un'agenda alquanto focalizzata, il tema donne, pace e sicurezza ha richiesto un'attenzione rinnovata da parte dei 200 soggetti che hanno formulato impegni mirati in cinque aree prioritarie: il finanziamento delle attività correlate all'agenda, la sicurezza economica, l'accesso alle risorse e ai servizi essenziali per le donne e le ragazze, la *leadership* femminile nei settori della sicurezza e dell'intervento umanitario, la protezione delle donne e delle ragazze in situazioni di conflitto (incluso in particolare le donne difensori dei diritti umani). Gli impegni multi-dimensionali, in linea con la categorizzazione introdotta nel *Forum* per quelli di natura finanziaria, di *advocacy*, programmatici o di *policy* e contestualizzati rispetto a possibili azioni-modello, ha registrato nel *Compact* una preferenza per interventi di carattere programmatico volti a sostenere la *leadership* femminile, seguiti dalla collaborazione attiva per una più importante mobilitazione finanziaria in favore della componente femminile collettiva in situazioni di crisi ed emergenza umanitaria.

Questo monitoraggio preliminare è stato condotto nel c.d. *Compact Monitoring Framework*, meccanismo che, attraverso l'adozione di appositi indicatori, sta agevolando la raccolta dei dati utili e l'aggiornamento degli impegni dei *Signatories*, in particolare Stati membri ed Organizzazioni a vocazione internazionale e regionale. Gli indicatori presentano la duplice natura quantitativa e/o qualitativo-descrittiva e sono stati formulati in linea o rimandando in modo esplicito ad indicatori già in uso, per esempio, per gli impegni finanziari in sede OCSE-DAC o per la sicurezza economica delle donne e delle ragazze in situazioni di crisi in ambito Unione europea-*Gender Action Plan*.

3. Global Compact: empowerment *femminile e impresa*

3.1. *Le caratteristiche strutturali ed operative*

Nella prospettiva dinamica propria del sistema delle relazioni internazionali, con particolare riferimento al ruolo degli Stati e all'interlocazione con gli attori privati per la definizione di obiettivi comuni attraverso strumenti di regolamentazione giuridica sia *hard* sia *soft*, il contributo dei secondi per la crescita e lo sviluppo economico, sociale ed ambientale sul piano globale è stato incentivato dalle Nazioni Unite attraverso il lancio, nel 2000, di una iniziativa di dialogo e di collaborazione fondata sul valore aggiunto del partenariato pubblico-privato: il *Global Compact*.

Sotto il profilo strutturale il *Compact* è stato dotato di un apposito ufficio di segreteria e ha contato sul contributo, in forma coordinata, dei principali organismi del sistema onusiano nei quali la componente privata d'impresa assume una portata rilevante: la *Machinery* dell'Organizzazione a Ginevra, rappresentata dall'Alto Commissario per i diritti umani e dall'Organizzazione internazionale del lavoro, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente a New York, e l'Organizzazione per lo sviluppo industriale e l'Ufficio sulle droghe e sul crimine, entrambi con sede a Vienna.

Il *Compact* è stato configurato come l'ambito nel quale le imprese, di diversa dimensione e in molteplici settori produttivi, possono essere coinvolte nella riflessione istituzionale per l'introduzione di politiche di responsabilità sociale e d'impresa, promuovendo metodologie operative rispettose dei diritti umani, *standard* e pratiche lavorative eque e dignitose, impatti minimi in ottica ambientale. Tali obiettivi hanno contribuito alla compilazione e formale adozione di dieci Principi (l'ultimo introdotto nel 2004), ispiratori degli interventi pubblico-privato nel sistema d'impresa: in linea con il dispositivo della Dichiarazione universale dei diritti umani, l'impegno delle imprese per la promozione ed il rispetto dei diritti umani sanciti sul piano internazionale e la prevenzione di ogni forma di co-responsabilità delle stesse nel commettere violazioni dei diritti umani; l'impegno per garantire la libertà di associazione, il diritto di contrattazione collettiva, la eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato, in particolare il lavoro minorile, e di ogni discriminazione in ambito lavorativo; l'impegno per l'adozione di un approccio precauzionale a fronte delle sfide della crescita lette in previsione ambientale e di iniziative implicanti un alto grado di responsabilità 'verde', incentivando al contempo lo sviluppo e la diffusione

di tecnologie ambientali sostenibili; ed infine l'impegno per contrastare ogni modalità d'azione di natura corruttiva.

La definizione di un programma di attività di medio periodo, articolato in incontri periodici di alto livello, non ha minato la natura volontaria di questo meccanismo di dibattito, confronto e dialogo pubblico-privato, spesso percepita come il fattore debilitante che non ha portato a risultati concreti in ordine all'applicazione dei Principi da parte delle imprese se non in forma limitata o strumentale per la compilazione di norme di auto-regolamentazione senza agevolare una lettura della responsabilità in capo agli attori privati che operano in difformità dai Principi stessi.

3.2. Per una lettura imprenditoriale della dimensione di genere: configurazione del sistema d'impresa, standard – soft laws, meccanismi di self-monitoring (check-lists)

Nel quadro delle attività del *Global Compact*, sin dalla prima scrittura dei dieci Principi, sebbene i temi di genere non siano espressamente menzionati è possibile verificarne un richiamo indiretto in relazione ad alcuni dei documenti internazionali di natura normativa – raccomandatoria e vincolante - e programmatica che, accanto alla Dichiarazione universale dei diritti umani, contengono dei riferimenti ai diritti delle donne e delle ragazze nel settore lavorativo o anche in relazione alla materia ambientale.

Non soltanto la Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne è una base giuridica di particolare rilevanza, ma anche la lettura dei temi di genere in una prospettiva dinamica che necessita l'assunzione e la revisione di impegni da parte degli attori sia pubblici sia privati, caratterizzante la già menzionata Piattaforma per l'Azione adottata al termine dei lavori della Conferenza di Pechino nel 1995, possono ritenersi strumentali per la miglior attuazione dei Principi a fondamento del *Compact*, attenzionati in linea con l'approccio del *gender mainstreaming* introdotto proprio a Pechino dal punto di vista concettuale e formale.

Se è vero che gli *standard* giuridici vincolanti e programmatici in parola sono stati indirizzati principalmente agli attori governativi, la loro portata materiale è risultata altrettanto utile per gli attori privati giacché la presenza, il coinvolgimento, la partecipazione ai processi decisionali della componente femminile negli apparati d'impresa è essenziale non soltanto in termini quantitativi per la crescita economica e per il criterio di equa rappresentanza ma anche per la rivendicazione di un pari trattamento salariale, per l'avvio di attività produttive in settori trainanti, per la protezione delle lavoratrici sul

luogo di lavoro da condotte ascrivibili a molestie ed atti di natura violenta nei loro riguardi.

In questa lettura il *Global Compact* ha rappresentato la sede preferenziale per l'introduzione di un linguaggio di genere in linea con le finalità di sviluppo economico d'impresa e per la regolamentazione delle attività promosse dagli stessi attori imprenditoriali sulla base di principi di auto-regolamentazione ad impatto *soft* sui temi di genere.

In termini formali la necessità di inserire una visione femminile nel dibattito inerente la responsabilità sociale d'impresa è stata considerata un passaggio preliminare per una più esplicita trattazione delle molteplici disuguaglianze di genere riscontrate nel sistema produttivo di matrice privata. La presenza e la partecipazione delle donne è indispensabile nella stessa compilazione di *soft standard* che dispongano programmi e misure di sviluppo economico, ben oltre la componente che poggia su una lettura dei temi di genere in relazione alle attività d'impresa preminentemente etiche o alla tradizionale nozione imprenditoriale 'ad impatto neutro' – non riscontrato come tale, se non in modo funzionale al conseguimento di vantaggi sia economici che reputazionali - sotto il profilo di genere.

Per quanto concerne la compilazione di principi dedicati ai temi in parola, il *Global Compact* ha proposto una serie di parametri in linea con quelli statuari e focalizzati sulla dimensione di genere, in particolare sull'*empowerment* femminile. I *Women's Empowerment Principles* (WEPs), adottati nel 2010 congiuntamente dal *Compact* e da UN Women, sono funzionali nel guidare gli attori imprenditoriali nell'effettuare scelte strategiche assicurando, all'interno del proprio apparato produttivo, condizioni di vantaggio lavorativo e di profitto economico e di mercato. Le imprese che aderiscono attraverso una dichiarazione di recepimento dei Principi a firma del proprio Amministratore delegato si impegnano a promuovere un approccio inclusivo e partecipativo della componente femminile nel loro assetto organico e nella definizione dei propri obiettivi d'impresa. I sette Principi sviluppano tale approccio configurando la *leadership* imprenditoriale femminile al più alto livello, assicurando un trattamento paritario tra lavoratori e lavoratrici per il pieno rispetto dei loro diritti e la prevenzione di ogni forma di discriminazione, garantendo condizioni di salute, sicurezza e benessere adeguate sul luogo di lavoro, promuovendo percorsi educativi, formativi e professionali per le donne, agevolando una visione dell'*empowerment* femminile quale strumento di sviluppo lungo la catena di produzione e di fornitura del prodotto sul mercato, favorendo la diffusione della cultura di genere nel mondo dell'impresa, utilizzando

strumenti di monitoraggio ed analisi della *performance* aziendale sotto il profilo della parità di genere.

Proprio tale ultimo Principio ha consentito, nel quadro del *Global Compact*, la creazione di un meccanismo di reportistica da parte delle imprese aderenti e operanti nel rispetto di tali Principi, utilizzando una serie di indicatori diffusi per la raccolta ed analisi di dati disaggregati per sesso.

Il programma denominato ‘Target Gender Equality’ è stato predisposto per fornire assistenza tecnica alle imprese che intendono realizzare una *performance* rilevante in termini di rappresentanza e *leadership* femminile nel loro apparato e sistema di produzione, misurata su base annuale attraverso uno strumento di analisi del divario di genere basato sui predetti Principi-WEPs.

Il monitoraggio e valutazione della *performance* imprenditoriale verifica le modalità di attrazione della componente femminile, quali ad esempio le reti e i modelli di *mentorship*, le procedure di selezione condotte da commissioni a composizione mista equilibrata, l’introduzione di meccanismi di misurazione del rendimento professionale in grado di superare il divario salariale di genere, la disponibilità di servizi volti a rendere gli impegni di cura familiare compatibili con quelli professionali, l’adozione di pratiche appropriate di valutazione in previsione degli avanzamenti di carriera, l’utilizzo di strumenti di sensibilizzazione e di comunicazione sui temi di genere in impresa, la creazione di organismi e meccanismi di verifica del recepimento e attuazione dei Principi-WEPs per le imprese partecipanti, l’adozione di un linguaggio d’impresa che consenta di superare gli stereotipi culturali che permangono tuttora in settori produttivi preminentemente maschili.

Lo strumento, concepito attraverso una consultazione aperta alla partecipazione del mondo imprenditoriale, viene adoperato dalle imprese in forma anonima per individuare i punti di forza, le criticità ed i margini di miglioramento della propria *performance* nella dimensione di genere. Esso si articola in una serie di quesiti a risposta multipla inerenti la prassi in essere, il richiamo e il recepimento dei Principi e degli *standard* internazionali rispetto ai temi della *leadership*, del contesto lavorativo, delle dinamiche di mercato e della comunità d’impresa, al fine di valutare l’assunzione degli impegni rispetto ai Principi stessi, la loro attuazione e misurazione, la trasparenza dei processi di definizione ed attuazione delle strategie d’impresa e la condivisione dei risultati valutativi sulla base di 17 indicatori di risultato.

I risultati conseguenti l’utilizzo di questo strumento da parte delle imprese partecipanti ne hanno confermato la validità giacché la parità di

genere è entrata nel dialogo e nelle dinamiche d'impresa per un incremento del livello stesso di produttività, modificando l'impostazione del lavoro e dei processi decisionali attraverso il più ampio coinvolgimento delle lavoratrici a tutti i livelli, dalle posizioni più basse a quelle apicali, e prevedendo una pianificazione delle attività assolutamente inclusiva della componente di genere che miri ad soddisfacimento della *leadership* negli organismi decisionali primari.

4. *La lettura della componente ambientale per una definizione del nesso genere-ambiente e clima*

La lettura della dimensione di genere in una prospettiva ambientale è strettamente correlata al concetto di disuguaglianza che inerisce il riconoscimento ed esercizio dei diritti e delle libertà per le donne e le ragazze al fine di promuovere il proprio benessere fisico e mentale sia individuale sia collettivo in funzione di condizioni di vita soddisfacenti e sostenibili nel lungo periodo rispetto ad elementi-chiave quali l'ecosistema, le risorse naturali, le fonti energetiche, l'impatto dei cambiamenti climatici, per la cui gestione complessa sono indispensabili misure di natura legislativa e programmatica atte ad introdurre interventi di mitigazione ed adattamento alle dinamiche ambientali stesse³. Tali misure necessitano di una parità reale tra componenti maschile e femminile della popolazione, presupposto per il coinvolgimento e la partecipazione attiva nella definizione degli obiettivi propri dei percorsi di crescita sostenibile e nei processi decisionali avviati e condotti su un piano multi-livello a questo scopo.

La condizione di disuguaglianza attiene non soltanto alle conseguenze negative che dipendono dalla estrema rapidità delle dinamiche di sviluppo primariamente economico, che incidono sulle condizioni ambientali amplificando l'impatto dei fenomeni di origine naturale e/o antropica, bensì anche alle condizioni di vantaggio che le donne e le ragazze traggono dalla conservazione e dal miglioramento dell'ambiente in cui vivono, rafforzate dall'alto grado di resilienza della popolazione femminile su scala globale e dal trasferimento dei benefici ai componenti familiari e alla comunità di appartenenza.

La definizione materiale del nesso tra ambiente e genere poggia sulla

³ Cfr., in dottrina, per una ricostruzione complessiva sul tema: MACGREGOR, S. (ed.) (2017). *Routledge Handbook of Gender and Environment*, London and New York: Routledge.

lettura delle fattispecie introdotte in alcuni importanti strumenti giuridici internazionali di portata vincolante la cui titolarità assume una portata specifica in ordine alle donne e alle ragazze.

Innanzitutto il diritto umano ad un ambiente sano, pulito, salubre e sostenibile, sancito recentemente nel sistema onusiano e pertanto consolidato o introdotto nei dispositivi costituzionali e legislativi nazionali, risponde all'esigenza di rafforzare il pieno esercizio dei diritti di prima e di seconda generazione così come formulati nei Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, con ulteriore rimando alle fattispecie riferibili a particolari categorie di titolari, in condizioni vulnerabili, quali donne e minori di età (si vedano, in tal senso, la Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne e la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza). In questa accezione, il diritto in parola rileva in ordine all'elevato rischio o alla reale e sproporzionata incidenza prodotta dall'alterazione del clima, della condizione di biodiversità, dal mancato accesso alle informazioni e ai meccanismi rimediali a fronte della compressione della condizione di sicurezza e di benessere ambientale. Pertanto esso può essere letto in combinato disposto con il diritto alla salute, inclusi i diritti di salute sessuale e riproduttiva, per il conseguimento del più elevato *standard* di salute sia fisica sia mentale mediante l'accesso ai servizi sanitari di base, il cui funzionamento deve poter garantire misure adeguate in ordine alle esigenze femminili.

La partecipazione delle donne e delle ragazze ai processi di prevenzione e di gestione delle conseguenze negative registrate nell'ecosistema ambientale è riconosciuta in numerosi accordi internazionali settoriali (l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015, la Convenzione sulla biodiversità del 1992, la Convenzione sulla lotta contro la desertificazione del 1994), muovendo dal principio delle responsabilità comuni ma differenziate nell'impatto prodotto. Invero, in circostanze limitative in senso partecipativo, si registra un trattamento discriminatorio nella forma dell'attitudine culturale basata su stereotipi e della correlata diseguale distribuzione di potere e del limitato accesso alle risorse naturali come anche all'informazione ambientale, che si traduce nella compressione e violazione dei diritti e delle libertà sancite nella già menzionata Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne, ancorché nella declinazione materiale delle discriminazioni multiple ed intersezionali identificate nella Raccomandazione generale n. 37 adottata dal relativo Comitato di controllo della Convenzione.

Per affrontare in modo efficace la disparità di trattamento, le modalità di inclusione della componente femminile nel dibattito in materia ambientale sono molteplici⁴.

Ad esempio si può menzionare il diritto all'istruzione introdotto, rispettivamente, negli articoli 10 e 29 delle Convenzioni per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne e sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che include la tematica ambientale, e il riconoscimento e l'esercizio del diritto al lavoro e alle misure di assistenza e protezione sociale, così come formulato nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e nella disciplina internazionale lavoristica, per la creazione di un sistema produttivo sostenibile basato sul modello proprio dell'economia circolare e della presa in carico del benessere dei singoli e delle collettività in un ambiente sano e pulito.

Anche la partecipazione consapevole e informata ai processi decisionali che riguardano le condizioni ambientali in senso ampio – così come disciplinata nella Convenzione di Aarhus – rileva in quanto diritto di natura procedurale teso a potenziare le conoscenze e le capacità negoziali e d'indirizzo delle donne e delle ragazze, attraverso un adeguato sostegno finanziario, sul piano domestico, regionale ed internazionale⁵. Ciò rileva in modo particolare quando esse assumono il ruolo di difensori dei diritti umani, rivendicando la protezione delle diverse componenti dell'ecosistema, subendo sovente un trattamento che ne stigmatizza la funzione pubblica, che le costringe a limitare la propria azione, che le pone in condizioni di rischio per la propria incolumità fisica e per l'esercizio delle libertà di espressione e di opinione, di associazione e di riunione, di prevenzione e contrasto rispetto alle azioni violente in loro danno. La commissione di atti ascrivibili alla definizione complessa della violenza di genere può manifestarsi anche in modo più ampio quale diretta conseguenza delle condizioni di povertà ed insicurezza economica e sociale diffusa, risultando una violazione del diritto internazionale dei diritti umani così come riportato nella Raccomandazione

⁴ Particolare attenzione sul punto è stata dedicata da STRUMSKYTE, S., RAMOS MAGAÑA, S., BENDIG H. (2022). *Women's leadership in environmental action*, OECD Environment Working Papers, No. 193, OECD Publishing, Paris.

⁵ Tale aspetto, centrale nel dibattito – ancorché dottrinale – internazionale è stato affrontato da: DANKELMANN, I. (2010). *Gender and Climate Change*. London: Routledge; KRONSELL, A. (2013). *Gender and Transition in Climate Governance, Environmental Innovation and Societal Transitions*, 7: 1–15; MAVISAKALYAN, A., TARVERDI, Y. (2019). *Gender and Climate Change: Do Female Parliamentarians Make a Difference?*. *European Journal of Political Economy*, 56: 151–64; TANYAG M. (2023). *Feminist governance and climate change*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 262-273.

generale n. 35 del Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne: ciò richiede che gli Stati valutino ogni fattore di rischio ed adottino legislazioni e programmi di prevenzione come anche misure di perseguimento dei responsabili, qualora l'atto violento abbia luogo in situazioni di crisi ed emergenza dunque sia di difficile gestione per l'incolumità e l'assistenza prestata alla vittima.

La prevenzione ed il contrasto alle pratiche discriminatorie di matrice femminile emergono altresì in riferimento al diritto di godere dei benefici del progresso scientifico e tecnologico conseguenti l'utilizzo e l'applicazione delle conoscenze per il miglioramento delle condizioni ambientali, declinati per soddisfare le esigenze delle donne e delle ragazze ai sensi dell'art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Il pieno esercizio di tale diritto è preconditione per garantire l'accesso, la proprietà, la gestione e l'utilizzo delle risorse naturali, al fine di incrementarne il vantaggio economico che ne discende senza alterare le condizioni ambientali in termini negativi.

In ultimo, la configurazione di una condizione discriminatoria nei riguardi della componente femminile deve essere prevenuta e gestita attraverso la garanzia di accesso all'apparato giudiziario al fine di conseguire un rimedio adeguato ai sensi dell'art. 15 della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne e delle correlate disposizioni della summenzionata Convenzione di Aarhus che concerne i meccanismi giurisdizionali inerenti nello specifico la materia ambientale.

Se si focalizza l'attenzione in modo mirato sulla lettura ambientale nella sua dimensione climatica, la contestualizzazione di tale aspetto presenta alcune complessità dipese dalla limitata raccolta ed analisi dei dati disponibili, primariamente di portata demografica e disaggregati per sesso, e sulla identificazione dei molteplici fattori economici, sociali ed ambientali che hanno un impatto determinante sulle condizioni vulnerabili della componente femminile nelle aree rurali maggiormente colpite dai cambiamenti climatici ai sensi dell'art. 14 della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne. Soltanto se si esamina in dettaglio la distribuzione di risorse e di opportunità tra componenti maschile e femminile della popolazione, è possibile delineare le criticità ed approntare le politiche e le misure adeguate in materia climatica⁶.

Come rilevato dal Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne nella

⁶ Cfr., *ex multis*, SWIM, J.K., VESCIO, T.K., DAHL, J.L., ZAWADZKI, S.J. (2018). *Gendered Discourse About Climate Change Policies*. *Global Environmental Change*, 48: 216–25.

Raccomandazione generale n. 37, la correlazione tra prevenzione e gestione dei rischi eventualmente prodotti da situazioni di pericolo previsto o tangibile in una accezione climatica richiede un approccio responsabile in ottica di genere, basato su principi della non discriminazione e della rappresentanza, della partecipazione e dell'*empowerment* della componente femminile nei processi decisionali e nell'accesso alla giustizia.

La traduzione di tale responsabilità nell'impegno degli Stati contraenti dell'Accordo di Parigi ha confermato la rilevanza della lettura di genere sul piano nazionale ed internazionale in una prospettiva strategica in ordine al ruolo e al contributo delle donne e delle ragazze nei processi di mitigazione e adattamento conseguenti le dinamiche climatiche, come anche nei percorsi di apprendimento e trasferimento delle conoscenze tecnologiche e dell'accesso ad adeguate risorse finanziarie per prevenire e contrastare le conseguenze negative dipese dalle serie di episodi di origine naturale ed antropica che alterano le condizioni dell'ambiente in cui la popolazione femminile si trova.

Invero, la lettura era stata già promossa in alcuni passaggi temporali progressi, propedeutici alla compilazione e al negoziato dell'Accordo in parola: nella Conferenza ospitata a Doha nel novembre 2012, la Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici adottava la decisione 23/CP.18 espressamente riservata alla partecipazione della componente femminile nel dibattito dedicato al tema climatico su scala globale; tale considerazione veniva reiterata nelle conclusioni del *Subsidiary Body for Implementation*, organo creato nel quadro operativo della Convenzione, adottate al termine dei lavori della Conferenza di Varsavia nel novembre 2013, in esito a quanto emerso dai lavori di una sessione focalizzata sulla correlazione tra genere, cambiamenti climatici e Convenzione quadro, tenutasi il 12 novembre; un approfondimento mirato sulla compilazione di politiche responsabili nella lettura di genere per la definizione di un contributo concreto della componente femminile in termini di mitigazione ed incentivazione delle conoscenze scientifiche e tecnologie inerenti il clima è stato poi promosso nella Conferenza di Lima nel dicembre 2014 attraverso l'adozione del Programma di lavoro con decisione 18/CP.20, confermando poi il ruolo centrale delle donne e delle ragazze nella decisione 1/CP.21, allegata all'Accordo di Parigi, per la parità di genere e l'*empowerment* femminile quali componenti prioritarie per la migliore attuazione dell'Accordo stesso.

Gli artt. 7(5) e 11(2) dell'Accordo di Parigi, invero, richiedono un impegno mirato agli Stati contraenti in termini di promozione di

politiche ed interventi di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici come anche e di *capacity-building*, da riferire al meccanismo di monitoraggio attuativo dell'Accordo attraverso il già citato il *Subsidiary Body for Implementation*, in linea con gli obiettivi progressivamente aggiornati introdotti nel Programma di lavoro di Lima del 2014. Un impegno effettivo in tal senso da parte degli Stati contraenti è stato registrato soltanto in occasione di due passaggi decisionali più recenti.

Innanzitutto, si è dato riscontro alla necessità di inserire un riferimento quantitativo e qualitativo alla componente di genere nel meccanismo di *reporting* nazionale, così come previsto dell'Accordo di Parigi: nel primo ciclo di trasmissione dei documenti indicanti il contributo determinato a livello nazionale per il conseguimento degli obiettivi ai sensi dell'art. 4(2), tale necessità è stata assicurata e declinata rispetto ad informazioni specifiche riguardanti la *governance* di genere inclusiva e partecipativa, la programmazione strategica in materia climatica e la compilazione di strumenti di più ampia portata richiamanti il fattore clima.

Nella Conferenza di Bonn del novembre 2017 è stato quindi adottato con decisione 3/CP.23 il Piano d'azione di genere, che costituisce un documento-guida per gli Stati contraenti dell'Accordo di Parigi al fine di trasmettere informazioni complessive sull'impatto climatico in ottica di genere e sulla rilevanza attribuita alla componente di genere nei processi di mitigazione, adattamento, conoscenza scientifica e tecnologica, disponibilità e accesso alle risorse finanziarie per la migliore attuazione del dispositivo convenzionale in parola.

Il documento si articola in cinque aree prioritarie, incentivando la conoscenza e la maggiore consapevolezza del peso della componente di genere nella visione e negli impegni programmatici nazionali ed internazionali in attuazione dell'Accordo di Parigi: la condivisione delle conoscenze, delle politiche e delle pratiche responsabili per la parità di genere, la partecipazione delle donne e delle ragazze al dibattito e ai processi decisionali, la trattazione dei temi di genere da parte del sistema onusiano competente in materia climatica, la migliore attuazione dell'Accordo di Parigi attraverso la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile, il pieno funzionamento dei meccanismi e delle procedure di monitoraggio di tali impegni nel duplice quadro delineato dal Programma di lavoro di Lima e dallo stesso Piano d'azione di genere.

Il rafforzamento della trattazione dei temi di genere in questo assetto, agevolato in particolare da parte del *Subsidiary Body for Implementation*, ha condotto nella Conferenza di Bonn del dicembre 2019 non soltanto

all'estensione temporale del Programma di lavoro di Lima per un periodo quinquennale ma anche ad un concreto coinvolgimento della componente femminile nei processi di programmazione e decisionali sul piano nazionale ed internazionale mediante la nomina di appositi Punti di contatto, creando in tal modo una rete istituzionale per lo scambio di dati ed informazioni sulle politiche in atto.

L'importanza attribuita ai temi di genere in una prospettiva eminentemente tecnica, rappresentata dall'apparato organico e dagli aspetti critici attuativi degli impegni assunti dagli Stati contraenti dell'Accordo di Parigi, è stata ribadita ancor più recentemente in occasione della 66^a sessione della Commissione sulla Condizione Femminile, tenutasi a New York dal 14 al 24 marzo 2022, declinando l'argomento rispetto ai cambiamenti climatici e alle politiche e programmi in materia ambientale e per la riduzione del rischio derivante da disastri di origine naturale e/o antropica. La preservazione dell'ecosistema nella sua integrità poggia su un approccio inclusivo della componente di genere, per prevenire ulteriori forme di discriminazione nei riguardi delle donne e delle ragazze e incentivarne il ruolo proattivo nella definizione delle misure e degli interventi a tutela dell'ambiente in senso lato in quanto decisamente resilienti ed impegnate nella società, nel contesto familiare e lavorativo e nella *governance* multi-livello per una risposta responsabile, equilibrata, economica, culturale e sociale, in ottica di genere⁷.

Tale risposta deve poggiare sulla revisione costante degli apparati normativi ed operativi affinché il contributo delle donne e delle ragazze sia determinante nei processi di mitigazione degli effetti prodotti dall'incremento delle emissioni di gas serra, nella configurazione ed attuazione di interventi per ridurre il grado di vulnerabilità ed incentivare risposte resilienti in settori prioritari – come l'agricoltura; più in generale, tre importanti ambiti d'azione sono stati delineati a seguito del rilancio del dibattito climatico globale in ottica di genere, i quali richiedono un impegno rafforzato e congiunto da parte di tutti gli attori pubblici e privati.

Il primo attiene alla formulazione del principio della 'just transition', così come definito dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro per delineare un modello di sviluppo basato su una economia sostenibile e a bassa intensità inquinante che agevoli opportunità professionali dignitose e sicure e condizioni sociali protette ed inclusive, anche nella prospettiva di genere se

⁷ Si vedano i molteplici contributi pubblicati da UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021.

è vero che le donne sono maggiormente impiegate (anche informalmente) in settori ad alto impatto alterante le condizioni climatiche in modo passivo ed attivo quali l'agricoltura e l'energia, le infrastrutture, i trasporti e la mobilità. Il secondo riguarda l'accessibilità alle risorse finanziarie e la gestione della finanza climatica, ambito nel quale le donne e le ragazze devono essere destinatarie dirette di tale tipo di assistenza e comunque partecipi dei processi decisionali finalizzati all'allocazione delle risorse stesse per progettualità ad impatto climatico: non si tratta soltanto di prevedere una programmazione quantitativa incrementata rispetto al passato, soprattutto da parte dei Paesi sviluppati, bensì di indirizzarne in modo proporzionato ed efficace l'utilizzo per interventi di mitigazione e adattamento attraverso misure concessionali o prestiti che tengano in considerazione la componente di genere in quanto beneficiaria di questa assistenza – anche nella forma associativa e giovanile. Ciò richiede un approccio responsabile dei donatori istituzionali e degli attori privati che non inserisca formalmente la componente in parola nella fase programmatico-progettuale ma che la consideri elemento basilare in una accezione intersezionale, in modo tale che l'intervento possa avere un impatto concreto sulle condizioni della comunità nel suo complesso e rispondere alle specifiche esigenze femminili nell'affrontare i cambiamenti climatici, contando sulle conoscenze, capacità ed esperienze delle donne e delle ragazze coinvolte nella creazione del progetto, titolari dell'intervento nella sua gestione finanziaria. Il terzo ambito rilevante rimanda alla rivendicazione della protezione dei diritti di duplice titolarità, individuale e collettiva, sul terreno della giustizia climatica, la quale deve essere resa accessibile soprattutto alle donne e alle ragazze che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità ambientale: in questa prospettiva, importante è il contributo offerto da una delle *Action Coalitions* nel quadro del *Generation Equality Forum*, specificamente dedicata all'azione femminista per una giustizia climatica⁸. Ogni forma di rivendicazione mira a conseguire posizioni-chiave nei processi decisionali in favore di una economica circolare sostenibile ed inclusiva e di un maggior accesso alle risorse finanziarie disponibili, rendendo il fattore resilienza proprio della componente femminile uno strumento indispensabile per rispondere all'impatto dei cambiamenti climatici in termini di mitigazione e adattamento.

⁸ Cfr. in dottrina: GODDEN, N.J., MACNISH, P., CHAKMA, T., NAIDU, K. (2020). *Feminist Participatory Action Research as a Tool for Climate Justice*, *Gender & Development*, 28(3): 593–615; BAURIEDL, S. (2021). *Gender and Intersectional Climate Justice*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A., *Transitioning to Gender Equality*. Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 213-224.

Un ultimo approfondimento inerente il nesso genere-ambiente e clima attiene alla già richiamata criticità propria della raccolta ed analisi di dati disaggregati per sesso in materia climatica, quale preconditione per identificare ed analizzare le diverse condizioni di vulnerabilità e di capacità resiliente della popolazione nelle sue componenti maschile e femminile, e per consentire ai decisori politici sia di delineare possibili politiche ed attuare interventi mirati ad impatto di genere sia di mettere a disposizione risorse finanziarie adeguate e monitorarne l'utilizzo quanto ad efficacia ed efficienza.

Le statistiche di genere difficilmente riescono a riportare dati in grado di descrivere la relazione tra donne e ragazze ed ambiente rispetto all'impatto delle stesse condizioni ambientali sulla vita personale, familiare e professionale della componente femminile della popolazione su scala locale, nazionale, regionale e globale, sul gradiente contributivo del genere in termini di deterioramento dell'ambiente, sul livello di preparazione, capacità e resilienza rispetto al mutato scenario climatico o in conseguenza di un disastro di origine naturale e/o antropica, sul reale contributo ai processi decisionali nel quadro di organismi di natura istituzionale o mista competenti a questo fine.

Sono stati registrati alcuni recenti tentativi per l'introduzione di indicatori strumentali per l'indagine sul nesso genere-clima, a fronte di un richiamo piuttosto circoscritto a tale lettura nei *set* di indicatori già in uso, soprattutto nel sistema onusiano in riferimento all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile o alla modellizzazione proposta dalla Commissione Statistica dell'Organizzazione.

Nel primo caso si vuol fare riferimento al *Minimum Set of Gender Indicators*, gestito dal 2013 dalla Divisione Statistiche delle Nazioni Unite con il contributo tecnico e quantitativo delle numerose agenzie ed organismi che lavorano sui temi di genere. Gli indicatori richiamano le principali aree critiche d'intervento individuate nell'ambito della Piattaforma per l'Azione di Pechino e sono stati altresì correlati all'ampio quadro di misurazione ed analisi riferito all'Agenda 2030: l'economia, l'educazione, la salute, la vita pubblica e i processi decisionali, i diritti umani delle donne. Rispetto a tali aree critiche sono stati individuati 4 indicatori utili per l'indagine sul nesso genere-ambiente e clima, inerenti le donne impiegate nel settore agricolo, i diritti di proprietà e i diritti trasmessi per via ereditaria nella dimensione di genere, la componente scientifica e l'applicazione delle conoscenze nella dimensione ambientale. L'aggiornamento di questo *Set* da parte del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e dall'Unione

Internazionale per la Conservazione della Natura nel 2019 ha consentito la creazione di nuovi 18 indicatori operativi in quattro ambiti d'interesse: il diritto alla terra, alle risorse naturali e alla biodiversità; l'accesso a cibo, energia, acqua e servizi igienico-sanitari; cambiamenti climatici, produzione e consumo sostenibili e salute; donne e processi decisionali ambientali.

Con particolare attenzione alla materia climatica, un *Global Set* utile per le statistiche è stato proposto nel 2021 dalla Divisione sopra menzionata, in collaborazione con gli organismi onusiani competenti: gli indicatori sono stati categorizzati in cinque aree in funzione della misurazione dei fattori-chiave, dell'impatto, della vulnerabilità, della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Se alcuni di essi includono la componente di genere su base disaggregata per sesso tuttavia la raccolta avviene talora nella dimensione familiare e non propriamente personale, e non si raggiunge in via complessiva un risultato analitico soddisfacente che possa considerare in modo appropriato i divari di genere rispetto alla presenza e al contributo della componente maschile in termini di condizioni ambientali e di eventuale contributo quantitativo per il loro deterioramento.

Se si osserva, al contempo, il tema della biodiversità, la compilazione di indicatori sulla preservazione degli ecosistemi e, in essi, della conservazione ed uso sostenibile delle risorse naturali, permette di monitorare la partecipazione delle donne e delle ragazze ai processi decisionali ma non, ad esempio, il loro contributo – in comparazione alla componente maschile – per quanto attiene la perdita o la valorizzazione della biodiversità ambientale.

Se ci si riferisce, invece, alle statistiche inerenti i disastri di origine naturale e/o antropica, quelle di genere che raccolgono dati disaggregati per sesso sono più funzionali in tale ottica rispetto all'indagine sui fattori causali, sulla *governance* gestionale, sull'accesso alle risorse finanziarie e sulla modellizzazione preventiva e successiva al verificarsi di un disastro: sebbene il peso organizzativo e l'analisi dei dati raccolti siano particolarmente onerosi, la configurazione attuale potrà rivelarsi utile a fronte di informazioni che nuovamente scontano una lettura familiare e non personale, localizzata e stimata, non correlata all'ambiente professionale e non settoriale, e in ultimo non in grado di catturare il contributo della componente femminile nei processi di ricostruzione post-disastro.

Il superamento di tali criticità metodologiche e di analisi al fine di assicurare un approccio di *mainstreaming* nelle statistiche di genere ambientali richiede oggi una riconfigurazione dei *set* di indicatori disponibili su base disaggregata al fine di ottenere informazioni ulteriori rispetto alla matrice binaria classica, dunque in un'ottica intersezionale valutando altri

parametri, e valorizzando la portata individuale del dato rispetto a quella familiare. Una lettura addizionale dovrebbe essere introdotta in ordine alle categorie femminili maggiormente vulnerabili, inserendo fattori rilevanti quali il reddito, l'età, la razza, l'etnia, lo *status* migratorio, la condizione di disabilità, la localizzazione geografica. Un'indagine complementare potrebbe essere utile per correlare le dinamiche ambientali, climatiche e di emergenza all'impatto prodotto sulla componente femminile in quanto forza-lavoro e alla alterazione della professione in una accezione resiliente per computare l'impatto sotto il profilo economico. Si è suggerito altresì di fare uso delle tecnologie geo-spaziali e satellitari per esaminare importanti dati quantitativi riguardanti, ad esempio, le attitudini individuali e collettive correlate al consumo sostenibile o all'utilizzo dei servizi in un ecosistema in ragione della tipologia di beneficiario ed utente – uomo o donna.

La riforma dell'impianto di indagine ed analisi statistica, benché importante su scala internazionale e guidata da possibili indicazioni uniformi, deve comunque essere concepita ed attuata a livello nazionale e riguardare il nesso genere-ambiente e clima in un'ottica economica e sociale, al fine ultimo di rispondere alle esigenze di crescita economica e di sviluppo sostenibile mediante politiche di mitigazione ed adattamento responsabili sotto il profilo di genere.

5. Le dinamiche dell'innovazione tecnologica e della trasformazione digitale per il superamento dei divari di genere

La lettura dei temi di genere nel quadro delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'introduzione e del sempre più ampio utilizzo degli apparati digitali, dei processi di trasformazione ed innovazione tecnologica, è al centro del dibattito in ogni consesso nazionale, regionale ed internazionale che affronta le opportunità e le criticità nel tentativo complesso di superare i divari digitali per le donne e le ragazze oggi. Il dibattito in parola muove da una considerazione preliminare: la tecnologia non è neutrale nella prospettiva di genere né può offrire soluzioni semplici per il superamento di una narrativa sociale e culturale prevalentemente maschile. E' necessario approntare misure programmatiche di lungo periodo che incentivino processi di sviluppo economico per l'intera collettività, contando anche sul coinvolgimento e sul contributo della componente femminile per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale nel sistema educativo e nel mondo del lavoro.

In questa accezione complessa, dunque, i divari non ineriscono soltanto l'alfabetizzazione e il correlato utilizzo delle tecnologie digitali per incrementare il livello di conoscenza prettamente scientifica bensì la possibilità di ricorrere alle proprie capacità per competere nelle professioni digitali nel settore pubblico e privato e per rivendicare compensi paritari rispetto agli uomini impiegati nel settore digitale, ma anche per ampliare le relazioni virtuali attraverso i principali canali della comunicazione digitale (la rete Internet e le piattaforme aperte) e partecipare alla vita pubblica in un assetto digitale o fattuale sicuro.

Nell'affrontare e superare tali divari di genere già nella Dichiarazione e nella Piattaforma per l'Azione di Pechino del 1995 il settore tecnologico veniva ritenuto un ambito incentivante la parità di genere e le pari opportunità rispetto all'educazione, al lavoro e alla comunicazione; una lettura più recente ha richiamato la necessità di un coinvolgimento attivo delle donne e delle ragazze nella configurazione e produzione dei dispositivi digitali e nel consolidamento delle legislazioni e delle politiche per una sicurezza che prevenga ogni possibile rischio nella forma dell'abuso, della molestia e della violenza di genere attraverso le tecnologie o della compressione dei diritti personali mediante i meccanismi digitali automatizzati, l'intelligenza artificiale e la robotica.

Come rilevato nelle Conclusioni concordate adottate dalla Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile al termine della 67^a sessione tenutasi a New York nel marzo 2023 ed espressamente dedicata alla trattazione delle sfide poste dall'innovazione tecnologica e dalla trasformazione digitale nell'ottica di genere, oggi è quanto mai necessario utilizzare un approccio di *mainstreaming* per trattare le sfide dell'innovazione tecnologica e della trasformazione digitale in modo efficace, con l'intento di superare i divari di genere nella loro complessità, includendo in tale approccio la lente intersezionale per prevenire ed affrontare le discriminazioni multiple nei confronti delle donne e delle ragazze⁹.

Il primo passaggio cruciale in tal senso è la garanzia di accesso alle tecnologie digitali, dell'informazione e della comunicazione, alla rete Internet e alle piattaforme in uso. L'accesso deve rispondere non soltanto al criterio quantitativo, in funzione del più ampio numero di utenti indipendentemente dall'età, dal sesso, dalla collocazione geografica – quand'anche al livello locale, ma anche al requisito della qualità in termini di velocità, stabilità, costo, linguaggio, formazione, capacità, contenuti, tra

⁹ Si vedano i molteplici contributi pubblicati da UN Women, Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022.

i fattori più rilevanti sotto il profilo digitale. Al contempo l'accesso deve essere sicuro ed incentivare la crescita personale attraverso lo scambio di conoscenze ed esperienze in condizioni paritarie per un miglioramento delle condizioni sociali ed economiche e la promozione dell'*empowerment* femminile e della partecipazione ai processi digitali *online* e *offline*.

Un'azione efficace per il superamento del divario digitale di genere poggia sull'alfabetizzazione e lo sviluppo delle capacità di apprendimento ed utilizzo delle conoscenze digitali nei percorsi di base sino al più alto livello di qualificazione scientifica applicata alle tecnologie. Questo obiettivo complesso è stato approfondito nella Raccomandazione generale n. 36 del Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne: la programmazione e l'accessibilità ai corsi di base ed avanzati propri delle discipline STEM da parte delle donne e delle ragazze sono essenziali per costruire una formazione permanente in presenza e da remoto nelle materie correlate all'informazione e alla comunicazione tecnologica, sostenuta attraverso politiche e risorse finanziarie dedicate¹⁰. Il ragionamento del Comitato di controllo, ripreso in dettaglio nelle Conclusioni concordate della Commissione sulla Condizione Femminile del 2023, poggia sulla reale complessità del fenomeno di limitata presenza della componente femminile nelle discipline STEM, determinato da fattori che ineriscono innanzitutto le attitudini e capacità di apprendimento strettamente personali e motivazionali, a cui si aggiunge la collocazione in un determinato contesto economico e sociale, sia familiare sia educativo, che ha un impatto precipuo sulle scelte individuali sollecitate da modelli affatto neutri bensì maschili. In linea generale si rileva come sia questo secondo fattore a favorire una lettura delle opportunità professionali per le donne e le ragazze in ambiti altri da quello scientifico, tale da non incentivare lo stesso ingresso nei percorsi di apprendimento STEM, nella convinzione che i talenti di matrice scientifica e tecnologica siano propri degli uomini e dei ragazzi in quanto più competitivi nell'ampliamento delle capacità e nell'utilizzo delle conoscenze digitali sin dal contesto educativo di base. E', dunque, la concezione del modello professionale nel settore delle tecnologie e dell'informazione a indirizzare in modo erroneo le donne e le ragazze, convinte di non potervi accedere né rivendicare opportunità di crescita alla pari con i colleghi né, infine, di poter eccellere perché le loro attitudini e conoscenze non sono in linea con il modello in parola. Particolare importanza deve essere attribuita al ruolo interpersonale degli

¹⁰ Cfr. GONZÁLEZ-PÉREZ, S., MATEOS DE CABO, R., SÁINZ, M. (2020). *Girls in STEM: Is It a Female Role-Model Thing?*. *Frontiers in Psychology*, 11, 2204.

adulti in contatto con le giovani generazioni, con particolare riferimento alla componente femminile: i genitori e gli insegnanti sono chiamati a facilitare il superamento di una lettura tradizionale e binaria dei processi di apprendimento che conducono alle scelte professionali delle ragazze e delle donne, affinché essa, in modo esplicito o indiretto, non si traduca nel cogliere opportunità che escludano in modo pratico le discipline STEM dall'orizzonte lavorativo femminile. In via complementare anche le relazioni tra pari e, oggi, lo stesso settore digitale, possono perpetuare ideologie e stereotipi che ostacolano anche un preliminare avvicinamento delle studentesse ai percorsi STEM per verificare il loro interesse o testare le loro capacità.

Per le donne e le ragazze che hanno tenuto in minima considerazione detti pregiudizi e che hanno contato sulle proprie attitudini per sviluppare conoscenze e professionalità ad alto livello, si riscontra una *performance* migliore rispetto ai colleghi di studio o di lavoro. Pertanto, è necessario attivare in modo complessivo e partecipato processi aperti per il dibattito sulle discipline STEM e l'approfondimento delle opportunità di studio, ricerca, lavoro che esse offrono alle giovani generazioni, in condizioni di perfetta parità tra studenti e studentesse, come anche programmi guida che incentivino una lettura neutrale delle discipline stesse e che promuovano meccanismi di apprendimento formale e informale, ancorché multidisciplinare (si veda l'ampliamento dell'acronimo al fine di includervi la materia artistica – STEAM), innovativi e premianti nel medio e lungo periodo.

La preparazione digitale, se adeguatamente supportata in termini di *curricula* ed investimenti mirati, agevola la partecipazione ai processi decisionali per la configurazione, lo sviluppo e l'applicazione delle tecnologie nei quali le donne e le ragazze possono essere coinvolte in quanto utenti, creatrici di contenuti, innovatrici e *leader* digitali, lavoratrici ed imprenditrici nel settore dell'informazione e della comunicazione, contribuendo alla compilazione di misure di natura legislativa ed amministrativa, politiche, programmi e progettualità, e alla creazione di meccanismi di monitoraggio e verifica dei risultati per la garanzia della democrazia e della tutela dei diritti umani nel funzionamento e utilizzo della rete Internet, delle piattaforme e dei dispositivi digitali in senso ampio.

La preparazione nelle discipline STEM consente alle donne e alle ragazze di competere, in condizioni di piena parità rispetto agli uomini e ai ragazzi, anche nell'accesso alle carriere professionali nel settore tecnologico, superando i già descritti pregiudizi culturali e stereotipi di genere presenti

nel mondo del lavoro rispetto alla tipologia di attività, un ambito tradizionalmente caratterizzato da una predominante presenza maschile.

Non soltanto l'accesso ma anche le opportunità di crescita nel settore digitale implicano un generale incremento, oramai consolidato, delle dinamiche di produzione tecnologica tale da attrarre la componente femminile in quanto attrice di modelli imprenditoriali vincenti. In questo senso, gli attori privati che operano nel settore digitale sono chiamati a dare riscontro a tale esigenza costruendo ambienti di lavoro che incrementino la partecipazione della componente femminile ai processi creativi ed operativi propri degli apparati e strumenti digitali e a proteggerne le condizioni di sicurezza personale e professionale per prevenire situazioni di rischio ed atti e comportamenti violenti in danno delle donne e delle ragazze, sia virtuali sia fattuali.

La lettura critica circa il funzionamento dell'ambiente digitale, inclusa la rete Internet e le piattaforme aperte, in quanto insicuro e pericoloso per l'utenza femminile, passiva ed attiva, è un secondo ambito di dibattito particolarmente attuale.

Essa ha richiesto un'attenta riflessione per la definizione del fenomeno della violenza di genere facilitata dall'utilizzo delle tecnologie digitali, il quale presenta connotazioni tipiche tali da includere, tra le altre, ogni forma di discriminazione, la violenza nella sua accezione tradizionale in termini giuridici, intimidazioni o minacce, molestie, il c.d. *stalking*, il bullismo, la sorveglianza arbitraria o illegale e il tracciamento digitale, la tratta di esseri umani, l'estorsione (anche a fini sessuali), la censura, il furto di identità digitale e la condivisione di dati ed informazioni personali (il c.d. *doxing*)¹¹. In linea con tale definizione complessa, è tale ogni atto nei confronti di una donna, commesso, facilitato o intensificato attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali (telefonia, la rete Internet, piattaforme aperte, posta elettronica), contraddistinto da violenza indirizzata su base di genere e con impatto sproporzionato, che vede quale autore sia una persona conosciuta in quanto in relazione formale o informale con la vittima sia completamente sconosciuta (mediante l'utilizzo di profili anonimi), e che produce un danno psicologico, fisico, sessuale, economico, ivi incluse le forme di induzione alla violenza in modo autolesionista, alla depressione e al suicidio.

E' evidente che le fattispecie sopra menzionate ledano in modo preponderante il pieno esercizio dei diritti e delle libertà delle donne e delle ragazze, rispetto sia alla vita personale e al diritto alla riservatezza

¹¹ Cfr. BAILEY, J., BURKELL J. (2021). *Tech-facilitated Violence: Thinking Structurally and Intersectionally*. *J Gender-Based Violence*, 5:2, 531.

sia alla vita pubblica e ai diritti e libertà esercitati in un ambito sociale (opinione ed espressione, riunione ed associazione pacifica), quand'anche in quest'ultimo il ruolo della componente femminile sia eminentemente legato all'informazione e alla comunicazione in termini professionali.

Se, dunque, le fattispecie preesistevano e coesistono oggi rispetto all'ambiente digitale e alla estrema rapidità dei processi di trasformazione tecnologica ed innovazione dei dispositivi, reti e piattaforme digitali, la configurazione del fenomeno in parola sotto il profilo giuridico ha necessitato di una duplice puntualizzazione, ancora non completamente risolutiva: la verifica degli atti e comportamenti inclusi della definizione riscontrati anche *online*, e la categorizzazione degli stessi rispetto alla disciplina penale e civile in vigore giacché essi rientrano nella casistica dei reati e degli illeciti sul piano domestico ancorché occorsi in un ambiente virtuale.

In relazione al primo elemento, la identificazione di un atto o di un comportamento e la sua connotazione in quanto compressivo dei diritti e delle libertà di cui le donne e le ragazze sono titolari devono poggiare su procedure di natura investigativa e d'indagine funzionali per l'attivazione della competenza degli organismi giudiziari (operanti in prevalenza nel settore penale, non escludendosi tuttavia rimandi all'azione ed al perseguimento del responsabile anche in sede civile), in modo del tutto simile nell'ambiente *offline* e *online* e assicurando sempre la protezione della vittima in modo primario.

Quanto al rimando alla disciplina di inquadramento di dette fattispecie, pur confermandone la preminente lettura penale, le dinamiche digitali devono poter essere lette in una ottica garantista e pertanto essere confermate o revisionate per una interpretazione flessibile che ne colga i tratti evolutivi e che prevenga con estrema facilità eventuali corresponsabilità della vittima qualora consensualmente o meno, intenzionalmente o meno, abbia contribuito alla commissione dell'atto o all'assunzione del comportamento violento attraverso il dispositivo tecnologico. Ciò può accadere, a titolo esemplificativo, quando la vittima in modo surrettizio ha condiviso una propria immagine intima in forma privata, pur senza dare alcun consenso alla pubblicazione della stessa in un ambiente digitale aperto e tale condotta sia suscettibile di una valutazione limitata circa il danno prodotto nei suoi riguardi; ancora, quando la stessa immagine non necessariamente intima sia stata alterata per renderla tale e dunque il profilo digitale della persona risulti del tutto erroneo.

Affinché la categorizzazione degli atti e dei comportamenti ascrivibili alla definizione della violenza di genere facilitata dall'uso delle tecnologie

digitali sia corretta, è indispensabile inquadrare il fenomeno dal punto di vista quantitativo e qualitativo, individuandone le caratteristiche-tipo *offline* e *online*, correlarlo alle misure legislative in vigore ed alle politiche e strategie di prevenzione, validare la portata e l'impatto protettivo per il perseguimento del reato o dell'illecito, richiamando anche discipline settoriali appropriate (che potrebbero rilevare in ottica amministrativa) in funzione di un rimedio adeguato. In ultimo, nella prospettiva della vittima, la legislazione e la codicistica di riferimento devono assicurare un accesso facile, rapido, non costoso e trasparente ai meccanismi giudiziari come anche soluzioni immediate per la rimozione dei contenuti nell'ambiente digitale, che dunque anticipano la misura di rimedio finale.

La duplice portata, positiva e negativa, delle dinamiche evolutive dell'ambiente digitale, rispetto ai dispositivi, alla rete Internet e alle piattaforme aperte, rappresenta un ulteriore ambito di interesse ed approfondimento da parte degli attori pubblici e privati con specifico riferimento all'intelligenza artificiale in un'ottica di genere.

Invero, a fronte della marcata rapidità delle conoscenze tecnologie in ordine ai meccanismi automatizzati e al loro sempre più ampio utilizzo implicante benefici sociali e vantaggi economici dipesi dalla velocità e semplificazione dei processi digitali, al contempo le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale possono generare rischi per la sicurezza dell'ambiente digitale e degli utenti che vi operano e, in merito ai temi di genere, incrementarne un funzionamento discriminatorio e di imperfetta parità di accesso e di utilizzo delle opportunità digitali stesse. La risposta collettiva a tali criticità insite nella digitalizzazione basata sull'intelligenza artificiale, promossa al livello internazionale, è stata formulata non in una accezione giuridica: non vi sono ancora le precondizioni per la formulazione di *standard* ad impatto vincolante nei confronti degli attori pubblici e privati presenti nei contesti in cui il dibattito su benefici e rischi derivanti dall'intelligenza artificiale è ora in corso. La riflessione pertanto ha agevolato una lettura etica del funzionamento dei dispositivi digitali in senso ampio basati su meccanismi di automatizzazione, affinché la configurazione tecnica e il funzionamento dell'algoritmo per le tecnologie attuali siano rispettosi dei diritti umani e, in particolare, dei diritti di genere.

L'intelligenza artificiale, in questo senso, opera secondo parametri che hanno un impatto positivo nella dimensione di genere quando la raccolta ed analisi automatizzata dei dati non sconta errori tecnici o intenzionali: i primi possono dipendere dalla raccolta e analisi parziale dei dati o dalla stessa parziale capacità di analisi automatizzata dei grandi dati; i secondi

sono determinati dal ragionamento umano a fondamento dell’algoritmo quando intenzionalmente basato su stereotipi di genere che riproducono i pregiudizi reali presenti nel contesto sociale anche in un ambiente digitale, e che potrebbe essere corretto coinvolgendo la componente femminile nella progettazione dei meccanismi automatizzati, superando i divari educativi nelle discipline STEM e incentivando le carriere femminili nel settore digitale.

In questa ultima accezione risiede il valore aggiunto dell’intelligenza artificiale in una dimensione di genere: il suo utilizzo dovrà essere ulteriormente esteso per affrontare le condizioni di disuguaglianza delle donne e delle ragazze dal punto di vista educativo, economico e sociale, e per promuovere reali pari opportunità, assicurando al contempo un accesso sicuro all’ambiente digitale e la rimozione di una lettura discriminatoria delle tecnologie.

Se la dimensione di genere ha assunto una portata significativa nell’attuale dibattito internazionale correlato alla trasformazione tecnologica e all’innovazione digitale, per confermare tale portata e utilizzare le conoscenze scientifiche per il superamento dei divari di genere in questo ambito è necessario consolidare l’approccio di *mainstreaming* affinché ogni politica possa includere la componente femminile e incentivarne il valore aggiunto in un’ottica multi-settoriale, preventiva ed efficace nell’affrontare le disuguaglianze sociali e gli stereotipi culturali. Il recepimento e l’inclusione attiva di una visione femminile è fondamentale nei passaggi di compilazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e delle misure in ogni ambito della vita pubblica: tali elementi possono essere agevolati soltanto attraverso il coinvolgimento delle donne e delle ragazze nel processo ora descritto.

Un ulteriore fattore positivo è la disponibilità, la raccolta e l’analisi dei dati, in forma disaggregata, per riflettere la composizione demografica e sociale della comunità e per comprendere quali strumenti utilizzare per il superamento dei divari di genere. La neutralità statistica è centrale soprattutto in riferimento ai divari digitali: consente di ripensare i dispositivi in uso e di progettarne tecnologicamente di nuovi che siano caratterizzati da sicurezza, accessibilità, semplicità funzionale, chiarezza dei contenuti e del linguaggio, trasparenza, neutralità. La metodologia in uso a livello internazionale, introdotta dall’Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, poggia su questi parametri: l’utenza che accede ed utilizza i dispositivi digitali in senso ampio è misurata attraverso indicatori disaggregati per genere, età, istruzione, condizione professionale, settore d’impiego; in via addizionale,

si esamina il comportamento dell'utente femminile rispetto ai dispositivi telefonici, alla rete Internet, al possesso di conoscenze e capacità nell'ambito delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Tuttavia, se è vero che l'ambiente digitale è privo di confini tradizionali e che l'utente è collocabile ovunque, oggi è importante investire nella raccolta ed analisi dei dati mediante una comune metodologia d'indagine ed indicatori *standard* strumentali per la definizione ed attuazione di politiche efficaci anche nella dimensione di genere.

CAPITOLO II*

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

1. Le dinamiche di genere nella prospettiva dei processi di crescita economica e benessere sociale nell'analisi quantitativa e nell'assistenza tecnica dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

Il ruolo ed il contributo delle donne e le ragazze al progresso culturale, alla crescita e alla stabilità economica, alle dinamiche proprie del mondo del lavoro, è oggetto di indagine ed analisi primaria nel quadro dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE/OECD) muovendo da una considerazione oggettiva che riguarda la preminente composizione demografica della popolazione femminile su scala globale e l'aspettativa di vita nella prospettiva di genere.

La raccolta dei dati e l'identificazione delle principali modalità di sviluppo sul piano nazionale ed internazionale restituiscono periodicamente il persistere di molteplici divari tra le componenti maschile e femminile della popolazione in età lavorativa, nell'ambito sia pubblico sia privato. Si tratta di divergenze inerenti innanzitutto l'apprendimento nel sistema educativo, dal livello di base sino all'istruzione accademica e alla formazione specialistica; ciò determina, sulla base dei talenti, delle capacità e delle conoscenze, opportunità diversificate nell'accesso alla professione in ogni settore produttivo con impatto diretto sul grado retributivo e pensionistico; le divergenze implicano altresì soluzioni di compromesso tra scelte personali e lavorative per difficoltà quotidiane in termini di conciliazione e dunque di flessibilità occupazionale, in favore della scelta delle donne e delle ragazze per opzioni d'impiego informali e non retribuite sulla base dei parametri tradizionali.

I divari in esame si sono acuiti durante e al termine dell'emergenza pandemica, in ragione della presenza della componente femminile in ambiti professionali tra i più esposti (ad esempio il comparto sanitario) e colpiti (il terziario in generale), soprattutto in riferimento ad attività d'impresa come

* Il presente capitolo si deve a Cristiana Carletti.

anche in relazione alla sovradimensione propria dell'impiego informale e dei carichi familiari, per nulla retribuiti; tuttavia il tasso di occupazione, misurato tra il quarto quadrimestre del 2019 e il quarto quadrimestre del 2022, non ha presentato numeri diversi per gli occupati uomini e donne, ed anzi ha incentivato il rientro nel mondo del lavoro in soluzioni contrattuali qualitativamente più elevate e mediamente più remunerative.

Sulla scorta di tali riflessioni generali l'Organizzazione ha nuovamente attribuito un peso specifico alla componente femminile in quanto fondamentale per assicurare la protezione e la promozione dei diritti di genere, per incrementare le condizioni economiche e sociali della collettività in senso ampio, incentivando il benessere diffuso ed alimentando il superamento di percezioni o situazioni fattuali caratterizzate da discriminazioni multiple strutturali ed istituzionalizzate, sino a determinare un impatto reale sul prodotto interno lordo delle economie di sistema su base nazionale – calcolato in media, per tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, in un aumento del 9.2% entro il 2060.

L'analisi quantitativa condotta dall'OCSE sui temi di genere consente un inquadramento preliminare, alla base di successivi approfondimenti in alcuni settori ritenuti maggiormente rilevanti per facilitare l'adozione di un efficace approccio di *mainstreaming* nell'affrontare i già menzionati e persistenti divari registrati rispetto alle componenti maschili e femminile della popolazione¹.

Sebbene le donne e le ragazze completino i percorsi d'istruzione obbligatoria e conseguano votazioni più alte rispetto ai pari maschili (nel 2021, in media il 53% rispetto al 41%), l'OCSE ha registrato una settorializzazione predominante delle discipline di studio ed apprendimento ben distante rispetto alle opportunità ed offerte di lavoro in settori oggi particolarmente attrattivi e trainanti sotto il profilo economico.

In relazione alle possibilità di accesso alla professione e ai settori produttivi d'interesse, le donne percepiscono una retribuzione inferiore

¹ Per una ricostruzione in ordine alla parallela e complementare analisi dottrinale circa la presenza e il contributo femminile ai processi di sviluppo economico cfr., *ex multis*, DOEPKE, M., TERTILT, M., VOENA, A. (2012). *The Economics and Politics of Women's Rights. Annual Review of Economics*, 4 (1): 339–72; ESWARAN, M. (2014), *Why Gender Matters in Economics*, Princeton, NJ, Princeton University Press; RIMMER, H. (2016), *The Architecture of Women's Economic Empowerment*. IntLawGrrls, 23 April 2016; CHRISTOPHERSON, K., YIADOM, A., JOHNSON, J., FERNANDO, F., YAZID, H., THIEMANN, C. (2022). *Tackling Legal Impediments to Women's Economic Empowerment*. IMF Working Paper WP/22/37, International Monetary Fund, Washington, DC; TERTILT, M., DOEPKE, M., HANNUSCH, A., MONTENBURCK, L. (2022). *The Economics of Women's Rights*. NBER Working Paper 30617, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

rispetto ai colleghi uomini per pari condizioni di impiego e di impegno orario giornaliero (nel 2021 il divario di retribuzione in ragione del genere corrisponde al 12% per le unità maschili e femminili impiegate a tempo pieno)². Ancora, le donne costruiscono con estrema difficoltà un percorso di crescita professionale secondo modalità e tempistiche similari rispetto alla componente maschile (nel settore privato il divario nell'avvio di iniziative d'impresa tra uomini e donne, calcolato nel 2021, è pari al 30%), non acquisiscono ruoli decisionali al più alto livello (in un rapporto pari ad un terzo rispetto alle posizioni di *leadership* maschile nel settore pubblico), vengono coinvolte in via limitata nei processi di pianificazione e gestionali e sono indirizzate nella scelta di soluzioni lavorative flessibili (nel 2021, in media, l'impiego a tempo parziale – computabile in meno di 30 ore a settimana, ha riguardato il 21.5% delle donne rispetto al 7.7% degli uomini) per assumere ulteriori impegni di natura personale e familiare, senza dividerne l'onere con il partner e senza percepire alcuna retribuzione supplementare. L'impiego professionale definito informale è stimato in media incidere per il 15% sul prodotto interno lordo negli Stati membri dell'Organizzazione. Se la popolazione in età lavorativa riscontra tali divari di genere, il dato inerente l'uscita dalla professione poggia sull'aspettativa di vita, più alta per le donne (82 anni e 2 mesi) rispetto agli uomini (76 anni e 7 mesi): a fronte della evidente longevità della popolazione femminile, la soluzione pensionistica è anticipata per le donne lavoratrici (a 61 anni e 8 mesi, rispetto ai 62 anni e 9 mesi per gli uomini) e rimarrà tale anche nei prossimi decenni, confermando un importo decisamente più basso dipeso dalla minore retribuzione nel corso della carriera, priva di importanti avanzamenti tali da determinarne uno più elevato al termine dell'impegno nel mondo del lavoro.

La ricostruzione quantitativa circa la presenza ed il contributo femminile ai processi di sviluppo economico ha permesso all'OCSE di formulare indicazioni mirate all'indirizzo della *membership* attraverso atti di natura raccomandatoria che possono essere letti quali strumenti di assistenza tecnica per l'introduzione dell'approccio di *gender mainstreaming* nel quadro della *governance* istituzionale e per la compilazione ed attuazione di politiche multi-settoriali incentivanti la componente femminile.

Le Raccomandazioni adottate nel 2013 e nel 2015, focalizzate rispettivamente sulla promozione della parità di genere nei settori dell'educazione, dell'impiego e della imprenditorialità, e nella vita pubblica

² Su questi due aspetti critici cfr. BLAU, F.D., KAHN, L.M. (2017). *The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations*. *Journal of Economic Literature*, 55 (3): 789–865; SEVER, C. (2022). *Gendered Laws and Labour Force Participation*. *Applied Economics Letters*.

in linea generale, suggeriscono le migliori modalità per affrontare e superare in maniera proattiva i divari di genere presenti nella società attuale.

La prima, adottata dal Consiglio ministeriale il 29 maggio 2013, propone una serie di modelli per la compilazione di misure di natura legislativa, programmatica, di monitoraggio e valutazione dei risultati, ad impatto informativo presso l'opinione pubblica relative ai sistemi e percorsi di apprendimento (con evidente limitazione, recentemente affrontata con particolare determinazione nella programmazione scolastica nazionale, per le discipline STEM tradizionalmente ritenute non accessibili per le studentesse); in essa si affrontano numerosi sub-temi: l'assunzione di responsabilità e carichi genitoriali in modo equilibrato e conciliante rispetto agli impegni professionali nell'ambito sia pubblico sia privato (attraverso politiche familiari appropriate e strumenti finanziari incentivanti); l'incentivazione della *leadership* femminile nei ruoli e processi decisionali; il superamento del divario retributivo esistente tra occupati uomini e donne (per una percentuale media della retribuzione pari a circa il 15%); la necessaria trasparenza informativa, la prevenzione e gestione delle condotte discriminatorie e violente in danno della lavoratrice; la promozione dell'attività d'impresa femminile (contando su un reale accesso alle risorse finanziarie – anche nel formato micro - ed includendo la previsione del sistema di quote, già presente in alcuni Stati membri dell'OCSE per il settore pubblico come anche misure di *mentoring* e *counselling*); l'attenzione mirata a particolari categorie di donne vittime di discriminazioni multiple in ragione della specifica condizione di vulnerabilità; la conoscenza ed utilizzo delle nozioni finanziarie per le donne e le ragazze nella vita personale, familiare e lavorativa; la garanzia di un effettivo approccio di *mainstreaming* nella configurazione di politiche pubbliche anche nella prospettiva gestionale finanziaria, e nell'introduzione ed attivazione di meccanismi di monitoraggio e di responsabilità nel caso in cui le politiche non abbiano un reale impatto positivo sulla condizione femminile. Nella Raccomandazione, ulteriore attenzione viene riservata alla rilevanza della raccolta e analisi dei dati disponibili per la ricostruzione della stessa condizione femminile, come anche al potenziale insito nel partenariato multi-attoriale (enti pubblici, settore privato, associazioni datoriali, organizzazioni in rappresentanza dei datori di lavoro, società civile) incaricato di promuovere l'*empowerment* delle donne e delle ragazze nei settori di riferimento.

La Raccomandazione sulla parità di genere nella vita pubblica è stata adottata il 14 dicembre 2015 e ha quali principali destinatari i decisori politici nell'adozione dell'approccio di *mainstreaming*, richiamando peraltro

il principio inclusivo di natura istituzionale definito come 'whole-of-government strategy', corredato da appositi meccanismi di monitoraggio e valutazione dei risultati, per incrementare la presenza e la partecipazione delle donne e delle ragazze nel sistema decisionale pubblico (organismi politici ed apparati giudiziari), nel sistema del pubblico impiego, nella prospettiva propria della cooperazione internazionale. Il ragionamento sotteso alla compilazione di questa Raccomandazione attiene alla necessità di un cambio di passo culturale per il superamento degli stereotipi che sinora hanno impedito di raggiungere risultati positivi nella compilazione e attuazione delle politiche, delle procedure e delle pratiche ad impatto diretto sulla società, declinata nella sua componente femminile. Se è vero che le donne impiegate nel settore pubblico rappresentano la maggioranza dei lavoratori in un alto numero di Stati membri dell'Organizzazione, nondimeno si registrano con una certa frequenza criticità nel raggiungimento delle posizioni dirigenziali apicali e nell'allontanamento dal lavoro per concause personali e familiari (c.d. segregazione verticale) o l'assunzione di incarichi ancillari o marginali (c.d. segregazione orizzontale). Pertanto, a corredo della Raccomandazione stessa, l'OCSE ha adottato un documento di orientamento (*toolkit*) utile, mediante la identificazione di priorità e l'attivazione di procedure di verifica, per la definizione di politiche e servizi modello come anche per lo scambio di informazioni e buone pratiche, affinché agevolino la partecipazione attiva delle donne e delle ragazze ai processi decisionali in ambito pubblico, al fine di istituzionalizzare il *mainstreaming* di genere e rendere possibile, nel lungo periodo, il reale bilanciamento di ruoli negli organismi pubblici di natura legislativa, esecutiva e giudiziaria, a tutti i livelli.

Il dispositivo delle due Raccomandazioni sopra esaminate è stato oggetto di verifica in termini di recepimento delle indicazioni da parte degli soggetti destinatari, pubblici e privati: senza alcun dubbio risultati apprezzabili si sono registrati in relazione al divario retributivo, attraverso procedure di condivisione dell'informazione in ordine ai salari rispetto al tipo di professione e alla trasparenza del *reporting*; diversamente il tasso di occupazione femminile non è stato incentivato, implicando una condizione diffusa di povertà, e laddove l'impiego sia stato reso accessibile le opzioni di impegno sono state in prevalenza parziali e in settori produttivi scarsamente remunerativi. In riferimento alla regolamentazione dei modelli conciliativi, è ancora presente una notevole divergenza dei carichi di cura familiare, affrontata solo in alcuni Stati membri mediante l'introduzione di misure di congedo per paternità equivalenti a quelle già in essere per le madri, mentre sono diffuse le misure di assistenza finanziaria e di tassazione agevolata

come anche di ritorno graduale alla professione in conseguenza di servizi per l'infanzia più accessibili e di miglior qualità. L'adozione di sistemi di inclusione e partecipazione delle donne e delle ragazze agli organismi e ai processi decisionali in ambito pubblico o di assunzione di posizioni di *leadership* nel contesto imprenditoriale, in altre parole i meccanismi obbligatori basati su quote di genere, hanno garantito risultati quantitativi apprezzabili³: tuttavia il soffitto di cristallo, nei diversi livelli in cui la pubblica amministrazione si articola, permane (dal 32% nel 2015 al 37% nel 2020, per quanto concerne le posizioni dirigenziali più elevate) e simili valori sono registrati negli organi parlamentari di 13 dei 38 Stati membri dell'Organizzazione, senza dubbio piuttosto limitati in ordine agli apparati giudiziari; al contempo, nel sistema d'impresa le donne hanno minori opportunità rispetto agli uomini di avviare un'attività in modo autonomo (nel 2020, il 30% in meno), di testare le proprie abilità, di creare reti imprenditoriali, di avere accesso ad adeguate risorse finanziarie.

In via complementare rispetto ai suggerimenti di portata raccomandatoria indirizzati alla *membership*, l'Organizzazione ha effettuato una ricognizione complessiva dei sistemi di tassazione introdotti e gradualmente revisionati da parte delle competenti autorità governative al fine ultimo di promuoverne una lettura applicativa incentivante le condizioni economiche della popolazione femminile. L'analisi tecnico-finanziaria ha riguardato la posizione individuale del contribuente, uomo o donna, la tipologia di impiego e la natura del contratto, le dinamiche dell'esperienza professionale correlate all'età di ingresso nel mondo del lavoro e alle uscite temporanee (per la maternità, ad esempio), alle misure incentivanti soluzioni di impiego a tempo parziale rispetto al tempo pieno.

Invero, benché i sistemi di tassazione debbano rispondere a criteri di effettiva neutralità sulla base del ruolo professionale e del contributo allo sviluppo nei settori produttivi trainanti, soprattutto nel contesto privato, si riscontrano molteplici *bias* impliciti ed espliciti nella prospettiva di genere, i quali richiedono un approccio inclusivo e partecipativo della componente femminile nella determinazione delle priorità, nella configurazione ed attuazione delle politiche per la crescita e la stabilità

³ Diversamente, la dottrina rileva particolari criticità, comunque divisive, sul tema: KEREVEL, Y. (2019). *Empowering Women? Gender Quotas and Women's Political Careers*. *The Journal of Politics*, Vol. 81/4, pp. 1167-1180; MILAZZO, A., GOLDSTEIN, M. (2019). *Governance and Women's Economic and Political Participation: Power Inequalities, Formal Constraints, and Norms*. World Bank Research Observer 34 (1): 34-64; DENIS, E. (2022). *Enhancing gender diversity on boards and in senior management of listed companies*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 28, OECD Publishing, Paris.

economica, nell'aggiornamento dei meccanismi di tassazione attraverso il contributo delle donne nei processi decisionali ad impatto legislativo e strategico.

Detti *bias* riproducono, in sostanza, l'accezione del principio di non discriminazione di natura diretta ed indiretta⁴. Quando impliciti, sono identificabili rispetto alla tipologia di tassazione - imposta in ordine all'esercizio della professione, ai consumi, sui capitali - che talvolta, pur essendo neutrale, viene applicata diversamente rispetto al contribuente uomo o donna; quando espliciti, i *bias* sono riferibili alla tassazione diretta e personale della donna e alle agevolazioni che poggiano sulla componente femminile in termini di minor peso o maggiore flessibilità fiscale, implicando allo stesso tempo una specifica connotazione della donna in quanto 'second earner' rispetto al partner nel nucleo familiare, figura alla quale si attribuisce un maggior peso contributivo inerente i meccanismi di tassazione. In linea generale, anche i modelli di tassazione mista sono favorevoli al contribuente, quand'anche donna, e tuttavia se incidono in modo determinante sul reddito, sul capitale o sui consumi, possono risultare svantaggiosi. Simili osservazioni sono state formulate in ordine alla figura-tipo di contribuente che opera nel rispetto delle regole o che, al contrario, le viola, ragionando sulla condizione di non-neutralità bensì di caratterizzazione della natura del contribuente in quanto donna.

L'OCSE ha invitato la *membership* a valutare il funzionamento dei meccanismi di tassazione, per una opportuna revisione tesa a superare i *bias* impliciti nella prospettiva di genere a partire dall'impatto della tassazione stessa sul contribuente donna contando su una ampia ed articolata raccolta di dati disaggregati al fine di riconfigurare politiche fiscali favorevoli per le contribuenti in termini previsionali, di allocazione degli stanziamenti pubblici, di verifica della *compliance* fiscale⁵. In questo ambito l'Organizzazione nel 2021, nel quadro del *Forum* Globale relativo all'Amministrazione Fiscale, ha lanciato il programma per le donne *leader* nella trasparenza fiscale, con l'obiettivo di facilitare lo scambio di conoscenze,

⁴ Cfr. HTUN, M., JENSENIUS, F., NELSON-NUÑEZ, J. (2019). *Gender-Discriminatory Laws and Women's Economic Agency. Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*, 26 (2): 193–222.

⁵ Cfr. THOMAS, A., O'REILLY, P. (2016). *The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women*, OECD Taxation Working Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris; BERTRAND, J., PERRIN, C. (2022). *Girls Just Wanna Have Funds? The Effect of Women-Friendly Legislation on Female-Led Firms' Access to Credit. International Review of Law and Economics*, 72 (December): 106101; COELHO, M.D., DAVIS, A., KLEMM, A.D., OSORIO BUITRON, C. (2022). *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality*. International Monetary Fund, Washington, DC.

pratiche ed esperienze nella gestione della materia fiscale.

Un'ultima indagine prospettica comprensiva delle dinamiche di genere è stata condotta dall'Organizzazione in merito agli interventi di carattere cooperativo, in considerazione della particolare rilevanza assunta dagli obiettivi della parità di genere e dell'*empowerment* di donne e ragazze nel quadro dell'assistenza ufficiale allo sviluppo. Ad oggi il linguaggio cooperativo adoperato dall'OCSE in questo ambito è stato modificato, utilizzando una lettura dinamica dell'assistenza focalizzata sui temi di genere (*gender equality continuum*) che tende ad identificare gli obiettivi principali dell'intervento in termini di impatto: da quello negativo o strumentale per lo sfruttamento, considerato dannoso (*harmful*) per la popolazione femminile giacché implicante fattori di rischio, a quello neutrale (*blind, accomodative*) che non tiene in considerazione la componente femminile e pertanto perpetua le diseguaglianze di genere, sino a quello sensibile (*sensitive, aware*) il quale si trasla nell'impatto responsabile (*positive*) per la parità di genere, o anche trasformativo (*transformative*) per modificare i principi, i valori e le norme in funzione della parità di genere e delle relazioni di potere tra componente femminile e maschile nella società.

Nell'esercizio del proprio mandato, il Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE (OCSE-DAC) ha introdotto innanzitutto il fattore genere quale parametro di misurazione dei documenti programmatici e degli interventi realizzati sul piano bilaterale dalla *membership* in favore dei *partners*, beneficiari dell'assistenza in parola. L'indagine è stata ampliata al fine di ricomprendere informazioni sulla quantità e la qualità dell'assistenza finanziaria al di fuori dei canali bilaterali da parte degli Stati membri del Comitato, come anche il sostegno finanziario assicurato dagli attori privati: la c.d. 'blended finance' o anche l'approccio di assistenza definito quale 'gender lens investing' nel 2020 è stato oggetto di esame, riscontrandosi l'inserimento della componente di genere tra gli obiettivi dell'assistenza rilasciata.

Nel più recente biennio 2020-2021, gli Stati membri del Comitato hanno garantito un impegno finanziario di 57.4 miliardi di dollari (il 44% dei fondi dell'assistenza bilaterale) in interventi finalizzati alla promozione della parità di genere, ovvero introducendola quale obiettivo prioritario (51.6 miliardi di dollari, 40% dell'assistenza bilaterale); ancora, fondi dedicati sono stati allocati in favore di associazioni femminili (574 milioni di dollari in media per anno) e per il contrasto alla violenza nei confronti di donne e ragazze (458 milioni di dollari in media per anno). Al fine di monitorare la *performance* degli Stati membri in tale prospettiva, il *Network*

sulla parità di genere creato dall'Organizzazione (*Gendernet*) ha elaborato e sta utilizzando con cadenza annuale un apposito indicatore: il *gender equality policy marker* focalizza l'attenzione sugli interventi cooperativi realizzati dagli attori governativi e privati che attribuiscono alla parità di genere la natura di obiettivo di *policy*. I dati raccolti registrano: ciascun programma o progetto focalizzato sulla parità di genere, l'importo finanziario stimato, la percentuale delle risorse finanziarie degli Stati membri del Comitato destinata alla promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile, i settori prioritari d'intervento, gli investimenti in settori specifici, i Paesi prioritari in quanto beneficiari dell'assistenza ufficiale allo sviluppo. Adottando una metodologia trasparente per la misurazione dell'impegno e del correlato riscontro allocativo delle risorse finanziarie sul piano bilaterale, il *marker* posiziona ciascun donatore rispetto alla determinazione della parità di genere quale: principale obiettivo dell'azione cooperativa nonché centrale nella configurazione dell'intervento e nel conseguimento dei risultati attesi (*marked 2*); importante obiettivo, inserito nella programmazione e nel progetto in ragione di un approccio di *mainstreaming* (*marked 1*); obiettivo assente o non inserito nella programmazione e nel progetto in esame (*marked 0*).

In via complementare rispetto al *marker* ora descritto, l'Organizzazione ha elaborato anche un meccanismo basato su codici/finalità allo scopo di tracciare le attività riferite ai soggetti beneficiari dell'assistenza finanziaria, in specie le organizzazioni di matrice femminista, o alla tematica della violenza di genere.

Se si richiamano strumenti di indagine ed analisi di più ampia portata, funzionali per la misurazione delle condizioni delle donne e delle ragazze in termini di parità, pari opportunità ed *empowerment* femminile, l'OCSE utilizza indicatori già in uso in altri sistemi intergovernativi, con particolare attenzione ai settori dell'educazione (i punteggi PISA-lettura e comprensione per studenti e studentesse; i punteggi PISA-STEM per studenti e studentesse; la percentuale di laureate/i), del lavoro (la forza lavoro in termini percentuali, le professioni manageriali, il divario retributivo per lavoratori e lavoratrici a tempo pieno, la percentuale di donne quali lavoratrici autonome e con impiegati), della *leadership* (la percentuale di donne negli organi parlamentari, nel settore d'impiego pubblico, nelle posizioni apicali del sistema di governo).

L'Organizzazione ha altresì proposto un ulteriore e mirato strumento di analisi, il quale può essere direttamente comparato agli indici già illustrati nella parte iniziale del presente volume e che tuttavia è caratterizzabile per la metodologia strutturata e la conduzione di un attento ed articolato

monitoraggio circa la condizione della popolazione femminile negli Stati membri rispetto alle variabili economiche, sociali ed istituzionali. L'Indice delle Istituzioni Sociali e di Genere (*Social Institutions and Gender Index* - SIGI), introdotto nel 2009, viene utilizzato dal Centro per lo Sviluppo dell'OCSE allo scopo di misurare periodicamente la discriminazione di genere negli apparati e organismi sociali, riscontrabile in strumenti legislativi di natura formale e informale e in norme e pratiche prettamente sociali.

La raccolta quantitativa e l'analisi qualitativa dei dati su base nazionale, nei pregressi cicli di pubblicazione nel 2012, 2014 e 2019 e nel 2023, riscontra importanti e concrete limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà delle donne e delle ragazze, da cui discende un reale impedimento nell'accedere a meccanismi rimediali di natura giurisdizionale e non e a cogliere tutte le opportunità che permettono loro di contribuire alla crescita economica e sociale della comunità in senso ampio, a compiere scelte personali e professionali libere e consapevoli, a partecipare ai processi decisionali che le riguardano direttamente, a determinare un importante impatto sulla comunità per agevolare cambiamenti culturali nei principali settori – educazione, salute, lavoro.

L'Indice posiziona gli Stati membri rispetto a quattro dimensioni lette nella prospettiva discriminatoria: l'ambito familiare, nel quale il ruolo della donna è limitato ai sensi della disciplina legislativa formale e informale e delle norme e pratiche sociali che ineriscono l'istituto matrimoniale *in costruendo e destruendo*, la genitorialità, le responsabilità proprie e condivise, i diritti correlati all'eredità; l'integrità fisica, che include la conoscenza e la consapevolezza del proprio corpo e le modalità di protezione, soprattutto in situazioni di estrema vulnerabilità (atti di violenza, mutilazioni genitali femminili) che portano ad una condizione di povertà diffusa; l'accesso alle risorse produttive e finanziarie, limitato o negato nella declinazione della proprietà, del controllo e dell'utilizzo della terra, come anche dell'opportunità di svolgere un lavoro dignitoso e di poter usufruire di servizi finanziari secondo la legislazione formale e informale, le norme e le pratiche sociali che hanno accentuato tale limitazione concretamente attribuendo una preminente competenza in merito alla componente maschile; la dimensione discriminatoria tipica delle leggi e delle pratiche che impediscono alle donne e alle ragazze di esercitare le libertà civili, dunque di utilizzare gli spazi pubblici, di condividere le proprie idee politiche ed esprimerle attraverso i processi elettivi, di partecipare alla vita pubblica in qualità di *leader* e portatrici di idee e contributi nei processi decisionali per la gestione della cosa pubblica, in particolare nei settori-chiave dell'istruzione e della sanità.

CAPITOLO II*

I G-7/20 groups e la promozione della parità di genere e dell'empowerment femminile

SOMMARIO: 1. Le caratteristiche strutturali ed operative – 2. L'inserimento in agenda dei temi di genere in una prospettiva (non soltanto) economico-sociale – 3. Il ruolo della Presidenza nella promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile: considerazioni a margine delle agende più recenti.

1. Le caratteristiche strutturali ed operative

Per una miglior comprensione circa l'inserimento dei temi di genere nell'agenda dei c.d. *G-groups* a composizione variabile, la lettura di tali temi nella duplice dimensione politica ed economica, l'evoluzione dei concetti e del linguaggio utilizzato dai *Leaders* nel negoziato finalizzato all'adozione di documenti di orientamento ed impegno, è necessario innanzitutto formulare alcune considerazioni preliminari sulla configurazione tipica dei *G-groups* stessi, sull'articolazione diversificata in relazione alle priorità strategiche definite dalle Presidenze di turno, sul ruolo e sulle modalità di interlocuzione con gli attori non istituzionali, ed infine sulla natura e sull'impatto dei documenti finali prodotti alla conclusione della Presidenza di turno da leggersi in continuità e/o discontinuità nel riconoscimento della rilevanza dei temi di genere sino ad oggi.

Nella letteratura dedicata alla conduzione delle relazioni internazionali i *G-groups* costituiscono la sede preferenziale per un confronto costruttivo tra le principali potenze economiche sul piano globale, benché esso sia già condotto nei consessi intergovernativi tradizionali seppur secondo procedure e modalità che spesso risultano contrastanti e discordanti¹. In particolare,

* Il presente capitolo si deve a Cristiana Carletti.

¹ Interessanti contributi dottrinali sono stati prodotti sul tema: WOUTERS, J., VAN KERCKHOVEN, S. (2014). *Gx Summitry at Crossroads. Diplomatism*, Vol. 2, No. 7, 10-12; *id.* (2017). *The Gx Contribution to Multilateral Governance: Balancing Efficiency and Inclusiveness. Studia Diplomatica*, Vol. 68, No. 3, pp. 45-64; SCHOLTE, J.A. (2016).

in ordine alla composizione più ristretta propria del G7, richiamando il concetto operativo del ‘minilateralismo’, le dinamiche operative sono risultate più efficaci in quanto relativamente prive della contrapposizione tra interessi politici ed economici, facilitando l’aggregazione sui temi in dibattito. Al contempo, in ragione del più alto numero di Paesi nel G20, le dinamiche di cooptazione e inserimento nel dibattito hanno permesso agli Stati caratterizzati da economie emergenti e trainanti di bilanciare la pregressa e preminente prospettiva occidentale, con il comune intento di prendere atto di condizioni di mancato progresso e di assumere impegni congiunti per avanzare, politicamente ed economicamente, in via parallela sul piano domestico ed internazionale.

In una ulteriore accezione i *G-groups* consentono una partecipazione più ampia ed inclusiva in favore di Paesi indubbiamente importanti per la definizione di ulteriori obiettivi congiunti ad impatto economico, determinata dalla lettura interdipendente delle variabili finanziarie nel sistema globale. In questo senso l’analisi dei multi-rischi per la stabilità finanziaria su scala mondiale rimanda necessariamente al ruolo e al contributo di tali Paesi, i quali non solo agiscono in piena parità nel regolare e monitorare i processi di *governance* finanziaria ma sono allo stesso tempo responsabili nel garantire la predetta stabilità.

Ancora, i *G-groups* possono essere considerati un interessante modello strutturale ed operativo in ordine alla *governance* politica ed economica globale poiché analizzano le dinamiche in atto e reagiscono in termini tecnici quando l’impegno dei Paesi si traduce nel recepimento di indicazioni di regolamentazione da introdurre sul piano domestico suggerite dai sistemi intergovernativi tradizionali a vocazione tecnica, superando ogni ostacolo insito nelle procedure di voto presenti in questi ultimi.

Sulla base di tali elementi preliminari, il G7 ed il G20 possono essere esaminati e comparati rispetto alla composizione, alle priorità definite in termini materiali e formali, alle caratteristiche strutturali ed operative.

Il G7 è stato istituito nel 1975 e ha incluso, nel periodo compreso tra il 1998 ed il 2014, anche la Federazione Russa (dunque nella declinazione del G8), con la finalità principale di delineare il nuovo assetto economico mondiale in risposta alla crisi petrolifera e al crollo del sistema dei tassi di cambio fissi. Il G20 è stato creato nel 1999 per volontà dei Ministri competenti per i *dossier* economici e finanziari e dei Governatori delle Banche Centrali nel prevenire e gestire le crisi cicliche in grado di minare i

Summitry, governance, and democracy, in MACE, G., THERIEN, J.P., TUSSIE, D., DABÈNE O. (eds.). *Summits and regional governance*. Abington: Routledge, pp. 13-29.

mercati su scala globale.

Gli obiettivi dei G-groups sono formulati in linea generale ampliando i settori d'interesse ed impegnando i membri ad agire attraverso una serie di misure ad impatto legislativo e regolamentare, in via principale nell'ambito economico e finanziario e producendo, indirettamente, importanti conseguenze in ogni area produttiva. Nella declinazione dell'impegno (*commitment*), gli obiettivi non presentano una natura obbligatoria bensì volontaria e funzionale per incrementare il livello di azione nazionale e di cooperazione internazionale e possono essere stati suggeriti anche dalle Organizzazioni intergovernative con spiccato mandato statutario economico, corredati da appositi approfondimenti istruttori che ne evidenziano l'importanza. L'obiettivo, in passato, è stato definito in modo generico o quantitativamente esatto: in questa seconda ipotesi, esso ha determinato l'introduzione di appositi indicatori di misurazione del conseguimento dei risultati attesi. Altrimenti l'obiettivo ha implicato sia un impegno attuativo od omissivo rispetto all'attuazione di determinate politiche tali da consolidare o alterare le dinamiche economiche e finanziarie in senso restrittivo. Ancora, l'obiettivo è stato concepito in modalità modulare ovvero richiamando diverse e intercorrelate misure ed azioni, sino ad includere l'ipotesi di importanti riforme strutturali degli apparati economici e finanziari nazionali. In ultimo, la reiterazione degli obiettivi e degli impegni nei turni di Presidenza è stata considerata in modo assolutamente flessibile, consentendo di non formulare più quelli ritenuti non significativi o di difficile realizzazione.

Sotto il profilo strutturale ed operativo, la Presidenza annuale viene assunta a turno da un membro e ha il compito di predisporre l'agenda delle riunioni preparatorie, di natura tecnica o a vocazione politica nei settori di maggior interesse, in previsione del Vertice dei *Leaders*, rappresentati in questa occasione dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G-group. In via parallela, l'apparato dei G è stato articolato sino ad includere, nel formato dei gruppi di lavoro o di coinvolgimento (*engagement*) di attori non istituzionali, di matrice tematica, anche i rappresentanti della società civile e gli esperti provenienti dal settore privato e d'impresa o dall'accademia: i risultati del dialogo promosso in questa ulteriore declinazione operativa confluiscono nelle Dichiarazioni che vengono adottate al termine delle riunioni di impronta ministeriale come anche nella Dichiarazione finale adottata al termine dei lavori del predetto Vertice dei *Leaders*².

² Con particolare riferimento al G20, nell'ottica di produzione di documenti ad impatto *soft* cfr. WOUTERS, J., GERAERTS, D. (2012). *G20 and Informal International Lawmaking*, in BERMAN, A. et al. (eds.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*. The Hague:

2. *L'inserimento in agenda dei temi di genere in una prospettiva (non soltanto) economico-sociale*

L'inserimento dei temi di genere nell'agenda dei lavori delle Presidenze dei *G-groups*, in una accezione prevalentemente economica e sociale, è un risultato piuttosto recente registrato nell'ultimo decennio. Tuttavia la trattazione di tali temi risente di una interpretazione talora più circostanziata rispetto agli impegni assunti dai membri del G7 nei settori dell'istruzione o, nel contesto sociale, in ordine alla condizione delle donne e delle ragazze in quanto vittime di violenza, diversamente dal G20 laddove la lettura di genere è stata focalizzata sul ruolo e sul contributo della componente femminile nel mondo del lavoro.

In entrambi i *G-groups* i temi di genere possono essere ricostruiti, nel contenuto e nella forma, rispetto a quattro aree prioritarie, a cui si aggiungono la dimensione internazionale propria della materia cooperativa e, ancor più recentemente, della pace e della sicurezza internazionale nelle aree di crisi e di conflitto³.

La prima area prioritaria concerne l'inclusione economica, declinata in relazione al mondo del lavoro, alle attività d'impresa, alla dimensione strettamente finanziaria.

Il contributo della componente femminile in quanto lavoratrice è stato formulato quale impegno per il conseguimento dell'obiettivo di riduzione del divario occupazionale tra uomini e donne nella misura del 25% nel periodo temporale compreso tra il 2015 ed il 2025 in ambito G20 nel 2014, corredato dall'obiettivo quantitativo dell'impiego di 100 milioni di lavoratrici; esso è stato quindi reiterato anche nel G7 nel 2015 sulla scorta delle situazioni-paese, insieme ad una serie di misure addizionali atte ad introdurre servizi di assistenza alla genitorialità sul luogo di lavoro e, in ultimo, la regolamentazione similare dei congedi di maternità e di paternità. Parimenti l'obiettivo inerente il miglioramento delle opportunità occupazionali e delle condizioni contrattuali per le donne è stato introdotto in sede G20 a partire dal 2012, richiamando l'importanza di una adeguata istruzione e formazione per incentivare i talenti e le abilità femminili.

Torkel Opsahl Academic EPublisher (TOAEP), pp. 19-54.

³ Per una ricostruzione complessiva sui *G-groups* (G7-G20, rispettivamente) cfr.: SUBACCHI, P. (2017). *Gender inclusiveness is key to achieving the G7's goals*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI); COOPER, A.F., THAKUR, R. (2013). *The Group of Twenty (G20)*, Global Institutions series, Abingdon and New York: Routledge; HAJNAL, P. (2016). *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*. London: Routledge; KIRTON, J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.

Sia nel G20 sia nel G7 specifica attenzione è stata rivolta, come ovvio, al superamento dei divari salariali in ragione della medesima tipologia di impiego. Ancora, nel G7 è stato adottato nel 2017 un documento strategico, la *Roadmap for a Gender-Responsive Economic Environment*, nel quale la considerazione in premessa, l'impatto della condizione d'impiego sul reddito e sul trattamento pensionistico delle lavoratrici, è ritenuta condizione indispensabile per la programmazione e l'attuazione di politiche incentivanti l'occupazione femminile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro come anche la riforma degli apparati e delle infrastrutture sociali a beneficio delle donne per la miglior gestione dei carichi di cura.

Per quanto riguarda le iniziative e le attività di natura imprenditoriale, sia nel G7 che nel G20 sono stati formulati obiettivi, impegni, documenti strategici strumentali nel valorizzare il modello femminile, nel promuovere la formazione continua, nel creare reti informative e di *mentoring* per le giovani generazioni. In particolare nel G7 nel 2015 sono stati adottati i *Principles on Women's Entrepreneurship*, a fondamento della compilazione e attuazione di una serie di misure mirate per facilitare le donne nell'intraprendere un'attività d'impresa accedendo in modo semplice e diretto alle risorse finanziarie necessarie a tale scopo. Nella già menzionata *Roadmap*, il tema è stato ripreso prospettando modelli e tempistiche per il conseguimento di risultati positivi entro il 2022 e, ancora, nel 2018 i Paesi del G7 hanno lanciato l'iniziativa '2X Challenge' coinvolgendo le banche di sviluppo per la disponibilità di ulteriori risorse accessibili alle imprenditrici nei Paesi in via di sviluppo. Al contempo, nel G20 nel 2017 è stata promossa l'iniziativa *We-Fi (Women Entrepreneurs Finance Initiative)*, che poggia su un impegno specifico ad impatto inclusivo a beneficio di donne imprenditrici che possono accedere ad un fondo gestito dalla Banca mondiale, ricevere assistenza tecnica, creare e condurre le attività di piccola e media impresa.

La seconda area prioritaria individuata per il dibattito nei *G-groups* ha riguardato la *leadership* femminile e l'assunzione di ruoli apicali nei processi decisionali. Se gli obiettivi e i correlati impegni in merito a questo tema sono stati formulati in modo generico nel G20, nel G7 già dal 2016 è stato identificato l'obiettivo specifico di incrementare il numero di donne presenti nei processi decisionali nei settori politico ed economico, individuando apposite misure a questo fine quali – nell'ambito privato e d'impresa - la formazione manageriale e la certificazione di genere.

A tale area si correla, per obiettivi e impegni comuni, quella che ha riservato specifica attenzione ai percorsi educativi e formativi. Nel G7, a partire dal 2015, tali obiettivi ed impegni sono stati espressamente inseriti nella

Dichiarazione finale dei *Leaders* evidenziando la correlazione tra conoscenza, sviluppo delle abilità ed *empowerment* femminile e sottoponendola a misurazione attraverso l'introduzione di un apposito obiettivo quantitativo riferito all'educazione e alla formazione delle ragazze e delle donne nei Paesi in via di sviluppo, da incentivare di un terzo entro il 2030. Nel 2016 sono stati quindi adottati i *G7 Guiding Principles for Capacity Building of Women and Girls*, funzionali per la rimozione degli stereotipi di genere nel settore dell'istruzione, per un ampliamento dell'offerta formativa nei settori disciplinari che registrano una bassa percentuale di studentesse (come quelli STEM, in merito ai quali è stata lanciata, sempre nel 2016, la *Women's Initiative in Developing STEM Career – WINDS*), per il contrasto ad ogni forma di violenza nel sistema scolastico, ed infine per il miglioramento dei servizi sanitari in detto sistema. In ordine alla peculiare condizione delle ragazze nei Paesi in via di sviluppo, un ulteriore impegno è stato assunto nella Dichiarazione adottata nel 2018 sull'educazione di qualità, nella quale si riserva specifica attenzione al quadro statistico inerente l'educazione femminile di base e si formulano impegni mirati per incentivare l'accesso ai percorsi educativi per le bambine e le ragazze in situazioni di conflitto, mobilitando ingenti risorse finanziarie da parte dei Paesi del G7. Anche nel G20 il tema è stato affrontato sin dal 2012, in riferimento alla necessità di garantire un'educazione di qualità, ripresa anche per quanto riguarda le discipline a bassa presenza femminile (non soltanto le STEM, ma anche le scienze naturali, la tecnologia e l'ingegneria), sottolineando l'importanza di promuovere le conoscenze e, soprattutto, le abilità delle studentesse (impegno tradotto nell'iniziativa *#eSkills4Girls*, lanciata nel 2017 in riferimento al settore digitale).

La quarta ed ultima area prioritaria che ha visto i Paesi sia G7 sia G20 formulare i propri obiettivi e impegni concerne la prevenzione e il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e delle ragazze. Il G7 ha declinato il fenomeno violenza di genere in modo ampio, al fine di includervi nel 2012 la tratta di esseri umani, nel 2014 i matrimoni precoci e forzati e le mutilazioni genitali femminili e, in tempi più recenti, le molestie sessuali. In tal senso, gli obiettivi formulati in sede G7 sul tema sono stati tradotti in impegni su scala nazionale ed internazionale per assicurare spazi sicuri e assistenza altamente professionale alle vittime nei settori della sicurezza e della giustizia, e per rendere disponibili adeguate risorse finanziarie in favore delle organizzazioni che forniscono tale assistenza (nel periodo compreso tra il 2017 ed il 2022, come previsto nella summenzionata *Roadmap*). Una rinnovata attenzione al tema nella sua connotazione digitale ha portato nel

2018 alla formulazione dell'impegno specifico per porre fine alla violenza sessuale e di genere, all'abuso e alle molestie agevolate dalle nuove tecnologie: esso poggia sulla elaborazione di misure legislative e programmatiche e di interventi di formazione ed informazione mirati. Anche in sede G20 il tema è stato affrontato, con specifica attenzione alle condizioni di estrema vulnerabilità delle vittime di discriminazioni multiple e dunque di condotte e atti di matrice violenta.

3. Il ruolo della Presidenza nella promozione della parità di genere e dell'empowerment femminile: considerazioni a margine delle agende più recenti

Come già rilevato, la trattazione dei temi di genere nell'agenda dei G-groups è direttamente attribuibile all'attenzione ad essi riservata dalle Presidenze annuali di turno, con delle debite differenze tra G7 e G20 soprattutto se si esaminano i contenuti delle Dichiarazioni finali dei Leaders adottate al termine dei Vertici e si verificano le modalità strutturali e formali mediante le quali la parità di genere e l'empowerment femminile sono stati declinati in termini di obiettivi e di impegni.

Nel G7 i temi di genere hanno assunto una crescente rilevanza negli ultimi anni, implicando una visione decisamente più ampia e comprensiva rispetto alla declinazione del contenuto e del linguaggio di genere inizialmente limitata ad alcuni settori d'interesse quali quello educativo o sanitario. La stessa formulazione degli impegni sui temi di genere ha determinato la preservazione di quelli di portata più generica, corredati anche da un inquadramento quantitativo fornito dalle Organizzazioni internazionali coinvolte, e la contestuale revisione degli impegni mirati, riferibili ad esempio all'introduzione di misure legislative sul piano nazionale o al sostegno alle donne colpite da conflitti o da disastri naturali. Senza alcun dubbio la programmazione di una riunione ministeriale dedicata ai temi di genere ne ha incrementato la rilevanza, in funzione di un approfondimento degli stessi nel documento in esito alla riunione medesima – benché collocato sia precedentemente o successivamente al Vertice dei Leaders. Lo stesso impatto positivo è attribuibile all'adozione di documenti di natura strategico-programmatica o declaratoria su argomenti specifici, che hanno sia confermato l'importanza dei temi di genere sia l'opportunità di assicurarne la trattazione in modo continuativo

rispetto alla turnazione delle stesse Presidenze. Anche il contributo offerto alla riflessione istituzionale da parte dei due gruppi di lavoro di natura non governativa, il Consiglio consultivo sulla parità di genere (*Gender Equality Advisory Council* - GEAC) ed il *Women 7* (W7) ha consolidato la già riscontrata rilevanza dei temi di genere in ambito G7: invero, entrambi gli organismi, composti da rappresentanti che siedono in essi per la loro conoscenza, professionalità ed esperienza in materia di genere, hanno assicurato il proprio supporto per la compilazione di documenti di posizionamento ed orientamento sempre più articolati e per l'organizzazione di eventi paralleli, anticipatori delle riunioni ministeriali affinché le informazioni quantitative e qualitative raccolte, le considerazioni e i suggerimenti di matrice non istituzionale possano essere recepiti ed eventualmente assunti nella forma dell'impegno da parte dei Paesi del G7.

Nel G20, sin dalla sua istituzione, l'esigenza di offrire rinnovate ipotesi di riforma del sistema della finanza internazionale a fronte dell'impatto della crisi del 2008 da parte non soltanto delle autorità governative tecniche bensì dai rappresentanti degli Stati al più alto livello politico ha favorito l'inserimento dei temi di genere nell'agenda del *G-group* in parola. Il peso economico della componente femminile nell'ambito lavorativo, nella sua declinazione formale, e la correlata crescita del prodotto lordo nazionale anche attraverso l'impiego informale non retribuito sono stati i due aspetti centrali di una nuova lettura delle dinamiche globali affidata alle Presidenze di turno, dapprima non particolarmente convinte di tale inserimento per una sua declinazione concettuale e linguistica rispetto alla materia macroeconomica e finanziaria. La motivazione di fondo di tale ritrosia si correla alla differente attenzione rivolta ai temi di genere da parte dei Paesi del G20 e al persistere di molteplici divari tra le componenti maschile e femminile delle rispettive popolazioni, dall'accesso al mondo del lavoro alla carriera professionale e alla retribuzione, dal riconoscimento ed esercizio dei diritti alla partecipazione ai processi decisionali, dall'utilizzo reale e completo dei servizi di base nei settori dell'educazione e della salute alla protezione da ogni forma di violenza – ancorché economica, dal peso dell'impegno di cura familiare alle difficoltà di far uso delle risorse disponibili per avviare un'attività d'impresa.

Invero l'attenzione ai temi di genere in una previsione non più neutrale bensì in linea con l'ampliamento delle aree d'interesse dei Paesi del G20, dalla sicurezza alimentare al cambiamento climatico, dalla povertà alle diseguaglianze diffuse su scala nazionale e globale, ha portato ad una lettura

della *governance* economica a beneficio delle popolazioni per una crescita forte, sostenibile e bilanciata, nell'ottica della inclusività e dunque della partecipazione della componente femminile ai processi di sviluppo nel quadro dell'economia formale, stimata per un importo pari a 28 trilioni di dollari entro il 2025.

Dalla formulazione del primo impegno sui temi di genere nel Vertice del 2012, per la promozione di una piena partecipazione femminile ai processi economici e sociali, il passaggio principale è stato rappresentato dalla convocazione del *Policy Forum* nel settembre 2014 da parte della Presidenza australiana, con il contributo materiale e tecnico di numerose Organizzazioni internazionali per la conduzione di un dibattito ampio ed articolato (OCSE, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale). Gli esiti di questa discussione hanno condotto non soltanto alla formulazione del già citato impegno dei *Leaders* per la riduzione del divario partecipativo femminile del 25% entro il 2025 con l'inserimento di più di 100 milioni di donne nel mondo del lavoro (il c.d. Brisbane *goal*) ma anche alla individuazione di nuove misure mirate di *governance* fiscale e di incentivazione dell'accesso al credito, di valorizzazione del lavoro informale, del consolidamento del sistema delle quote per rompere il soffitto di cristallo in ogni settore della vita pubblica, politica ed economica, contando sull'alto livello di istruzione e di professionalità delle donne e delle ragazze nei percorsi educativi sino all'alta formazione.

In un ulteriore passaggio durante la Presidenza tedesca nel 2017, la declinazione economica, concettuale e formale, dei temi di genere è stata consolidata richiamando espressamente l'obiettivo dell'*empowerment* femminile: il lancio della già menzionata *Women Entrepreneurs Finance Initiative* (We-Fi), gestita dalla Banca Mondiale e sostenuta finanziariamente da un alto numero di Paesi del G20 e dalle banche regionali di sviluppo, e la creazione della *Business Women Leaders' Taskforce* ha consentito di superare la tradizionale accezione dell'obiettivo, più generico, della parità di genere in favore della dimensione imprenditoriale (soprattutto in riferimento alle piccole e medie imprese) e della *leadership* femminile.

Come occorso per il G7, anche nel quadro del G20 la necessità di agganciare gli attori non istituzionali, in grado di svolgere un attento monitoraggio in esito agli impegni assunti dalla *membership* è stata formalizzata attraverso la creazione di un apposito *engagement group*: il *Women 20* (W20) viene creato nel 2015 con il mandato di identificare le priorità politiche dei Paesi G20 e di raccomandare all'attenzione delle

rispettive autorità governative le misure e gli interventi più adeguati ed efficaci nel perseguimento degli obiettivi inerenti i temi di genere⁴. Il W20, dunque, ha assunto gradualmente una posizione centrale nei dibattiti promossi nel *G-group* in esame in modo complementare rispetto ad altri gruppi d'interesse (ad esempio l'L20 – *Labour 20*, il B20-*Business 20*, il C20-*Civil 20* ed il T20-*Think 20*) e senza tuttavia affrontare i temi in parola in modo compartimentato ed avulso dagli argomenti principali in agenda bensì producendo interessanti analisi quantitative e qualitative per una trattazione articolata ed approfondita dell'impatto della componente femminile sui processi di crescita economica, sulla stabilità finanziaria e sulle dinamiche proprie del mondo del lavoro.

⁴ Cfr. SUBACCHI, P., HARRIS RIMMER, S. (2018). *New Frontiers in Gender responsive Governance. Five Years of the W20*. Chatham House, Global Economy and Finance Department.

SEZIONE SECONDA
IL SISTEMA REGIONALE EUROPEO

CAPITOLO I*

La Convenzione di Istanbul: prevenzione e repressione della violenza di genere e della violenza domestica in danno di donne e ragazze

SOMMARIO: 1. Il processo negoziale e la definizione concettuale del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme. – a. I concetti e le definizioni – b. Gli obblighi a carico delle Parti contraenti – c. Le riserve e le dichiarazioni interpretative alla Convenzione di Istanbul – 2. L'apparato di monitoraggio e di verifica della *compliance* convenzionale – 3. La lettura dinamica e fattuale della Convenzione di Istanbul ad oggi.

1. Il processo negoziale e la definizione concettuale del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme

La ricostruzione fattuale e quantitativa del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme nel quadro sistemico del Consiglio d'Europa è stata promossa dalla *membership* sin dagli anni '90 dello scorso secolo attraverso una ricognizione degli apparati e dei dispositivi legislativi ordinari e codicistici vigenti al livello nazionale nonché degli strumenti programmatico-strategici adottati da parte delle autorità governative¹.

Tale passaggio di contestualizzazione è stato ritenuto indispensabile per la costruzione di documenti di orientamento da parte dell'Organizzazione stessa e per la elaborazione di un primo atto giuridico, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2002)⁵ specificamente dedicata al tema della protezione delle donne contro la violenza.

La violenza maschile nei confronti delle donne è un fenomeno critico strutturale nella società e una adeguata azione di prevenzione e di contrasto richiede il coinvolgimento diretto della stessa componente maschile e, sul

* Il presente capitolo si deve a Cristiana Carletti.

¹ Per una complessiva ricostruzione di tale processo, peraltro in correlazione alla pre-vigenza di *standard* giuridici internazionali in materia di tutela dei diritti delle donne e delle ragazze, cfr. ACAR, F., RALUCA, P. (2016). *From Feminist Legal Project to Groundbreaking Regional Treaty: The Making of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*. *European Journal of Human Rights* 2016(3): 287–319.

piano istituzionale, l'assunzione di responsabilità nella formula della dovuta diligenza affinché gli Stati anticipino, indaghino e perseguano gli attori delle condotte e degli atti di matrice violenta assicurando la massima protezione alle vittime. Muovendo da tale premessa, nella Raccomandazione la *membership* è sollecitata nell'intervenire in modo complessivo sulla legislazione e sulle politiche già in essere allo scopo di assicurare il pieno godimento ed esercizio dei diritti e delle libertà da parte delle donne. L'impostazione articolata e sistematica di tali interventi necessita del contributo degli attori individuali e collettivi che operano in questo ambito, destinatari di appropriato sostegno logistico e finanziario affinché le conoscenze e pratiche siano condivise e adottate per la configurazione e attuazione di azioni multi-settoriali e multi-livello a tutela delle vittime. In ultimo, la Raccomandazione ha previsto l'avvio di un meccanismo di monitoraggio periodico in ordine alla realizzazione di dette azioni, sulla scorta di indicazioni specifiche riportate nell'Allegato al documento.

Se, come si vedrà oltre, la Raccomandazione (2002)⁵ può ben costituire la base normativa di riferimento per l'avvio del processo negoziale mirato alla compilazione di uno strumento convenzionale in materia, l'Organizzazione ha focalizzato l'attenzione sul fenomeno anche nella prospettiva informativa presso l'opinione pubblica: nel 2005 è stata lanciata una campagna di comunicazione nella quale la *membership*, in dialogo con la *Task Force* del Consiglio d'Europa per combattere la violenza nei confronti delle donne, ha condiviso i risultati positivi conseguiti da parte delle autorità di governo, parlamentari e locali in quattro aree-chiave: legislazione e politiche, supporto e protezione delle vittime, raccolta dati, attività di sensibilizzazione.

In esito a questi due importanti passaggi per la contestualizzazione del fenomeno in esame allorché caratterizzato da una evidente ed ampia diffusione territoriale, è emersa l'esigenza di ragionare per una effettiva armonizzazione degli *standard* legislativi nazionali in funzione della compilazione di uno strumento giuridico convenzionale dedicato. Da un lato il dibattito promosso dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha consentito di settorializzare la materia attraverso l'adozione di numerose risoluzioni e raccomandazioni inerenti le molteplici forme in cui la violenza nei confronti delle donne ha luogo: le mutilazioni genitali femminili, la violenza domestica, i c.d. delitti d'onore, i matrimoni precoci e forzati, i femmicidi e lo stupro. Al contempo, la lettura tecnica fornita dal Comitato europeo competente per i temi penali ha anticipato con chiarezza la prospettiva d'indagine più appropriata per avviare il processo negoziale compilativo di un apposito strumento convenzionale dedicato, così come

emerge nel “Feasibility study for a convention against domestic violence” (CDPC (2007)09 rev).

L'avvio di questo processo ha implicato la creazione da parte del Comitato dei Ministri dell'Organizzazione, il 10 dicembre 2008, di un organismo *ad hoc* (*Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence - CAHVIO*), il cui mandato è stato reso operativo nel dicembre 2009 a seguito della ricezione ed approvazione in sede di Comitato dei Ministri di un rapporto intermedio, in verità introduttivo della materia oggetto di disciplina convenzionale: la prevenzione e il contrasto alla violenza domestica, incluse specifiche forme di violenza nei confronti delle donne, altre forme di violenza nei confronti delle donne, e la protezione e il supporto alle vittime come anche il perseguimento dei responsabili di tali condotte e atti. Il testo della Convenzione, più nota come Convenzione di Istanbul, è stato approvato dal Comitato *ad hoc* nel dicembre 2010 e quindi trasmesso all'attenzione del Comitato dei Ministri prima e dell'Assemblea Parlamentare poi – per l'adozione di un parere dedicato – sino all'adozione ufficiale e all'apertura alla firma e alla ratifica della *membership* del Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, per la successiva entrata in vigore il 1 agosto 2014 a seguito del raggiungimento del decimo strumento di ratifica depositato presso il Segretariato dell'Organizzazione².

La Convenzione è stata concepita per il conseguimento di una serie di obiettivi inerenti il fenomeno in parola (art. 1), in funzione della garanzia del più elevato livello di protezione delle donne in quanto vittime di violenza di ogni tipo e domestica, che deve essere prevenuta, perseguita ed eradicata. L'azione complessa ivi configurata consente, in modo ancillare, di promuovere la parità di genere sotto il duplice profilo giuridico e fattuale, incentivando il superamento di ogni forma di discriminazione. La complessità di tale approccio ne determina una intenzionalità operativa multipla affinché le donne vittime di violenza siano tutelate in termini di sicurezza, di assistenza per la loro condizione fisica e psicologica, di sostegno per il recupero e la conduzione di una rinnovata esistenza. Al contempo, per la migliore prevenzione e l'efficace contrasto del fenomeno in esame è fondamentale una costante collaborazione tra tutti i soggetti pubblici e privati che forniscono assistenza alle vittime, sul piano nazionale ed internazionale. Per questa ultima duplice connotazione (art. 2), la contestualizzazione del fenomeno della violenza di genere prescinde sia dalla peculiare condizione delle donne in quanto vittime di violenza di genere ed in specie di violenza

² Per un'analisi dettagliata del dispositivo in parola cfr., *ex multis*: DE VIDO, S., DE STEFANO A. (eds.) (2021). *The Istanbul Convention: A Commentary*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

domestica al livello domestico (“taking notably account of the specific national situation”), ricomprendendo in senso estensivo anche gli uomini e i minori di età, sia dalle specifiche situazioni in cui le vittime possono trovarsi, ovvero situazioni di conflitto che rimandano alla disciplina del diritto penale internazionale (ai sensi degli artt. 7 ed 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale) e del diritto internazionale umanitario.

Nell’analizzare il dispositivo convenzionale in ordine alle fattispecie che rientrano nella definizione della violenza di genere e domestica, è opportuno tipizzare questo strumento rispetto alla già esaminata Convenzione delle Nazioni Unite per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne³.

Nel quadro giuridico di quest’ultima, il tema della violenza di genere non viene affrontato e disciplinato in modo specifico bensì sono presenti alcuni rimandi negli artt. 1, 2 e 16 rispetto alle forme di discriminazione riscontrabili nella vita pubblica e familiare; tuttavia il Comitato di controllo, nella sua Raccomandazione generale n. 19 del 1992, ha contribuito per una lettura estensiva del dispositivo in parola tale da ritenere il fenomeno strettamente correlato al tema della parità di genere. In questa accezione la violenza è stata definita una forma di discriminazione ai sensi dell’art. 1, così grave da impedire alla titolare dei diritti e delle libertà sanciti nel dispositivo di esercitarli in modo completo poiché atti e comportamenti violenti comprimono fattivamente l’integrità e la dignità personale femminile.

Il passaggio funzionale, letto sotto il profilo giuridico, dal principio di non discriminazione al diritto di libertà da ogni forma di violenza minacciata o posta in essere è essenziale per un cambio di prospettiva in ordine alla posizione della donna: da vittima a titolare di diritti e libertà che, in modo violento, sono stati compressi. E da ciò discende un impegno – nel linguaggio giuridico vincolante della Convenzione – affinché gli Stati contraenti agiscano in relazione all’obbligo – anche nella formula della dovuta diligenza - di rispetto, protezione, promozione e realizzazione delle condizioni a che la donna possa esercitare i propri diritti e libertà in modo completo, peraltro rafforzato rispetto all’eventuale apposizione di riserve o dichiarazioni interpretative da parte dei contraenti allorché, *ex art. 28, paragrafo 2*, vige il principio della *impermissibility*, ovvero l’impossibilità di formulare impegni eccettuativi del dispositivo in fase applicativa che risultino incompatibili con l’oggetto e lo scopo della Convenzione.

³ Per una lettura comparata dei dispositivi convenzionali internazionale e regionale in esame cfr. SIMONOVIC, D. (2014). *Global and Regional Standards on Violence against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, 36 *Human Rights Quarterly*, p. 590 ss.

In altre parole, la complessità del fenomeno ha indotto il Comitato di controllo a formulare una definizione di violenza di genere tale da ricomprendere molteplici forme (violenza fisica o mentale, minacciata o attuata), muovendo dall'assunto che la violenza "is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately". In essa è chiaro il nesso tra atto o comportamento violento e la determinante, ovvero l'identità sessuale della vittima, e le cause che ne sono a fondamento e che rimandano sempre alla componente di genere. Tuttavia, per una appropriata contestualizzazione del fenomeno allo scopo di delinearne la portata giuridica, la formulazione 'violenza di genere' rimanda ad una compressione del diritto alla sicurezza personale, quand'anche quest'ultima sia riferibile alla donna. La caratterizzazione sproporzionata dell'atto di violenza non può né deve essere letta in ragione della diffusione quantitativa del fenomeno o della sua contestualizzazione in prevalenza nella dimensione privata rispetto a quella pubblica, piuttosto in relazione alle numerose e cruente modalità nelle quali esso è stato registrato e dell'impatto emulativo che può creare nel contesto sociale.

Sulla scorta di tali considerazioni di portata giuridica sul piano internazionale onusiano, la già accennata tipizzazione delle condotte e degli atti definiti quale violenza di genere e domestica nel quadro della Convenzione di Istanbul ne permette un'analisi ancor più circostanziata.

a. *I concetti e le definizioni*

Affinché la disciplina convenzionale possa essere adeguatamente recepita sul piano domestico, ciò implicando eventuali ed opportune modifiche al quadro legislativo e codicistico previgente, la formulazione chiara e distinta degli istituti giuridici, ancorché determinata da una lettura contestualizzata rispetto all'ambito sociale e culturale di riferimento, muove dalla identificazione di alcune definizioni basilari (art. 3)⁴.

La violenza nei confronti delle donne (*violence against women* – VAW) insiste sulla duplice violazione del principio di non discriminazione e dei diritti e delle libertà fondamentali di cui la donna è titolare: si riproduce, in modo evidente, il portato già introdotto al livello internazionale nella menzionata Raccomandazione generale n. 19 del Comitato di controllo della

⁴ Cfr. sul punto: NIEMI, J., VERDU SANMARTIN, A. (2020). *The concepts of gender and violence in the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 77-94.

Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne e, al livello regionale, nella Raccomandazione (2002)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Tuttavia, la necessità di identificare una nozione agganciata al quadro reale ha permesso ai negoziatori di ampliare la definizione stessa sino a ricomprendervi il concetto del danno economico nei riguardi della vittima, correlato ad una tipologia di violenza che si connota primariamente in termini psicologici e non squisitamente fisici. In tale ottica si inserisce altresì la definizione della violenza domestica, la quale include ogni atto di natura fisica, sessuale, psicologica o economica registrato nella relazione intra-familiare, in maniera indipendente dai legami biologici o giuridici che intercorrono tra la vittima e l'offensore, e senza però tenere in considerazione – quale parametro incentivante – la ripetizione dell'atto e la rilevanza della sequenza ai fini dell'attribuzione di responsabilità a carico del perpetratore. Si deve altresì precisare che, in questa accezione, la definizione assume una connotazione neutrale rispetto al genere e si declina rispetto alla relazione diretta tra partner (uniti in matrimonio o conviventi o, ancora, non residenti nel medesimo immobile, dunque in questo caso la definizione rimanda alla formulazione della “intimate-partner violence”) o alla relazione inter-generazionale che coinvolge adulti e minori presenti nel nucleo familiare di riferimento.

Un ulteriore concetto introdotto della Convenzione attiene al genere, in costanza della tipizzazione del fenomeno a partire da una discriminazione strutturale binomiale che inerisce l'attribuzione di ruoli, comportamenti, condotte e azioni a uomini e donne, a fondamento del conseguente atto violento in ragione della inferiorità femminile rispetto alla superiorità maschile. In altre parole il genere è equivalente al sesso e pertanto, in questa lettura, la violenza basata sul genere nei confronti delle donne (“gender-based violence against women”) è la tipologia di fenomeno predominante da prevenire, da contrastare e da perseguire giacché l'atto di violenza è diretto nei riguardi della donna perché donna o la colpisce, in quanto vittima, in modo sproporzionato. Ciò non esclude aprioristicamente che anche l'uomo possa essere destinatario di un atto di matrice violenta, da parte di un uomo o di una donna, benché tale circostanza sia comunque correlata al contesto sociale e culturale, in particolare domestico – insieme ai minori di età, e tuttavia poco misurata.

In ultimo, sebbene la Convenzione non ne riporti una esplicita definizione, la componente digitale della violenza di genere può ben essere inclusa nell'accezione complessiva del fenomeno: ciò si desume, ad esempio, dal rimando ad essa in ordine alla configurazione dello *stalking* (art. 34),

condotta che può aver luogo ricorrendo ad ogni strumento disponibile e accessibile, incluse le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A supporto di tale lettura, è importante richiamare la Raccomandazione generale n. 1 del Gruppo di esperti-GREVIO (vedi oltre), adottata nell'ottobre 2021, e l'opportunità di agevolare una interpretazione correlata del dispositivo in esame in combinato disposto con la Convenzione del Consiglio d'Europa sul *Cybercrime* (più nota come Convenzione di Budapest).

b. *Gli obblighi a carico delle Parti contraenti*

Sulla base delle definizioni giuridiche sopra riportate sono stati introdotti nel dispositivo anche gli obblighi a carico delle Parti contraenti nella duplice connotazione propria delle obbligazioni positive e negative nonché della dovuta diligenza di cui sono responsabili in via diretta le autorità governative al livello nazionale (art. 5).

Innanzitutto è importante determinare la figurazione tipica di dette autorità: si intende fare riferimento agli attori istituzionali incaricati dell'ordine e della pubblica sicurezza, degli apparati giudiziari, nonché degli enti pubblici che operano nei sistemi di *governance* centrale e locale.

Le autorità in parola assumono l'obbligo di assicurare l'applicazione e il rispetto fattuale del dispositivo convenzionale in esame, da parte dei predetti attori pubblici ma anche degli attori privati o non istituzionali; l'obbligo 'to protect and fulfil' è interpretabile in senso positivo e tuttavia, come si vedrà a breve, non si traduce necessariamente in una prospettiva *ex ante*, che dovrebbe essere intesa in quanto obbligo di prevenzione del mancato ottemperamento attuativo delle norme convenzionali.

Allo stesso tempo le autorità devono garantire che il loro comportamento e le loro azioni non siano configurabili quali violazioni del dispositivo medesimo, leggendo l'obbligo in termini negativi. In questa accezione rileva sia la non estensione dell'obbligo in quanto dovuta diligenza giacché l'atto non è commesso in fatto, sia il ricorso ad un linguaggio diverso in ordine alla formulazione dell'obbligo che poggia sull'impronta garantista ('ensure') e non sulla formula insita nel rispetto ('respect') dell'obbligo di astenersi dal compimento di un atto in violazione del dispositivo. In ultimo, l'attribuzione di una eventuale responsabilità prescinde dalla correlazione tra le autorità, come sopra definite, e lo Stato dal momento che la correlazione funzionale è implicita e l'obbligo negativo include una nozione tipica della corresponsabilità statale dipesa dalla mancata astensione nel compimento

dell'atto, in qualsiasi modalità ed intensità senza eccezione alcuna, in violazione della Convenzione ad opera di un attore pubblico ed istituzionale.

La ulteriore natura dell'obbligo a carico della Parti contraenti prevista nel dispositivo attiene alla dovuta diligenza nel prevenirne la violazione, in linea con il linguaggio introdotto in altri strumenti normativi di natura vincolante o meno atti a disciplinare il fenomeno della violenza di genere⁵. La dovuta diligenza deve essere intesa in quanto obbligo non di risultato ma di mezzo e, nell'essere attribuita alle autorità governative, va configurata in quanto complesso delle attività di prevenzione, inchiesta, perseguimento e riparazione, di carattere legislativo e programmatico, amministrativo e procedurale, a fronte della riscontrata commissione di condotte e atti di matrice violenta in danno delle vittime da parte di attori sia pubblici sia privati. Si aggiunge che, in considerazione della flessibilità ed adattabilità delle misure introdotte dalle autorità governative in ossequio agli *standard* diffusi della dovuta diligenza, nella Convenzione non si è reso necessario dettagliarle: si rimette allo Stato la definizione delle migliori modalità preventive, sino a ricomprendere nel novero delle condotte e degli atti anche l'eventuale manifestazione del rischio e pericolo che le vittime possono subire e che precede la violenza intesa ai sensi della lettera delle disposizioni iniziali della Convenzione. Questa ultima considerazione, unita alle diverse tipologie di interventi ricompresi nella definizione dell'obbligo di dovuta diligenza, si presta tuttavia ad una traslazione fattuale dell'impegno statale non prettamente uniforme, ancor più se l'obbligo riguarda in modo diretto la condotta o l'atto attribuito agli attori privati.

Una conseguente ed articolata lettura dell'obbligo positivo in carico alle Parti contraenti è rinvenibile infine nel richiamo all'adozione e attuazione di politiche che hanno un impatto determinante sulle condizioni della popolazione femminile in quanto coinvolta in modo principale dal fenomeno in esame (art. 6). L'obbligo, tuttavia, va inteso sia come obbligo di mezzo, in quanto basato sull'approccio di genere nella configurazione preliminare delle politiche nonché nella introduzione di procedure di monitoraggio e di

⁵ Sull'obbligo di dovuta diligenza cfr. GOLDSCHIED, J., LIEBOWITZ, D. (2015). *Due Diligence and Gender Violence: Parsing Its Power and its Perils*. *Cornell International Law Journal* 48, 301; SARKIN, J. (2018). *A Methodology to Ensure that States Adequately Apply Due Diligence Standards and Processes to Significantly Impact Level of Violence against Women around the World*. *Human Rights Quarterly* (40)1: 4; STOYANOVA, V. (2020). *Due diligence versus positive obligations: critical reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (2020). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 95-129.

verifica dell'impatto di tali politiche in favore della componente femminile, sia come obbligo di risultato ovvero in relazione al conseguimento di una effettiva parità tra uomini e donne, di un concreto *empowerment* femminile e di un reale superamento delle condizioni discriminatorie che interessano primariamente le donne e che le espongono in via esponenziale e sistematica a condotte e atti di matrice violenta nel contesto familiare e sociale⁶.

c. Le riserve e le dichiarazioni interpretative alla Convenzione di Istanbul

L'assunzione di obblighi in capo alle Parti contraenti della Convenzione, nella modulazione articolata sopra descritta, prescinde da un ulteriore elemento: la partecipazione alla disciplina in parola declinata in termini eccezzuativi rappresentati, in fase di firma e di ratifica, dalla formulazione e apposizione di misure riservatarie o di dichiarazioni interpretative ai fini dell'attuazione del dispositivo in modo tipico sul piano domestico.

Nel processo negoziale, pur avendo a disposizione molteplici modelli di riferimento ai fini della elaborazione delle disposizioni in termini di mancato espresso inserimento dell'opzione riservataria o dichiarativa, o di esplicito divieto di apposizione di riserve o dichiarazioni interpretative, o anche di autorizzazione purché in linea con gli *standard* diffusi ed applicabile soltanto ad un elenco specifico di disposizioni, la soluzione prescelta presenta una connotazione peculiare⁷.

Alle Parti contraenti della Convenzione di Istanbul è fatto esplicito divieto di apporre riserve, con eccezzioni riferibili a talune disposizioni (art. 78). Qualora ciascuna Parte contraente intenda procedere in tal senso, la riserva assume una natura temporale temporanea ed è sottoposta a conferma circa l'intenzione eccezzuativa in ordine all'attuazione del dispositivo sul piano nazionale ogni cinque anni (art. 79).

Le disposizioni che possono essere oggetto di attuazione in modalità riservataria sono quelle che, nel processo negoziale, hanno promosso una

⁶ Sino a contemplare una lettura preminentemente rilevante sotto il profilo penalistico: cfr. MILLER, S.L., IOVANNI, L., KELLEY, K.D. (2017). *Violence against Women and the Criminal Justice Response*, in RENZETTI, C.M., EDLESON, J.L., KENNEDY BERGEN R. (eds.), *Sourcebook on Violence against Women*. London: Sage, p. 267 ss.; MALLICOAT, S.L. (2018). *Women, Gender, and Crime: Core Concepts*. London: Sage.

⁷ Così in dottrina BUREK, W. (2020). *Reservations and declarations under the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 277-295; *id.* (2022), *Reservations to the Istanbul Convention and the Role of GREVIO: A Call for New Approach*. *Human Rights Law Review*, 22, 1-18.

discussione piuttosto accesa e non sono state sostenute in modo convinto da parte di alcuni Stati nel loro ruolo di negoziatori nella fase ultima che ha condotto all'approvazione del testo finale della Convenzione. In altre parole, al fine di incentivare la più ampia partecipazione statale per il raggiungimento del numero minimo di ratifiche necessarie per l'entrata in vigore della Convenzione, il compromesso riservatario è stato ritenuto indispensabile. Tra le disposizioni in parola, ad esempio, si includono l'art. 30(2) relativo alle misure compensative addizionali da parte dello Stato nei confronti di vittime che hanno subito importanti danni di natura fisica o comunque correlati alle condizioni di salute (si vedano altresì gli artt. 44 e 55(1)), o l'art. 58 in merito alla tempistica di avvio della procedura giudiziaria in caso di matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto o sterilizzazione forzata in ragione del raggiungimento della maggiore età della vittima (si vedano, in tal senso, anche gli artt. 37, 38 e 39), l'art. 78(2) che dispone a carico dello Stato l'obbligo di assicurare lo *status* di residenza a donne migranti vittime di violenza, ed ancora l'art. 78(3) che dispone circa la possibilità di comminare sanzioni di carattere non penale a fronte di atti violenti di natura psicologica (incluso lo *stalking*).

Al di fuori della lista di disposizioni identificate come eccettuate nella loro dimensione attuativa al livello nazionale, le Parti contraenti che hanno inteso apporre riserve in modo ultroneo hanno reso la misura riservataria invalida dunque senza alcun effetto giuridico, ancorché non obiettata da altre Parti contraenti. Invero, la stessa natura espressamente limitativa del dispositivo convenzionale ha indotto le Parti contraenti a formulare e a presentare dichiarazioni interpretative che, nella loro portata, sono state identificate quali misure riservatarie invalide.

Nel silenzio letterale della Convenzione quanto alle dichiarazioni interpretative per quanto concerne un parallelo ed esplicito divieto di formulazione e trasmissione delle stesse riferibile all'intero dispositivo e con eventuali ed ammissibili specifiche eccezioni, ne discende una generale ammissibilità. Tuttavia, come ora osservato, nella prassi alcune Parti contraenti, rispetto al perimetro riservatario ritenuto eccessivamente rigido, hanno operato in modo tale da interpretare la prevalenza della legislazione nazionale rispetto all'attuazione del dispositivo in maniera realmente eccettuativa. In simili circostanze hanno utilizzato sia dichiarazioni unilaterali riferibili, ad esempio, all'organismo nazionale competente per il coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica o all'applicazione della Convenzione in aree territoriali comunque sottoposte alla sovranità e dunque alla

giurisdizione statale, sia dichiarazioni interpretative strumentali nel precisare che la Convenzione è attuabile in conformità ai principi e alle disposizioni costituzionali. Il ragionamento di altre Parti contraenti in funzione obiettante ha reso tali dichiarazioni equiparabili alle riserve in termini di invalidità, in base alla motivazione portante a fondamento della prevalenza della legislazione domestica, alla specifica disposizione convenzionale oggetto d'interpretazione, e al tenore materiale generico ed indeterminato della dichiarazione stessa tale da agevolarne una lettura non giuridica bensì politica. Tuttavia, poiché un espresso divieto di presentazione di dichiarazioni interpretative in via generale o in riferimento a specifiche disposizioni non è stato previsto nella disciplina convenzionale in esame, né – come si vedrà a breve – gli organismi di monitoraggio hanno competenza a pronunciarsi in merito in termini tecnici, l'unica possibilità di assicurare una più ampia e comprensiva attuazione della Convenzione di Istanbul poggia sull'intenzione, politica, di procedere per il ritiro della riserva o della dichiarazione interpretativa.

2. *L'apparato di monitoraggio e di verifica della compliance convenzionale*

Sebbene la dimensione strutturale e operativa dei sistemi intergovernativi competenti per i temi di genere esuli dalla metodologia d'indagine e analisi adottata in questa sede, le caratteristiche proprie della Convenzione di Istanbul meritano uno specifico approfondimento per la verifica della natura e del funzionamento degli organismi competenti per il monitoraggio applicativo in termini di soddisfacente *compliance* degli impegni assunti in tale ambito dalle Parti contraenti. In tale prospettiva devono essere esaminati e tipizzati tre organi principali.

Le Parti contraenti della Convenzione hanno istituito innanzitutto un meccanismo organico complesso ('Co-ordinating body', art. 10), con il mandato di coordinare, attuare, monitorare e verificare l'impatto delle politiche e delle misure dedicate, al livello domestico, in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica attraverso il rispettivo organo nazionale ('official body') esclusivamente competente in materia benché, se opportuno, articolato sul duplice piano centrale e locale. I risultati conseguenti l'apprezzabile esercizio di questo mandato poggiano necessariamente sulla costruzione di un robusto apparato di raccolta ed analisi dei dati, contando sovente sul contributo

tecnico degli enti statistici operanti al livello nazionale e sull'eventuale istituzione di osservatori a prevalente composizione tecnica che possano trasferire l'informazione quantitativa in una lettura di più ampio respiro, utile a delineare le priorità strategico-programmatiche condivise da parte dei rappresentanti governativi delle Parti contraenti della Convenzione.

In questo assetto, il dispositivo convenzionale ha previsto innanzitutto la creazione di un meccanismo di monitoraggio, contraddistinto dai caratteri della indipendenza ed imparzialità dei rispettivi membri. Il Gruppo di esperti in materia di azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza di genere (*Group of experts on action against violence against women and domestic violence* – GREVIO) presenta tali elementi costitutivi ed operativi (art. 66). La composizione del GREVIO, infatti, rispetta non solo il parametro dell'autonomia e dell'esperienza professionale di alto livello bensì anche l'equilibrio della rappresentanza geografica e di genere, riscontrati nei membri (in numero compreso tra 10 e 15) nominati dalle Parti contraenti ed eletti dal Comitato delle Parti.

Segue la previsione istitutiva del Comitato delle Parti, organo collegiale che le rappresenta in modo completo sul versante politico e che svolge il compito di condurre il processo decisionale ed incentivare le attività di monitoraggio attuativo della Convenzione da parte del GREVIO (art. 67).

Invero nel raccordo funzionale tra i due organismi (art. 68), la primazia operativa del GREVIO emerge nella sua peculiarità rispetto ad altri apparati di monitoraggio: accanto alla competenza per un'attività interpretativa attualizzata della Convenzione attraverso apposite raccomandazioni generali, il GREVIO conduce regolarmente la verifica della *compliance* convenzionale mediante l'attività di *reporting* da parte di ciascuno Stato contraente, sulla scorta di un modello predisposto dal Gruppo stesso. Rispetto al ciclo iniziale, dunque in via periodica, il GREVIO può chiedere alle autorità governative di relazionare su specifiche disposizioni convenzionali. In linea generale le informazioni nazionali fornite devono presentare duplice natura, quantitativa e qualitativa, e possono essere comparate a fonti non istituzionali, trasmesse ad esempio da organizzazioni della società civile che operano nell'ambito di riferimento a livello domestico. Ulteriore materiale informativo può essere recepito mediante la conduzione di una visita nel Paese sottoposto a monitoraggio, qualora le informazioni inizialmente richieste siano di difficile reperimento o la situazione necessiti, per l'urgenza o la gravità del fenomeno (in tal caso l'attività di *reporting* presenta caratteristiche tipiche per la natura circostanziata della richiesta di informazioni che può sempre implicare una visita dedicata), una verifica in loco preventivamente organizzata

ed adeguatamente supportata dalle competenti autorità governative. Al termine del ciclo di monitoraggio-paese, il GREVIO pubblica il proprio rapporto, che include specifiche raccomandazioni all'indirizzo delle predette autorità per consolidare l'impegno attuativo della Convenzione e che può essere corredato da osservazioni e commenti nazionali in forma di allegato. I contenuti del rapporto del GREVIO, in specie le raccomandazioni, sono quindi riformulate dal Comitato delle Parti sempre all'attenzione delle autorità governative della stessa Parte contraente, introducendo in tal modo la fase politica del dialogo nell'ambito del meccanismo di monitoraggio della *compliance* convenzionale.

3. *La lettura dinamica e fattuale della Convenzione di Istanbul ad oggi*

Sulla base delle caratteristiche materiali e procedurali della Convenzione di Istanbul, benché il sistema intergovernativo regionale abbia consentito di tipizzarne la lettura esecutiva contando su matrici giuridiche, culturali e sociali, comuni, le sfide attuative del dispositivo si presentano sempre più critiche⁸.

Ciò dipende non soltanto dal recepimento eccettuativo sopra menzionato, in riferimento all'apposizione di riserve che hanno permesso una previsione applicativa parziale del dispositivo, bensì dalla stessa natura degli impegni che le Parti contraenti hanno assunto e che si riassume nelle quattro P, ovvero i pilastri concettuali a fondamento della definizione di un quadro strategico complesso ad opera delle autorità governative, qui di seguito esaminati ad eccezione del necessario contributo, già evocato, delle stesse Parti contraenti nel definire ed attuare politiche coordinate focalizzate sui temi di genere ma, al contempo, in grado di affrontarne la trattazione del fenomeno della violenza anche in una prospettiva trasversale.

La prima P attiene alla dimensione della prevenzione del fenomeno della

⁸ Interessanti contributi sul punto sono stati formulati in dottrina: PERONI, L. (2020). *Unleashing the gender equality potential of the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 43-56; KRIZSÁN, A., ROGGEBAND, C. (2021). *Keeping the Trojan Horse Out: The Istanbul Convention as a Site of Struggle over Gender Equality and Democracy in Europe*, London: Palgrave; *id.* (2023). *Feminist governance in the field of violence against women: the case of the Istanbul Convention*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 359-370.

violenza contro le donne e della violenza domestica. In una accezione ampia, la deterrenza preventiva richiede un coinvolgimento attivo degli attori istituzionali, insieme a quelli privati e ai membri della comunità sociale nel suo complesso. Ciò che potrebbe incidere in modo efficace per affrontare il fenomeno in parola è la componente educativa: nel senso tradizionale del termine, se si vuol fare riferimento all'ambiente familiare e scolastico; in una prospettiva allargata se il tema viene affrontato nello spazio pubblico e, oggi, digitale; in una declinazione tecnica, se l'educazione assume il significato di formazione mirata per tutti gli operatori che entrano in contatto ed assistono la vittima; in una prospettiva univoca se i destinatari dell'informazione educativa sono gli uomini ed i ragazzi in quanto autori di violenza. Nei riguardi di ciascuna delle categorie di interlocutori e beneficiari di interventi educativi, il dispositivo suggerisce possibili strumenti mirati: ad anticipare attitudini, comportamenti e azioni stereotipate e pregiudizievole in danno delle donne e delle ragazze; a promuovere materiali di approfondimento che modifichino gradualmente ed individualmente l'approccio relazionale in favore del rispetto reciproco, del confronto e del dialogo civile tra pari; a formare la preparazione dei professionisti (forze di sicurezza, giudici, avvocati, personale medico, assistenti sociali) per fornire il supporto più appropriato in ragione delle condizioni fisiche e psicologiche della vittima; a riflettere insieme agli autori di violenza per prevenire la reiterazione della condotta o dell'atto violento.

La seconda P si declina nell'insieme delle attività strumentali per la protezione e l'assistenza alle vittime di violenza, al fine di superare la condizione emergenziale e di poter essere in grado di ricostruire in modo libero e indipendente il proprio percorso di vita. Ogni intervento in questo senso pone al centro la vittima stessa e si declina sia in modo generale ed onnicomprensivo sia rispondendo ad esigenze che emergono in ogni situazione e che implicano, pertanto, un'assistenza immediata rilasciata dalle linee telefoniche di ascolto o un'assistenza avanzata ed articolata dedicata, assicurata alla vittima in un centro anti-violenza o in una casa-rifugio. L'approccio basato sulla centralità della vittima richiede altresì l'effettivo rispetto del principio di non discriminazione: non vi sono parametri individuali o categoriali, nella lettura dell'appartenenza ad una specifica categoria vulnerabile, tali da alterare l'accesso e l'utilizzo di ogni tipologia di servizio strumentale nel garantire il più alto livello di protezione della vittima. Questa considerazione è applicabile, in termini di attenzione rafforzata, nei confronti delle persone minori di età, in specie bambine, che sono state sia vittime di violenza o anche testimoni di violenza.

La terza P richiama l'impegno del perseguimento dei soggetti autori di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica attraverso le attività di indagine e di attivazione dei meccanismi e delle procedure del sistema di giustizia operativo al livello nazionale.

A fondamento dell'efficace funzionamento di tali meccanismi e procedure deve essere affermato e riconosciuto il superamento di ogni ragionamento, in sede giudiziaria, che chiama in causa la co-responsabilità della vittima per condotte o comportamenti tali da aver incentivato la violenza in suo danno, cristallizzando stereotipi culturali e pregiudizi diffusi nella società rispetto alla condizione di inferiorità femminile. In questa lettura, in tempi recenti, un accesso dibattito è stato promosso sul duplice piano nazionale e internazionale in relazione alla verifica del consenso prestato dalla vittima in modo esplicito o implicito rispetto alla singola condotta o atto o alla sequenza di condotte ed atti che hanno configurato episodi di violenza esponenziale, sino al compimento del femminicidio (fattispecie non contemplata nella Convenzione di Istanbul); ancora, la connotazione prettamente domestica o, in modo ancor più circostanziato, intima della relazione uomo-donna ha indotto ad una attenta riflessione che si è tradotta nell'introduzione di cause aggravanti rispetto alla serie di condotte ed atti registrati dall'autorità di sicurezza e giudiziaria a seguito della denuncia della vittima; anche le motivazioni, rivendicate come attenuanti dall'autore, per la commissione di un atto di violenza a tutela dell'onore correlato a tradizioni culturali e religiose, o ancora le ipotesi di difesa della vittima in grado di provocare danni fisici all'autore, sono circostanze fattuali che non hanno affatto depotenziato la lettura interpretativa e attuativa della Convenzione stessa.

E' in questa prospettiva che, nel dispositivo, si è posto l'accento sulla necessità di revisionare il diritto positivo nazionale in vigenza, quale primo passaggio per far fronte alle criticità strutturali e operative nel perseguimento dei responsabili delle condotte e degli atti di natura violenta e nell'assicurare una appropriata riparazione alle vittime – in carico tanto agli autori quanto alle autorità governative che non hanno approntato adeguate misure in termini di dovuta diligenza od obblighi positivi per la prevenzione e gestione del fenomeno in parola.

L'impegno di revisione dell'assetto legislativo e codicistico, dunque, ha implicato il puntuale riconoscimento delle condotte e degli atti violenti rilevanti sotto il profilo civile, penale e amministrativo, in ordine alla intensità del danno fisico, psicologico, economico prodotto e la conseguente definizione di misure sanzionatorie effettive, proporzionate e dissuasive

rispetto alla reiterazione della condotta o atto. E' emersa, in particolare la lettura penale delle condotte e atti violenti, che ha avviato una ampia discussione proprio per valutare l'introduzione di fattispecie *ad hoc* nella legislazione e nei codici penali in vigenza al livello nazionale – come occorso per lo *stalking* o le molestie sessuali, considerando le dinamiche del fenomeno e la ricorrenza delle violazioni per l'adozione di sanzioni di pari peso offensivo a carico dell'autore. E' proprio in questa prospettiva che è stato possibile integrare nella disciplina penale domestica fattispecie quali i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto e la sterilizzazione forzata, commesse spesso in danno di donne di origine straniera che risiedono in uno Stato Parte contraente della Convenzione.

Come già si ricordava sopra, nella dimensione punitiva la disciplina convenzionale ha sollecitato una ulteriore riflessione circa il peso specifico della singola condotta o atto o della sua reiterazione al fine di identificare e sanzionare un modello comportamentale intenzionale, soprattutto nella relazione con il partner o nel contesto familiare. Una specifica attenzione è stata rivolta altresì alla declinazione della condotta o dell'atto violento più difficile da tradurre in prova in sede giudiziaria, ovvero la componente psicologica nella forma della minaccia e coercizione intenzionale che mira a destabilizzare e depotenziare l'integrità e la stabilità psicologica, ancorché psicofisica, della vittima e che può tradursi in molteplici atteggiamenti e comportamenti, non necessariamente seriali. Un ultimo, ma non meno importante, aspetto d'indagine per la miglior attuazione del dispositivo convenzionale ha riguardato l'efficacia delle procedure in essere nel quadro degli apparati domestici di giustizia penale: al fine di garantire la tutela della vittima, il meccanismo non può essere attivato soltanto a seguito della denuncia della vittima bensì può e deve operare anche *ex officio* indipendentemente dalla gravità della condotta o atto riscontrato, deve essere garantito in modo tempestivo per mettere la vittima in condizioni di piena sicurezza per la sua incolumità personale, e deve prevedere il più ampio ricorso ad ordini di protezione che si rendano necessari sia per la situazione emergenziale sia per un prolungamento temporale opportunamente valutato. Se questi ultimi tipizzano la Convenzione di Istanbul quale strumento giuridico vincolante che ha introdotto dette misure in modo innovativo, ipotizzando ad esempio la misura del braccialetto elettronico o dell'allontanamento forzato dell'autore di violenza dalla dimora familiare, tuttavia nessuna misura è prevista – pur in un ambito di rilevanza penale – circa il fermo e la messa in detenzione dell'autore in forma temporanea per assicurare l'incolumità personale della vittima e consentire il proseguimento

delle indagini e dell'attività giudiziaria, a fronte dell'introduzione di misure di tale tenore al livello nazionale in relazione al rischio di reiterazione della condotta o dell'atto violento.

In conclusione, se la valutazione complessiva del portato materiale del dispositivo è comunque positiva, le modalità evolutive del fenomeno della violenza di genere e della violenza domestica nel territorio delle Parti contraenti presentano ancora oggi una estrema dinamicità che richiederà senza alcun dubbio una rilettura aggiornata del testo e soprattutto, sul piano domestico, nuove opportunità di revisione degli apparati legislativi e codicistici in esecuzione degli impegni convenzionali per assicurare il più alto livello, complesso, di prevenzione, protezione, perseguimento degli autori, attuazione delle politiche più efficaci in questo ambito.

CAPITOLO II*

L'Unione europea: temi scelti per la tutela dei diritti fondamentali e la promozione dell'empowerment delle donne nella duplice dimensione familiare e professionale

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo di riferimento: il diritto primario e derivato e la formulazione della parità tra uomini e donne – 2. La lettura della parità di genere nella dimensione economica e sociale: la promozione dell'*empowerment* e la *leadership* femminile nel mercato del lavoro – 3. L'impegno programmatico dell'Unione europea per la promozione della parità di genere e la misurazione della *performance* su base nazionale e comparata.

1. Il quadro normativo di riferimento: il diritto primario e derivato e la formulazione della parità tra uomini e donne

L'evoluzione del quadro normativo europeo, con precipuo riferimento al diritto primario, in merito ai temi di genere può essere esaminata *prima facie* soltanto alla luce delle dinamiche concettuali che hanno contraddistinto i cicli di riforma del sistema dell'Unione, dal 1957 ad oggi.

Dall'affermazione del valore dell'uguaglianza e dell'impegno per il consolidamento del principio di non discriminazione, la promozione della parità tra uomini e donne è stata introdotta tra gli obiettivi prioritari dell'agenda economica e sociale dell'allora Comunità nel 1992, nel dispositivo del Trattato di Maastricht; essa è stata perseguita in modo determinato in via parallela al processo di ampliamento della *membership* nell'ultimo decennio dello scorso secolo, nella tensione formale volta a superare un approccio prettamente femminista in favore dei temi di genere di più ampia portata, alla ricerca di un rinnovato e comune posizionamento per prevenire possibili disarmonie sia politiche sia normative, dipese dal grado di attenzione riservato ai temi in parola al livello nazionale¹.

* Il presente capitolo si deve a Cristiana Carletti.

¹ Per una ricostruzione complessiva sul tema cfr., *ex multis*, ABELS, G., KRIZSÁN, A., MACRAE, H., VAN DER VLEUTEN A. (eds.) (2021). *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*, London: Routledge.

Come si avrà modo di sottolineare più avanti, è soltanto a partire dal 2000 e, in modo più articolato, nell'attuale quadro normativo di Lisbona, che viene attribuito un nuovo peso specifico alla componente femminile in una lettura della società non più guidata da rivendicazioni per una effettiva emancipazione giuridica bensì dall'esigenza di ricostruire la struttura sociale ponendo al centro degli investimenti nei settori-chiave dell'educazione e del lavoro il valore aggiunto delle donne e delle ragazze². E' in questo passaggio che si propone in letteratura la chiave di lettura del c.d. 'gender regime' al livello europeo, ovvero la risposta sistemica delle istituzioni dell'Unione, su impulso e con il contributo funzionale delle autorità di governo degli Stati membri, in favore di politiche che includano i temi di genere in quanto trasversali rispetto al tentativo di settorializzazione in una preminente accezione economica³. Se è pur vero che co-fattori ad impatto altamente negativo sulla crescita e sullo sviluppo della regione europea, in parte inattesi, abbiano comportato un'attenzione limitata ai temi di genere negli ultimi due decenni, è probabile che siano stati determinanti nel proporre una rinnovata visione dei temi in oggetto sotto il profilo programmatico-strategico⁴ e, ancora, per una diversa prospettiva, colta nei più recenti passaggi negoziali di regolamentazione e produzione del diritto derivato, del ruolo e contributo femminile nell'affrontare le sfide europee e globali nei settori-chiave, in particolar modo quelli produttivi più trainanti, della società odierna senza dimensionare gli impegni di cura e familiari e senza rinunciare alle scelte di crescita personale⁵.

² L'analisi della dimensione di genere nell'attuale quadro normativo dell'Unione è stata proposta da ELLIS, E. (2010). *The Impact of the Lisbon Treaty on Gender Equality*. *European Gender Equality Review* 1: 7–13.

³ In questa prospettiva cfr. ELOMÄKI, A., KANTOLA, J. (2020). *European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance*. *Journal of Common Market Studies*, 58(4): 999–1015.

⁴ Nello specifico cfr. AHRENS, P. (2018). *Actors, Institutions, and the Making of EU Gender Equality Programs. Roadmap to Nowhere?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.* (2019). *The Birth, Life, and Death of Policy Instruments: 35 Years of EU Gender Equality Policy Programmes*. *West European Politics*, 42(1): 45–66.

⁵ Molteplici considerazioni sono state formulate dalla dottrina in tale prospettiva: VAN DER VLEUTEN, A. (2007). *The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union*, Aldershot: Ashgate; MACRAE, H. (2010). *The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities*. *Journal of Common Market Studies*, 48(1): 155–74; ABELS, G., MUSHABEN J.M. (2012). *Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.* (2020). *Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda*, *Journal of Common Market Studies*, 58(1): 121–32; JACQUOT, S. (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.*

In tale quadro, in una accezione ampia e generale l'uguaglianza e la parità tra uomini e donne sono formulati quali valori fondanti dell'Unione ed obiettivi da perseguire negli artt. 2 e 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea. La dimensione di genere è promossa e tutelata dal sistema dell'Unione ai sensi dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali e dell'art. 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di contrastare ogni forma di discriminazione, ivi incluse quelle che muovono dal sesso, ai sensi dell'art. 19 del medesimo Trattato.

2. La lettura della parità di genere nella dimensione economica e sociale: la promozione dell'empowerment e la leadership femminile nel mercato del lavoro

La lettura del dispositivo del Trattato istitutivo dell'allora Comunità economica europea consente di identificare con chiarezza la lettera delle disposizioni dedicate alla configurazione delle priorità per l'attuazione della politica sociale, nel cui ambito la promozione della parità di genere in funzione dell'emancipazione femminile è inclusa⁶.

In tale disciplina iniziale, gli artt. 117, 118 e 119 attribuivano alle istituzioni e alla *membership* il compito di adottare e attuare politiche strumentali per la costruzione e il funzionamento del mercato comune attraverso misure legislative e amministrative omogenee e di incentivare le opportunità di collaborazione, con particolare riferimento all'affermazione del principio di pari remunerazione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore per lavoratori e lavoratrici, ancillare rispetto al principio di non discriminazione.

In questa previsione si è registrato negli anni '70 dello scorso secolo un interessante e dinamico processo di regolamentazione che, seppur contestualizzato nella preminente accezione sociale ed occupazionale, ha riguardato la componente lavorativa femminile interessata, ad esempio,

(2017). *A Policy in Crisis. The Dismantling of EU Gender Equality Policy*, in KANTOLA, J. (2010). *Gender and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁶ Cfr. sul punto: PLOMIEN, A. (2018). *EU Social and Gender Policy Beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights*. *Social Policy and Society*, 17(2): 281-96; DALY, M. (2020). *Gender Inequality and Welfare State in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar; HEMERIJCK, A. (2015). *European Welfare States in Motion: From Social Protection to Social Investment*, in MAGONE, J.M. (ed.). *Handbook of European Politics*. London/New York: Routledge, pp. 640-668.

dalla facilitazione dei percorsi di mobilità professionale tra settori pubblico e privato e dalle misure introdotte al livello domestico per agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in modo bilanciato a carico dei genitori.

La configurazione degli elementi basilari del mercato unico europeo negli anni '80 ha agevolato una lettura delle soluzioni contrattuali d'impiego, nella declinazione dei tempi di lavoro quotidiani e settimanali e nella garanzia di ambienti di lavoro dotati di servizi mirati per le lavoratrici in gravidanza e al rientro dal periodo di congedo, decisamente declinate nella prospettiva femminile (si veda la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento).

In questo percorso, durante gli anni '90, le istituzioni europee e la *membership* hanno collaborato per il superamento delle nozioni fondamentali della politica sociale nella sua declinazione occupazionale in una prospettiva preminentemente economica, accentuando l'approccio del dialogo sociale con tutti gli attori interessati: i risultati di questo comune obiettivo, di lungo periodo in termini negoziali, sono stati trasposti nella compilazione e adozione di due discipline specifiche, in forma di accordo-quadro e di diritto derivato, dedicate rispettivamente all'istituto del congedo parentale (si veda la direttiva 96/34/CE del Consiglio, de 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES) e al modello di lavoro a tempo parziale (si veda la direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES)⁷.

Un ampliamento interpretativo della normativa europea, in funzione

⁷ Le dinamiche proprie di questo processo sono state esaminate da SARACENO, C., KECK, W. (2011). *Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities*. *Demographic Research* 25: 371–406; BRUFF, I., WÖHL, S. (2016). *Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household— Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone*, in HOZIC, A.A., TRUE J. (eds.). *Scandalous Economics: Gender and the Politics of Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 92–108; AVERETT, S., ARGYS, L., HOFFMAN S. (eds.) (2017). *Maternity and Family Leave Policy*, Oxford: Oxford University Press; BUSBY, N. (2018). *The evolution of gender equality and related employment policies: The case of work-family reconciliation*. *International Journal of Discrimination and the Law* 18 (2-3): 104–123; NIEMISTÖ, C., HEARN, J., KEHN, C. (2021). *Care and Work Matter: A Social Sustainability Approach*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A. (eds.). *Transitioning to Gender Equality*, Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 179-195.

della valorizzazione dei temi di genere ben oltre la sola lettura economica, sociale ed occupazionale, è stato promosso alla fine degli stessi anni '90 nella riforma dei Trattati introducendo il richiamo all'approccio del *mainstreaming* al fine di adottare metodologie di coordinamento orizzontale delle politiche dell'Unione di più ampio respiro. Il recepimento formale di tale approccio da parte della Commissione europea (COM(1996)67 final) allo scopo di introdurre misure di portata regolamentare e raccomandatoria allo stesso tempo, non ha consentito tuttavia di adottare meccanismi di raccolta, analisi e valutazione dei dati mirati, prestando nuovamente il fianco ad una predominante esigenza di visione della componente di genere prestata alla crescita economica e alle spinte incentivanti la regolamentazione dei mercati per prevenire e gestire al meglio le crisi sistemiche e le instabilità finanziarie e commerciali del mercato europeo⁸.

E' dunque in questo ambito che si é riavviata la costruzione del quadro normativo primario, per giungere alle disposizioni attualmente vigenti così come enunciate negli artt. 153 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, delineando le modalità di intervento delle istituzioni per la promozione delle pari opportunità e della parità di trattamento nelle questioni relative all'occupazione - le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro - e per l'adozione di azioni positive mirate a incentivare l'emancipazione femminile, mediante un'azione graduale e parallela condotta in sede legislativa e giurisprudenziale⁹.

Sulla scorta della riaffermazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per uno stesso lavoro

⁸ Così WOODWARD, A.E. (2012). *From Equal Treatment to Gender Mainstreaming and Diversity Management*, in ABELS, G., MUSHABEN J.M. (2012). *Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 85-103; CAVAGHAN, R. (2017). *Making Gender Equality Happen: Knowledge, Change and Resistance in EU Gender Mainstreaming*, London: Routledge; GUERRINA, R. (2020). *From Amsterdam to Lisbon and Beyond: Reflections on Twenty Years of Gender Mainstreaming in the EU*, in VANHERCKE, B., GHAILANI, D., SPASOVA, S., POCHEP, P. (eds.). *Social Policy in the European Union 1999–2019: The Long and Winding Road*, Brussels: OSE and ETUI, pp. 125–42.

⁹ Le considerazioni offerte dalla dottrina in ordine a tale aspetto presentano una impostazione piuttosto critica, in ragione dell'opportunità mancata di riformulare politiche economiche e sociali maggiormente incisive nella prospettiva di genere: CAVAGHAN, R. (2017). *The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations before and after the Crisis*, in KANTOLA J., LOMBARDO, E. (eds.). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, London: Palgrave Macmillan, pp. 49–71; ELOMÄKI, A. (2023). *Challenges to feminist knowledge? The economisation of EU gender equality policy*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 323-334.

o per un lavoro di pari valore, nell'art. 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si precisa la portata materiale del termine 'retribuzione' ovvero "il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo". Ne discende un trattamento retributivo effettivamente paritario laddove "la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura; [...] la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per uno stesso posto di lavoro". La competenza operativa delle istituzioni europee a questo scopo si completa, in modo rafforzativo, mediante la vigenza di misure preesistenti o l'introduzione di nuove misure che consolidino il principio della parità di trattamento attraverso "vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali".

Il passaggio normativo ora richiamato cristallizza in modo chiaro e puntuale la regolamentazione derivata prodotta negli anni precedenti per definire i principi, i criteri e le modalità attuative del principio di parità di trattamento tra uomini e donne nel sistema di sicurezza sociale (si veda la direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978), in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (si vedano la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, e la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006), in ordine all'accesso a beni e servizi (si veda la direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004) e in relazione all'occupazione in forma di attività autonoma (si veda la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio).

Anche la prassi giurisprudenziale europea in materia ha contribuito in modo determinante per la promozione della parità di trattamento tra uomini e donne nel sistema occupazionale.

Se la si esamina in modo sintetico adottando una metodologia d'analisi su base tematica, è importante richiamare le pronunce della Corte di giustizia che hanno riconosciuto inizialmente l'effetto diretto del principio della parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici per ogni modello d'impiego contrattualizzato su base individuale o collettiva, in forma subordinata (sentenza Defrenne II dell'8 aprile 1976, causa C-43/75; sentenza Tesco Stores del 3 giugno 2021, causa C-624/19); specifica attenzione è stata rivolta anche alla declinazione del principio in parola per affermare il pari accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura, in particolare

i premi e le prestazioni assicurative (sentenza Test-Achats del 1° marzo 2011 - causa C-236/09), e le determinazioni orarie come anche il calcolo delle indennità in caso di licenziamento o riqualificazione in relazione alla richiesta e utilizzo del congedo parentale (sentenza Praxair dell'8 maggio 2019 - causa C-486/18; sentenza Ortiz Mesonero del 18 settembre 2019 - causa C-366/18).

Una lettura mirata ha avuto ad oggetto il principio in parola al fine di riscontrare una discriminazione indiretta, positiva o diffusa: nel primo caso in riferimento all'esclusione dall'utilizzo di una soluzione d'impiego a orario ridotto per computare la regolamentazione applicabile in sede pensionistica nel settore privato, trattandosi di un fenomeno che riguarda in via principale le lavoratrici (sentenza Bilka del 13 maggio 1986 - causa C-170/84); nel secondo caso nel bilanciamento, regolamentato su base nazionale, della promozione di candidati di sesso sia femminile sia maschile in settori che registrano una percentuale inferiore della stessa componente femminile (sentenza Marshall dell'11 novembre 1997 - causa C-409/95); nell'ultimo caso, in ordine alla posizione attiva in qualità di soggetto, sia uomo sia donna, che denuncia un trattamento discriminatorio sul luogo di lavoro in ragione della pari posizione di vulnerabilità rispetto al datore di lavoro (sentenza Hakelbracht del 20 giugno 2019 - causa C-404/18).

Infine la Corte di giustizia si è pronunciata in modo circostanziato nella casistica relativa al regime pensionistico generale di reversibilità, regolamentato nel sistema professionale privato, riconoscendo sempre la centralità del principio della parità di trattamento per i lavoratori e le lavoratrici (sentenza Barber del 17 maggio 1990 - causa C-262/88; sentenza Violeta Villar Láiz dell'8 maggio 2019 - causa C-161/18; sentenza Safeway del 7 ottobre 2019 - causa C-171/18).

Il quadro normativo derivato e la casistica giurisprudenziale ora richiamati, come già si evidenziava, hanno contribuito alla ripresa del dibattito sul principio della parità di trattamento per una rinnovata lettura delle dinamiche economiche e sociali nella prospettiva di genere¹⁰.

¹⁰ In questa rinnovata lettura, il fattore economico appare prevalente rispetto alle complementari considerazioni di natura sociale: HOSKYN, C. (2008). *Governing the EU: Gender and Macroeconomics*, in RAI, S., WAYLEN G. (eds.). *Global Governance: Feminist Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, pp. 107–128; GUERRINA, R. (2017). *Gendering European Economic Narratives: Assessing the Costs of the Crisis to Gender Equality*, in KANTOLA, J., LOMBARDO, E. (eds.). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 95–115; KANTOLA, J., LOMBARDO E. (eds.) (2017). *Gender and the Economic Crisis in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 27–48; *id.* (2023). *EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance?*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.). *Handbook of Feminist*

Ciò ha permesso di attualizzare, ad esempio, l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, su proposta presentata dalla Commissione europea il 4 marzo 2021 (COM(2021)93), successivamente oggetto di un accordo politico tra Parlamento europeo e Consiglio del 15 dicembre 2022, e quindi adottata quale direttiva 2023/970 il 10 maggio 2023. Ai sensi della direttiva in parola gli Stati membri dovranno procedere per il recepimento entro tre anni dalla sua entrata in vigore e, nei successivi due/tre anni le imprese con meno e più di 100 dipendenti avranno l'obbligo di comunicare ogni informazione inerente la retribuzione in base al genere con cadenza triennale/annuale.

La lettura quantitativa del divario di genere in termini occupazionali e salariali è preoccupante per la sua connotazione strutturale e permanente nell'ultimo decennio: in media le lavoratrici guadagnano il 14% in meno rispetto ai lavoratori e tale divergenza contribuisce ad acuire la condizione di povertà diffusa nella popolazione femminile non soltanto in età lavorativa ma anche, e soprattutto – in costanza dei *trend* demografici europei – in età pensionistica¹¹.

Si è dunque reso necessario operare, nel dispositivo, ad un duplice livello.

I datori di lavoro, pubblici e privati, assumono un obbligo generale d'informazione in favore delle persone in cerca di occupazione, inerente la retribuzione iniziale o il livello retributivo proprio della posizione vacante, attraverso la specifica nella pubblicazione dell'offerta o durante il colloquio con il candidato o la candidata; detto obbligo di informazione potrà essere ulteriormente dettagliato rispetto alle richieste dei lavoratori e delle lavoratrici assunti ed assunte in ordine ai livelli retributivi medi, ripartiti per sesso, delle categorie che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore nonché ai criteri utilizzati dallo stesso datore di lavoro per definire le progressioni di carriera e retributive in una accezione chiaramente neutra. In questo modo il principio della trasparenza retributiva risolve il tema del segreto salariale nelle clausole contrattuali d'impiego, agevolando la comparazione tra sistemi di classificazione professionale e livelli retributivi correlati in una accezione realmente neutrale rispetto alla componente lavorativa femminile.

Governance, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 311-322; O'DWYER, M. (2019). *Expertise in European Economic Governance—A Feminist Analysis*. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2): 162-78.

¹¹ Interessante l'analisi proposta sul tema da PERRUZZI, M. (2015). *Contradictions and misalignments in the EU approach towards the gender pay gap*. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2): 441-465.

Un secondo obbligo specifico di comunicazione all'autorità nazionale competente in materia è attribuito ai datori di lavoro che gestiscono una impresa con 100-250 dipendenti in termini di divario retributivo di genere; qualora tale divario superi il 5% e non sia motivato sulla base di criteri oggettivi, i datori di lavoro dovranno operare congiuntamente ai rappresentanti dei lavoratori per correggere il divario registrato. Nel caso in cui i lavoratori e le lavoratrici ritengano di aver subito una discriminazione retributiva, peraltro agganciabile ad altri fattori affinché possa essere interpretata in una prospettiva intersezionale, potrà essere attivata la richiesta di risarcimento per il recupero delle retribuzioni e dei bonus arretrati; al datore di lavoro spetta l'onere della prova in termini di non violazione della normativa europea; le misure ad impatto sanzionatorio, di natura amministrativa, dovranno essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Nella stessa prospettiva è stata attualizzata anche la materia del congedo parentale attraverso il processo negoziale che si è concluso con l'adozione della direttiva 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, e che ha dovuto essere recepita dagli Stati membri entro il termine ultimo del 2 agosto 2022¹².

I dati quantitativi inerenti lo squilibrio genitoriale nella condivisione delle responsabilità e dei carichi di cura tra uomini e donne dimostrano l'inefficacia delle misure nazionali attualmente in vigore: su scala globale il divario occupazionale tra uomini e donne è pari all' 11.6%, le donne optano in prevalenza per soluzioni contrattuali a tempo parziale (31.5%, rispetto all'8.2% degli uomini) e non a tempo pieno (50%, rispetto al 71.2% degli uomini), ed infine l'impegno di cura, già elevato, è stato ulteriormente incrementato in termini percentuali durante il periodo pandemico.

La direttiva, pertanto, ha introdotto *standard* minimi, talora più rigidi, per assicurare la più ampia uniformità di trattamento nei riguardi della popolazione lavorativa, sia maschile sia femminile, negli Stati membri

¹² In dottrina cfr.: HOSKYNS, C., RAI, S.M. (2007). *Recasting the Global Political Economy: Counting Women's Unpaid Work*. *New Political Economy*, 12(3): 297-317; GUERRINA, R. (2015). *Mothering the Union: Gender Politics in the EU*. Manchester: Manchester University Press; *id.* (2015). *Socio-economic challengers to work-life balance at times of crisis*. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 37(3): 368-377; SEIBICKE, H. (2019). *Gender Expertise in Public Policymaking: The European Women's Lobby and the EU Maternity Leave Directive*. *Social Politics*, 27(2): 385-408; TAMM, M. (2019). *Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation*. *Labour Economics*, Vol. 59, pp. 184-197; CHIEREGATO, E. (2020). *A work-life balance for all? Assessing the inclusiveness of EU directive 2019/1158*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 36(1): 59-80.

prevedendo pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro, nel trattamento sul luogo di lavoro, nell'utilizzo di misure flessibili atte a conciliare gli impegni familiari e professionali dei lavoratori e delle lavoratrici. In modo più dettagliato, la direttiva disciplina le modalità di accesso e utilizzo del congedo di paternità, usufruendo di almeno 10 giorni lavorativi a partire dalla data di nascita del figlio e mantenendo il livello di retribuzione fissato per i congedi di maternità su base europea e più vantaggioso, se così disciplinato su base nazionale. Per quanto concerne il congedo parentale, esso viene riconosciuto quale diritto individuale per una durata temporale di 4 mesi retribuiti sulla scorta della regolamentazione nazionale. Il congedo per i prestatori di assistenza è un istituto di nuova formulazione, gestito in modo uniforme e tuttavia passibile di una regolamentazione *ad hoc* su base nazionale: si tratta dei lavoratori e delle lavoratrici che assumono su di sé un carico di cura familiare particolarmente bisognoso di assistenza, potendo usufruire di 5 giorni lavorativi all'anno ed, eventualmente, di formulare richiesta per soluzioni d'impiego caratterizzate da maggiore flessibilità.

A corredo di tali misure previste nel dispositivo, è possibile assicurarne una esecuzione soddisfacente prevedendo ulteriori misure di natura non legislativa quali, ad esempio, il più alto livello di protezione dei lavoratori e lavoratrici in quanto genitori o prestatori di assistenza contro ogni forma di discriminazione sul luogo di lavoro sino all'ipotesi di licenziamento, o misure incentivanti l'utilizzo dei Fondi europei per incrementare l'accesso quantitativo e qualitativo ai servizi di assistenza all'infanzia, o in ultimo misure disincentivanti l'accesso o il rientro nel mondo del lavoro per le donne che sono identificate quali percettrici di reddito secondario.

Un terzo ambito d'interesse è stato oggetto di una rinnovata disciplina europea: il processo, avviato nel 2012, ha portato soltanto di recente all'adozione della direttiva (UE) 2022/2381 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 7 dicembre 2022, in materia di equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa (ad esclusione, dunque, delle piccole e medie imprese, con meno di 250 dipendenti). Gli Stati membri dovranno recepirla entro due anni in modo tale che, nel termine temporale del mese di luglio 2026, tutte le grandi società quotate nell'Unione europea avranno l'obbligo di adottare misure strumentali per incrementare la presenza delle donne nelle posizioni apicali delle strutture d'impresa¹³.

¹³ Alcune considerazioni sono state proposte in dottrina sul tema: ROBERTS, A. (2015). *The Political Economy of "Transnational Business Feminism"*. *International Feminist Journal of Politics*, 17(2): 209–31; CULLEN, P., MURPHY, T.M. (2018). *Leading the Debate for the*

Nella dimensione quantitativa inerente la *leadership* femminile nel settore privato, nel 2021 si registrava una percentuale della presenza delle donne in qualità di componenti dei Consigli di Amministrazione delle maggiori società quotate nell'area europea pari al 30.6%. Nel 2022 solo una società quotata su dieci in Europa ha confermato la presenza di una donna nel ruolo di presidente o amministratrice delegata.

Dunque, la direttiva in esame intende garantire il rispetto del principio delle pari opportunità tra uomini e donne nella declinazione della rappresentanza bilanciata della componente femminile sin dalla fase di selezione e assunzione secondo criteri di effettiva trasparenza, e assicurando che i medesimi criteri vengano nella identificazione e verifica dei requisiti nell'attivazione delle procedure di avanzamento di carriera sino al raggiungimento delle posizioni apicali. Sotto il profilo numerico, l'obiettivo da perseguire è il 40% delle posizioni di amministratore/amministratrice senza incarichi esecutivi ed il 33% di tutte le posizioni di amministratore ricoperte da donne.

E' fatto obbligo ai datori di lavoro di dare comunicazione annuale, attraverso i canali pubblici e all'indirizzo delle competenti autorità nazionali, circa il livello di rappresentazione di genere nei Consigli di Amministrazione e di motivare quali eventuali ostacoli hanno impedito il conseguimento dell'obiettivo nonché di illustrare le misure da introdurre per il superamento di tali ostacoli. Nell'ipotesi in cui le società non abbiano ottemperato agli obblighi sanciti nella direttiva, su base nazionale saranno adottate misure di natura amministrativa effettive, dissuasive e proporzionate sino a prevedere, su decisione dell'autorità giudiziaria, lo scioglimento del consiglio di amministrazione della società.

Da quanto sinora illustrato, l'attuale quadro normativo derivato europeo è senza dubbio più avanzato rispetto ai decenni pregressi: per prevenire ogni eventuale passo indietro rispetto ai risultati raggiunti nella trattazione dei temi di genere nella dimensione occupazionale, è essenziale valorizzarne la lettura sociale soprattutto rispetto alla regolamentazione vigente al livello nazionale giacché è proprio questo piano che può costituire un ostacolo concreto per la piena ed uniforme attuazione degli impegni enunciati nel diritto primario e derivato e nelle correlate misure programmatiche e operative per la promozione e la protezione dei diritti e delle libertà delle lavoratrici; ancora, è importante consolidare il contributo femminile nel modello economico attuale sviluppato e progressivamente adattato rispetto

Business Case for Gender Equality: Perilous for Whom?. Gender Work and Organization, 25(2): 110–26; ELOMÄKI, A. (2018). *Gender Quotas for Corporate Boards: Depoliticizing Gender and the Economy. Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 26(1): 53–68.

alle crisi cicliche che hanno investito l'Euro-zona, dalla Brexit all'emergenza pandemica; in ultimo, è indispensabile proporre un rinnovato adattamento dell'approccio di *mainstreaming*, declinando la componente di genere in modo più ampio ovvero richiamando il principio della intersezionalità, utile per un inquadramento e superamento degli ostacoli di natura sia economica sia sociale che le donne incontrano nella vita quotidiana, personale e professionale, per assicurare il loro reale apporto ai processi di crescita e di sviluppo su scala europea e globale.

3. L'impegno programmatico dell'Unione europea per la promozione della parità di genere e la misurazione della performance su base nazionale e comparata

In relazione alle dinamiche che hanno caratterizzato la definizione dei concetti principali inerenti i temi di genere, tradotti in valori, principi, diritti e libertà di portata generale e correlati alla lettura economica e sociale del sistema europeo di matrice normativa primaria e derivata, la connotazione evolutiva dei temi stessi è stata configurata soltanto in tempi recenti attraverso la determinazione di obiettivi strategici nel quadro della Strategia per la parità di genere 2020-2025, adottata dalla Commissione europea il 5 marzo 2020.

L'obiettivo complessivo di questo strumento programmatico, tanto sul piano europeo quanto sul piano domestico, è il rafforzamento della parità di genere a partire dal pieno riconoscimento del principio di non discriminazione per assicurare un più elevato livello di protezione delle donne e delle ragazze rispetto a comportamenti ed attitudini stereotipate e pregiudizievoli e a condotte ed atti violenti commessi in loro danno, come anche di promuovere pari opportunità nelle scelte personali e professionali per poter contribuire in modo proattivo alla crescita economica e al benessere sociale della popolazione nel suo complesso. La Strategia approfondisce l'impegno per la promozione di un reale approccio intersezionale a fondamento della revisione e attuazione delle politiche dell'Unione, per maggiori risorse finanziarie da investire nella parità di genere, nell'affrontare i temi di genere anche nelle relazioni esterne condotte dalle istituzioni e dalla *membership* sul piano globale.

Con particolare riferimento alla lettura sopra proposta in ordine ad un sistema occupazionale realmente neutrale rispetto alla componente

femminile lavorativa, nella Strategia si approfondiscono gli aspetti che sono stati oggetto della recente attualizzazione attraverso la produzione normativa derivata.

La presenza e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono co-fattori rilevanti per l'incremento dei *trend* di sviluppo economico a vantaggio della comunità e per il riconoscimento del valore aggiunto della componente femminile, potenziato attraverso la reale autonomia nella gestione dei propri impegni di vita e di lavoro, flessibile e condiviso con il partner. Detti co-fattori devono poter essere strumentali nella configurazione e attuazione di riforme strutturali ed operative negli Stati membri, nel settore dell'impiego pubblico, nella gestione dei meccanismi di assistenza e protezione sociale, nella revisione dei sistemi fiscali e previdenziali in essere, e nei settori produttivi trainanti che ancora oggi registrano una bassa percentuale di donne occupate e in posizioni apicali e decisionali.

Tra i sub-obiettivi più importanti introdotti nella Strategia, rileva innanzitutto il superamento delle criticità in ordine al rispetto del principio della parità retributiva per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, che è strettamente correlato al conseguente divario pensionistico di genere. Le divergenze salariali tra lavoratori e lavoratrici dipendono da una generale e più bassa propensione delle donne e delle ragazze ad entrare nel mondo del lavoro, ad assumere incarichi professionali non adeguatamente retribuiti, ad optare sovente per soluzioni d'impiego parziale, a svolgere attività informali che non possono essere misurate in termini di retribuzione ordinaria. Al contempo la registrazione di un divario di genere nei compiti di cura e nell'assistenza familiare, non economicamente censibili, assume una preminente dimensione femminile e non viene risolto se non in via occasionale, senza prevedere dunque il funzionamento efficace di servizi per l'infanzia e di sostegno domestico soprattutto per i familiari più vulnerabili, determinando una evidente diversità di trattamento tra uomini e donne, che porta queste ultime a rinunciare alle proprie aspirazioni professionali nel settore pubblico e privato. L'incentivazione della *leadership* femminile e dunque il conseguimento della parità di genere a livello decisionale, politico ed imprenditoriale è un ulteriore sub-obiettivo enunciato nella Strategia. La *leadership* deve essere 'inclusiva ed eterogenea': questo approccio è fondamentale per il funzionamento degli apparati pubblici e per la efficacia attuativa delle politiche, consolidando il principio della democrazia rappresentativa al livello locale, nazionale ed europeo e del più elevato equilibrio di genere negli organi esecutivi in ogni sistema istituzionale. Con specifico riferimento al settore privato, se già i dati occupazionali sono

bassi, essi diminuiscono ancor di più in relazione alle posizioni apicali, solitamente occupate da uomini: la disponibilità e l'incentivazione dei talenti e delle conoscenze femminili nell'impresa sono funzionali non solo per il miglioramento delle procedure decisionali e gestionali ma anche per stimolare la crescita e lo sviluppo economico nei settori produttivi prioritari.

L'impegno strategico dell'Unione deve essere letto in correlazione alla necessità, già riscontrata in passato ed oggi funzionale per il monitoraggio strutturale degli obiettivi prefissati, di misurare la *performance* su base nazionale e comparata rispetto al conseguimento della parità di genere nella sua più ampia accezione.

Presidio organico di tale esercizio è l'agenzia creata nel sistema dell'Unione, ovvero l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality - EIGE*) che ha il compito di sostenere e rafforzare l'impegno delle istituzioni nella promozione della parità di genere in tutte le politiche e degli Stati membri nella compilazione e attuazione delle rispettive agende nazionali sui temi di genere. Nella sua articolazione interna, sotto la guida di un Direttore, l'Istituto è gestito da un Consiglio di amministrazione, composto da 18 rappresentanti degli Stati membri e della Commissione europea, e da un *Forum* di esperti che opera in assetto consultivo per la definizione dei temi oggetto di studio ed analisi.

Indubbiamente lo strumento principale introdotto ed utilizzato dall'Istituto per la verifica periodica dell'impatto delle politiche nazionali sui temi di genere è l'Indice europeo di uguaglianza di genere. Costruito per esaminare la *performance* di ciascuno Stato membro e per valutare in una prospettiva comparata il livello raggiunto nelle sei aree-chiave o domini principali (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) a cui si aggiungono due ulteriori focalizzati su gruppi specifici dell'intera popolazione europea (disuguaglianze intersezionali e violenza), l'Indice poggia su un quadro concettuale complesso e opera in base a tre componenti: un approccio metodologico robusto e trasparente, l'adozione di principi statistici comuni ed affidabili, la stabilità e la coerenza statistica in funzione della misurazione della *performance*.

Per il buon funzionamento dell'Indice, i dati devono essere accessibili, aggiornati e comparabili su base annuale o su scale temporali risalenti nel tempo per tutti gli Stati membri, in linea con la metodologia d'indagine introdotta nel quadro delle Nazioni Unite nel 1995, e qualitativamente apprezzabili.

Il *set* di indicatori è stato verificato in via preliminare ed ha portato, nella fase di creazione dell'Indice, ad una scelta attenta in ragione dell'attendibilità

della fonte (ad esempio Eurostat ed Eurofound) per un totale di 27 indicatori disponibili per i sei domini e gli eventuali dodici sotto-domini; le variabili individuate implicano una lettura diretta sugli individui e sono utilizzate per una misurazione attuale e non di processo, potendosi escludere alcuni percorsi di misurazione laddove il dato non sia disponibile.

Il calcolo dell'Indice è condotto secondo una metrica iniziale che esamina la posizione degli uomini e delle donne in un dominio sulla base della differenza in valore assoluto, interpretabile in modo biunivoco; in un momento successivo si analizzano il contesto e i livelli di conseguimento degli obiettivi da parte degli Stati membri; il calcolo, nella metrica finale, si desume correlando la disuguaglianza iniziale al livello di conseguimento. Ciascuno Stato membro acquisisce un punteggio compreso tra 1 (assenza totale di uguaglianza) e 100 (uguaglianza perfetta).

Per descrivere il funzionamento dell'Indice e comprendere come viene misurata la *performance*, si possono formulare alcune specifiche osservazioni in ordine a ciascun dominio.

Nel contesto lavorativo il raggiungimento della parità tra donne e uomini relativamente alle opportunità professionali e al trattamento sul posto di lavoro necessita di un monitoraggio di tipo sia quantitativo sia qualitativo lavoro, che misuri la partecipazione, i modelli contrattuali, i settori occupazionali, la qualità del lavoro.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Partecipazione	Occupazione in equivalente a tempo pieno (ETP)	Tasso di occupazione in equivalente a tempo pieno (percentuale nella fascia di popolazione con età superiore a 15 anni)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
	Durata della vita lavorativa	Durata della vita lavorativa (anni)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
Segregazione e qualità del lavoro	Segregazione settoriale	Occupazione nel settore dell'istruzione, della salute e di attività relative al servizio sociale (percentuale di occupati con età compresa tra 15 e 64)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
	Flessibilità dell'orario lavorativo	Dipendenti con orari non fissi di inizio e termine della giornata lavorativa o con orari di lavoro variabili a discrezione del datore di lavoro (percentuale di occupati con età compresa tra 15 e 64)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
	Salute e sicurezza	Lavoratori che percepiscono che il loro stato di salute o sicurezza non è a rischio a causa del lavoro svolto (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro
	Formazione sul posto di lavoro	Lavoratori che hanno svolto attività di formazione a spese del proprio datore di lavoro o proprie nel caso di attività autonoma (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro

Il dominio del denaro analizza le molteplici voci economiche – reddito, retribuzione, altre – che delineano la situazione economica della donna rispetto alla componente maschile in termini di divario retributivo e del correlato impatto sul regime previdenziale e pensionistico, con l’obiettivo ultimo di verificare le condizioni di povertà attuali e le prospettive di progressivo deterioramento delle condizioni di benessere.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Risorse finanziarie	Retribuzioni	Retribuzioni medie mensili — NACE Rev. 2, categorie B-S escluso O, 10 o più dipendenti (SPA)	Eurostat — Indagine sulla struttura delle retribuzioni
	Reddito	Reddito netto medio equivalente (SPA, popolazione con età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell’EU relative al reddito e alle condizioni di vita
Situazione economica	Non a rischio di povertà	Non a rischio di povertà, ≥60% del reddito mediano (percentuale sulla popolazione di età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell’EU relative al reddito e alle condizioni di vita
	Distribuzione del reddito	Rapporto tra quintile di reddito S20/ S80 (percentuale della popolazione con età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell’EU relative al reddito e alle condizioni di vita

Nell’ambito della conoscenza si misura il divario inerente il livello di istruzione in tutti i gradi del processo di apprendimento e formazione, sino all’accademia, per la popolazione maschile e femminile, focalizzato altresì rispetto alle discipline tradizionalmente caratterizzate da una minima presenza di studentesse per lo sviluppo delle competenze e l’orientamento verso la professione (quali i settori della scienza, tecnologia, ingegneria e matematica ed oggi le tecnologie dell’informazione e della comunicazione).

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Grado di istruzione conseguito e segregazione	Istruzione universitaria	Persone in possesso di un titolo di studio universitario (percentuale della popolazione con età compresa tra 15 e 74 anni)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell’UE
	Segregazione	Studenti di livello terziario nei settori dell’istruzione, della sanità e del benessere, scienze umane e delle arti — ISCED 5-6 (percentuale di studenti di livello universitario)	Eurostat — Questionari sulle statistiche nel settore dell’istruzione di Unesco/ OCSE/Eurostat (LJOE)
Apprendimento permanente	Apprendimento permanente	Persone partecipanti ad attività di istruzione e formazione formale o non formale (percentuale della popolazione con età compresa tra 15 e 74 anni)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell’UE

Il dominio del tempo misura l’equilibrio tra uomini e donne nel dedicare la propria attenzione alle attività ad impatto economico poiché correlate all’esercizio della professione, rispetto alle attività assistenziali, sociali e culturali. E’ evidente che se la popolazione femminile è presente in modo minoritario o informale nel quadro occupazionale, il tempo dedicato

alla ricerca di una opportunità professionale o alla carriera è sottratto a tutti gli impegni che non attengono al mondo del lavoro. Affinché l'equilibrio possa essere conseguito, la scelta dei tempi richiede un cambio culturale riferito ai ruoli sociali, alla creazione di modelli familiari implicanti la condivisione di responsabilità, all'introduzione di prassi bilanciate in favore dei lavoratori e delle lavoratrici nell'organizzazione degli impegni professionali.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Attività assistenziali	Attività di assistenza all'infanzia	Lavoratori che si occupano di seguire e istruire i propri figli o nipoti, ogni giorno per una o più ore (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro
	Attività domestiche	Lavoratori che si occupano di cucinare ed eseguire i lavori domestici, ogni giorno per una o più ore (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro
Attività sociali	Attività sportive, culturali e ricreative	Lavoratori che svolgono attività sportive, culturali o ricreative al di fuori della propria abitazione, almeno una volta ogni due giorni (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro
	Attività di volontariato e beneficenza	Lavoratori coinvolti in attività di volontariato e beneficenza, almeno una volta al mese (percentuale di lavoratori con età superiore a 15 anni)	Eurofound — Indagine europea sulle condizioni di lavoro

Il dominio del potere misura il peso specifico della partecipazione e del contributo femminile nei processi decisionali di carattere istituzionale, negli apparati del settore dell'istruzione o della giustizia come anche nei sistemi d'impresa, misurando la *performance* in termini di rappresentanza politica, sociale ed economica.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Politico	Rappresentanza nei ministeri	Percentuale di ministri(i) (percentuale della popolazione con età superiore a 18 anni)	Commissione europea, DG Giustizia — Donne e uomini nel processo decisionale
	Rappresentanza in parlamento	Percentuale di membri dei parlamenti (percentuale della popolazione con età superiore a 18 anni)	Commissione europea, DG Giustizia — Donne e uomini nel processo decisionale
	Rappresentanza nelle assemblee regionali	Percentuale di membri delle assemblee regionali (percentuale della popolazione con età superiore a 18 anni)	Commissione europea, DG Giustizia — Donne e uomini nel processo decisionale
Economico	Membri di consigli di amministrazione	Percentuale di membri dei consigli delle società quotate più grandi, dei collegi dei sindaci o dei consigli di amministrazione (percentuale della popolazione con età superiore a 18 anni)	Commissione europea, DG Giustizia — Donne e uomini nel processo decisionale
	Membri di banche centrali	Percentuale di membri di tutti gli organi decisionali delle banche centrali (percentuale nella popolazione con età superiore a 18 anni)	Commissione europea, DG Giustizia — Donne e uomini nel processo decisionale

L'ultimo dominio riguarda il settore della salute e compara le condizioni della popolazione maschile e femminile in termini di benessere psicofisico come anche l'accesso ai servizi sanitari.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Stato	Autopercezione dello stato di salute	Autopercezione dello stato di salute, buona o molto buona (percentuale della popolazione con età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell'EU relative al reddito e alle condizioni di vita
	Speranza di vita	Speranza di vita in valori assoluti alla nascita (anni)	Eurostat — Statistiche demografiche
	Anni di vita in buona salute	Anni di vita in buona salute in valori assoluti alla nascita (anni)	Eurostat — Statistiche dell'EU relative al reddito e alle condizioni di vita associate alle statistiche demografiche di Eurostat
Accesso	Necessità mediche non soddisfatte	Popolazione senza esigenze mediche non soddisfatte (percentuale della popolazione con età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell'EU relative al reddito e alle condizioni di vita
	Necessità odontoiatriche non soddisfatte	Popolazione senza esigenze odontoiatriche non soddisfatte (percentuale della popolazione con età superiore a 16 anni)	Eurostat — Statistiche dell'EU relative al reddito e alle condizioni di vita

Nei domini addizionali (disuguaglianze intersezionali e violenza, quest'ultimo privo di dati nazionali per la valutazione della *performance* su base statale e comparata) i valori non sono inseriti nel calcolo complessivo dell'Indice; per il primo, va evidenziato come sia proprio il fattore della diversità ad incidere in modo evidente sulla necessità di superare la categorizzazione binaria di genere e sull'elevato numero di individui e categorie trasversali da esaminare.

Sottodominio misurato	Concetto misurato	Indicatore	Fonte
Discriminazione e altre aree sociali	Tassi di occupazione: minoranze e/o migranti, lavoratori più anziani, genitori soli/addetti all'assistenza	Occupazione di persone nate in un paese straniero (percentuale della popolazione con età compresa tra 15 e 64 anni nata in un paese straniero)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
		Occupazione di persone con età compresa tra 55 e 64 anni (percentuale della popolazione di età compresa tra 55 e 64 anni nata in un paese straniero)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE
		Tassi di occupazione delle persone che vivono in famiglie con un adulto e uno o più figli a carico (%)	Eurostat — Indagine sulla forza lavoro nell'UE

SEZIONE TERZA
IL SISTEMA ITALIA

CAPITOLO I*

La parità di genere in Italia: una visione di insieme su un traguardo ancora lontano

SOMMARIO: 1. Dati e statistiche sul *gender gap* italiano. Introduzione – 2. L'Italia nello *European Gender Equality Index 2022* – 3. Una visione più ampia: l'Italia nel *Global Gender Gap 2023* del *World Economic Forum* – 4. Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 5.

1. *Dati e statistiche sul gender gap italiano. Introduzione*

“Perché un uomo fosse mio pari, doveva dimostrarsi un po' superiore.”¹

Sarebbe bello che tale pensiero di Simone De Beauvoir potesse rappresentare una visione culturale più ampia e condivisa dell'essenza della donna, invertendo una ormai insostenibile dinamica relazionale – ancora ben solida nella società contemporanea – per cui esiste una superiorità del maschile sul femminile.

Eppure, oggi, non è la superiorità della donna che si vuole affermare, bensì una condizione di parità in termini di opportunità e diritti.

La domanda è lecita: a che punto siamo in Italia?

È indubbio che nell'ultimo decennio siano stati fatti numerosi passi avanti, ma il raggiungimento di una parità formale e – ancora di più – sostanziale è un traguardo ancora lontano. La pandemia di Covid-19 esplosa nel 2020, con il suo impatto in termini sociali ed economici, ha contribuito a rallentare ancora di più il cammino verso l'uguaglianza. D'altro canto, proprio l'enorme peso della crisi sanitaria sulle donne ha permesso l'emergere di una rinnovata sensibilità sul tema della parità di genere, diventato centrale nel dibattito pubblico, politico, economico, sociale e culturale.

Come dimostrato nell'ampia disamina delle Sezioni prima e seconda, negli anni si è assistito ad una crescente diffusione di indici ed indicatori dedicati alla misurazione ed alla valutazione dei progressi in termini di parità di genere: questi – sia in ambito internazionale che europeo – rappresentano

* Il presente capitolo si deve a Mariella Pagliuca.

¹ Cfr. DE BEAUVOIR S. (1982), *Quando tutte le donne del mondo...*, pag. 32, Einaudi.

un utile strumento per comprendere, ad oggi, in quali ambiti l'*empowerment* femminile abbia conosciuto un reale avanzamento, e quali siano gli ostacoli più complessi per la piena valorizzazione di tutte le donne e le ragazze; ancora più importante, sul piano nazionale, diventano una valida guida per indirizzare la normativa e la politica verso un'azione più incisiva e funzionale a raggiungere una uguaglianza concreta in ogni ambito della nostra società.

2. *L'Italia nello European Gender Equality Index 2022*

Nella sezione seconda si è già detto dell'importanza dell'Indice europeo per l'uguaglianza di genere (*European Gender Equality Index*) dell'EIGE, strumento funzionale all'analisi singola e comparata del livello di parità di genere raggiunto dai diversi Paesi membri dell'UE, che fornisce un quadro ampio e complesso, comprensivo di luci ed ombre. Nell'edizione del 2022, l'Italia si posiziona al 14° posto, con 65 punti su 100, al disotto di 3,6 punti rispetto alla media europea². D'altro canto, però, è anche importante considerare che dal 2010 il punteggio dell'Italia è aumentato di 11,7 punti, salendo di ben 7 posizioni nel *ranking* EIGE, registrando uno dei più importanti miglioramenti a lungo termine in confronto agli altri Paesi UE.

L'ambito della salute rappresenta quello in cui l'Italia registra la sua performance migliore, raggiungendo 89 punti e collocandosi al 10° posto tra gli Stati membri UE: in particolare, risulta particolarmente elevato il punteggio nel sottodominio dell'accesso ai servizi sanitari, che si assesta a 98,6 punti.

A partire dal 2019 il punteggio dell'Italia ha registrato un importante miglioramento nel dominio del potere (+ 4,7, arrivando a 56,9 punti) permettendo una risalita dal 14° al 12° posto. Particolarmente significativi sono stati i progressi nei sottodomini del processo decisionale politico (+6) e sociale (+5,2). Se consideriamo, inoltre, l'avanzamento ottenuto a partire dal 2010, l'Italia è salita di ben 31,7 punti, grazie soprattutto ai progressi nel sottodominio del potere decisionale economico.

Peggiori i risultati nel campo della conoscenza: dal 2019 l'Italia è il Paese UE che ha fatto meno progressi (+ 0,5), rimanendo fissa al 13° posto. Lo stallo ha riguardato principalmente il sottodominio della partecipazione scolastica e del livello di istruzione acquisito (- 0,6).

Nel dominio del lavoro il punteggio dell'Italia è diminuito di 0,5 punti

² Vedi EIGE (2022), *Gender Equality Index 2022. The Covid-19 pandemic and care*, Vilnius

dal 2019: con un punteggio di 63,2 si colloca all'ultimo posto tra tutti i Paesi UE. La causa principale appare la persistente disuguaglianza di genere nel sottodominio della partecipazione al mondo del lavoro, collocandosi anche in questo caso in ultima posizione.

L'indice EIGE 2022 dedica il suo focus tematico al Covid-19 ed alla condivisione delle responsabilità di cura. In Italia, nel 2021, il 48% delle donne (rispetto al 29% degli uomini) ha dichiarato di badare ai figli di età compresa tra 0 e 11 anni completamente o prevalentemente in autonomia. Durante i mesi più duri della pandemia, la percentuale di donne che ha dichiarato di aver trascorso più di quattro ore al giorno con i propri figli nella fascia d'età 0-11 anni è nettamente superiore a quella maschile (39% contro 16%).

Per quanto riguarda l'assistenza informale, le donne sono state più propense degli uomini a fornire prestazioni di cura a lungo termine (36% contro 33%). I dati suggeriscono che durante la pandemia una percentuale lievemente superiore di uomini (22%) rispetto alle donne (18%) ha trascorso più di quattro ore al giorno fornendo assistenza informale a lungo termine, ma il dato si rapporta con un 66% di donne che ha comunque fornito assistenza da una a quattro ore nell'arco della giornata. Per quanto riguarda la possibilità di chiedere un aiuto esterno, il 65% degli uomini, rispetto al 44% delle donne, si è avvalso del supporto di strutture residenziali di assistenza a lungo termine, con un divario di genere di 21 punti percentuali.

In merito ai lavori domestici, il 67% delle donne e il 22% degli uomini riporta di prendersi cura della casa completamente o prevalentemente in autonomia. Le donne prestano comunque più tempo ai lavori domestici rispetto agli uomini (il 24% contro il 10%), dedicandovi più di quattro ore al giorno.

3. *Una visione più ampia: l'Italia nel Global Gender Gap 2023 del World Economic Forum*

A giugno 2023 il *World Economic Forum* – WEF ha pubblicato il *Global Gender Gap Report 2023*³. Il Report, arrivato alla 17° edizione, si presenta come uno dei più importanti approfondimenti a livello globale sullo stato di avanzamento della parità di genere, contestualizzando i risultati nel quadro delle sfide e degli ostacoli all'*empowerment* femminile presenti in un dato

³ Vedi WEF, (2023), *Global Gender Gap Report 2023*, Geneva.

momento storico e che sono comuni a tutte le donne.

Nel rapporto del 2023 si evidenzia che alcune aree del mondo stanno lentamente iniziando a beneficiare delle politiche di ripresa post-pandemia, ma se assistiamo a miglioramenti in termini di livelli educativi e di salute, la partecipazione politica risulta ancora in stallo, mentre quella economica vede addirittura un arretramento. Allo stato attuale, sono necessari ancora 131 anni per poter finalmente chiudere il *gap* di genere: si tratta di un timido miglioramento rispetto al 2022, quando gli anni erano 132, e con un avanzamento modesto in termini percentuali – pari al 4,1% - rispetto al livello pre-pandemico del 2020, con un divario che oggi è chiuso solo al 68,6%. In generale si parla di un tiepido progresso, non effettivamente incisivo, che preannuncia la necessità di una nuova concertazione in termini di azione, sia multilaterale che dei singoli Stati.

Ad oggi, nessun Paese ha raggiunto la piena parità, neppure i nove Stati che si posizionano più in alto nel *ranking* del WEF (Islanda, Norvegia, Finlandia, Nuova Zelanda, Svezia, Germania, Nicaragua, Namibia e Lituania) che hanno chiuso i rispettivi *gap* con percentuali superiori all'80% (con l'eccezione dell'Islanda, che arriva al 91,2%).

In questo scenario, l'Italia si colloca al 79° posto sui 145 Paesi presi in considerazione nell'edizione 2023, con una perdita di 16 posizioni rispetto al 2022 (quando era al 63° posto) ed un *gap* chiuso soltanto al 70,5%; con riferimento alla sola regione europea, l'Italia si posiziona al 30° posto.

La discesa è stata trainata da una perdita in termini di rappresentanza e potere politico, campo dove il nostro Paese è scivolato dalla 40° alla 64° posizione: il motivo principale è da attribuirsi alle elezioni del settembre 2022, che hanno visto la diminuzione delle donne elette in Parlamento e di quelle presenti nel Governo; inoltre, il fatto che sia stata designata per la prima volta una premier donna ha relativamente poco peso, poiché l'indice considera per quanti anni – nell'arco degli ultimi 50 anni – un Paese abbia potuto contare su di un capo di governo donna (e nel caso italiano parliamo solo di pochi mesi). Non viene presa in esame, invece, la presenza femminile al livello di governo locale, non essendoci dati comparabili globalmente.

Sul piano della partecipazione economica, sebbene il posizionamento italiano sia migliorato nel complesso, passando dal 110° al 104° posto, il nostro Paese rimane ancora nelle posizioni più basse nella regione europea, insieme a Nord Macedonia e Bosnia ed Erzegovina; in questo dominio pesano particolarmente la stima del reddito da lavoro femminile (che come indicatore misura il grado di controllo che le donne hanno sulle risorse economiche di un Paese) e la quota di donne che ricoprono posizioni di

controllo e gestione, sia nel settore pubblico che privato. Con riferimento all'educazione, il posizionamento dell'Italia è rimasto praticamente invariato, al 60° posto (contro il 59° del 2022), considerando che il nostro Paese si posiziona al primo posto per numero di iscritte a corsi di laurea. Anche nel dominio della salute si assiste ad un miglioramento, con una risalita dal 108° al 95° posto. Più in generale, l'analisi per Paese è corredata anche da *target* complementari ed indicatori di contesto, che permettono di definire un quadro complessivo più esaustivo. Per l'Italia, tra gli altri, rilevano i seguenti elementi: si evidenzia una sostanziale parità in termini di accesso alle risorse finanziarie e ai sistemi di giustizia, come pure in relazione alla libertà di movimento; per quanto riguarda l'ambito della famiglia, si sottolinea che l'età media in cui le donne decidono di avere il primo figlio è di 31,4 anni, con un tasso di fertilità pari a 1,24 figli per donna, e che il lavoro di cura e domestico non remunerati sono ancora maggiormente una attività femminile; con riferimento al mondo del lavoro si riporta che più del 50% delle donne occupate è impegnata in un impiego *part-time*, e che il 9,5% della forza lavoro femminile (tra 15 e 64 anni) è invece disoccupata.

4. Agenda 2030: la parità di genere in Italia e l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 5

In Italia il monitoraggio dei progressi raggiunti in relazione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile connessi all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite è costantemente seguito dall'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile – ASVIS. Si ricorda che tra i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs), è il quinto quello espressamente dedicato alla parità di genere e all'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze. Vale la pena evidenziare che, nonostante la presenza di tale specifico obiettivo, tutti gli SDGs concorrono al raggiungimento della parità di genere, che si configura come tematica trasversale a diversi ambiti e settori.

Il Rapporto ASVIS 2022⁴ evidenzia senza dubbio il rafforzato impegno italiano sulla promozione della parità di genere e sull'adozione di un approccio pieno di *gender mainstreaming*. Particolarmente rilevante appare l'inserimento della parità di genere come una delle tre priorità trasversali all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵

⁴ Vedi ASVIS (2022), Rapporto - L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Roma.

⁵ Il PNRR si inserisce all'interno del programma europeo Next Generation EU (NGEU),

riconoscendo il bisogno di un approccio complessivo e multisettoriale per supportare l'*empowerment* delle donne.

Il Rapporto dedica attenzione più dettagliata alle azioni intraprese capaci di rispondere agli specifici *target* dell'obiettivo n.5. In merito alla prevenzione ed al contrasto alla violenza (*target* 5.2) il riferimento è all'approvazione della legge 5 maggio 2022, n. 53 che disciplina la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere contro le donne, allo scopo di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo. Sulla condivisione delle responsabilità familiari (*target* 5.4), si inserisce l'approvazione della legge 7 aprile 2022, n.32 (il c.d. *Family Act*) che definisce il quadro normativo e le scadenze entro cui il Governo deve approvare i decreti legislativi finalizzati al sostegno alla genitorialità, alla natalità, alla conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile; un miglioramento è percepibile anche grazie all'aumento strutturale a dieci giorni del congedo di paternità obbligatorio retribuito, grazie al recepimento interno delle indicazioni della Direttiva UE sulla conciliazione vita-lavoro (Direttiva UE 2019/1158).

In relazione al *target* 5.5 (connesso alla piena ed effettiva partecipazione delle donne e pari opportunità di leadership a tutti i livelli del processo decisionale nella vita politica, economica e pubblica) viene posto in evidenza il fatto che la partecipazione femminile al mondo del lavoro abbia risentito grandemente dell'impatto della pandemia di Covid-19, che nel 2020 ha registrato una decrescita di 4,3 punti percentuali (contro la discesa di 1,5 punti per gli uomini), per poi risalire nel 2021 di 1,7 punti, ritornando al livello pre-pandemia del 2019; inoltre, è aumentata notevolmente la presenza femminile nei Consigli di Amministrazione delle società quotate (arrivata al 39%) grazie all'applicazione della c.d. legge Golfo-Mosca, mentre la partecipazione effettiva delle donne nel parlamento italiano è del 36,1%⁶; grazie ai fondi e alle previsioni del PNRR è stato attivato il Fondo per l'impresa femminile e si è dato l'avvio effettivo al Sistema Nazionale per la Certificazione di Genere per le imprese⁷.

In merito alla formazione STEM ed alle competenze digitali (*target* 5.b) si riporta che - in generale - nel 2021 le donne laureate sono il 33,3%

il pacchetto di supporto economico concordato dall'Unione Europea in risposta agli effetti negativi della crisi pandemica da Covid-19 (vedi *infra*).

⁶ Il dato non risulta aggiornato alle elezioni del settembre 2022, che hanno invece segnato una battuta d'arresto in termini di rappresentanza politica femminile: si scende infatti al 31% delle elette in Parlamento nella XIX Legislatura.

⁷ Si specifica che le misure elencate in questo paragrafo verranno approfondite più nel dettaglio nel corso del prossimo capitolo, nelle specifiche sezioni dedicate.

contro il 20,4% degli uomini, ma tale vantaggio non si riflette sul piano lavorativo. Con specifico riferimento alle discipline STEM, nella fascia 20-29 anni la quota è pari al 1,9% per gli uomini e solamente al 1,3% per le donne. Un dato che ha come conseguenza un coinvolgimento ancora limitato delle donne nei settori della tecnologia e del digitale, ed ovviamente nell'intelligenza artificiale, che si presenta sia come strumento funzionale alla promozione dei diritti ed all'*empowerment* femminile, ma, purtroppo, anche come veicolo per il rafforzamento degli stereotipi, delle discriminazioni e delle forme di violenza.

Con riferimento alle misure concrete ed immediate destinate alla promozione della parità di genere e l'*empowerment* (*target* 5.c) si fa principalmente menzione dell'applicazione del bilancio di genere, che è ancora in fase di rodaggio e sperimentazione in alcune pubbliche amministrazioni, ma con la previsione futura di trasformarlo in uno strumento strutturale per rendere più equi i processi di spesa pubblica. Nel contesto delle misure tangibili rientra anche il già citato Sistema Nazionale per la Certificazione di genere, introdotto sotto il profilo normativo dalla legge del 5 novembre 2021, n.162.

CAPITOLO II*

Il sistema italiano per la promozione della parità di genere: organi nazionali, misure legislative, strategie e piani d'azione

SOMMARIO: 1. Il principio della parità di genere nella Costituzione italiana – 2. Il Dipartimento per le Pari Opportunità – 3. Il Codice per le Pari Opportunità – 4. *Gender Mainstreaming* nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – 5. La Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026 – 6. Equilibrio di genere nelle società, una *best practice*: la legge Golfo-Mosca – 7. Cariche politiche ed elettive – 8. Imprenditoria Femminile – 9. Il sistema nazionale di certificazione di genere – 10. Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: congedi e lavoro agile – 11. Il contrasto alla violenza di genere nell'ordinamento italiano – a. La ratifica della Convenzione di Istanbul – b. La legge sul Femminicidio. Modifiche in ambito di diritto penale e processuale penale – c. Approccio integrato: evoluzione del Piano d'azione contro la violenza – d. Il Codice Rosso – e. Sostegno economico: Microcredito di libertà e Reddito di libertà – f. Il miglioramento delle statistiche in tema di violenza di genere.

1. Il principio della parità di genere nella Costituzione

Le donne italiane hanno conquistato il diritto di voto attivo nel 1945, dopo decenni di lotte iniziate già nel corso dell'Ottocento; l'anno successivo, nel 1946, è stato esteso loro anche il diritto di voto passivo, esercitato per la prima volta in occasione della votazione per il Referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea costituente. Su di un totale di 556 deputati, le donne elette furono 21, cinque delle quali entrarono a far parte della Commissione dei Settantacinque, apportando così il proprio contributo diretto alla stesura del testo costituzionale, con particolare riferimento alle disposizioni dedicate all'affermazione dei principi di eguaglianza.

Il principale fondamento delle pari opportunità è sancito nell'articolo 3 della Costituzione: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della

* Il presente capitolo si deve a Mariella Pagliuca.

Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Si tratta di una affermazione di uguaglianza formale e sostanziale, che pone fondamenta solide al futuro progresso in termini di parità di genere. Il comma 1 dell'articolo 37 stabilisce «gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore» per la donna lavoratrice, specificando al contempo che il lavoro non deve rappresentare un ostacolo alla «essenziale funzione familiare» della donna. Rimanendo in ambito familiare, rileva che l'articolo 29 sancisce «l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare». L'articolo 51 sancisce il principio di uguaglianza in merito all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive secondo i requisiti stabiliti dalla legge; la legge costituzionale n.1 del 2003 ha successivamente emendato l'articolo, aggiungendo che «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», rafforzando ancora una volta il principio di uguaglianza sostanziale coinvolgendo l'insieme dei pubblici poteri. Con la Riforma del Titolo V, attuata dalla legge costituzionale n.3 del 2001, viene modificato anche l'articolo 117, aggiungendo al settimo comma la previsione secondo cui «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

2. Il Dipartimento per le Pari Opportunità

Fino al 1996 in Italia non esisteva nessuna struttura di governo dedicata specificamente al tema delle Pari Opportunità; proprio in questo anno veniva finalmente istituito un Dipartimento dedicato alle pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a supporto dell'operatività di un Ministro senza portafogli. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - DPCM 12 luglio 1996 veniva ufficialmente creata la delega destinata al Ministro per le pari opportunità. Successivamente, il DPCM 28 ottobre 1997, n. 405 recava l'effettiva istituzione e organizzazione del Dipartimento per le Pari Opportunità, a partire dalle sue competenze, contenute all'articolo 2:

- l'indirizzo, la proposta e il coordinamento delle iniziative normative e amministrative in tutte le materie attinenti alla progettazione e alla attuazione delle politiche di pari opportunità;
- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, di controllo, di formazione e informazione nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- l'adozione e il coordinamento delle iniziative di studio e di elaborazione progettuale;
- la definizione di nuove politiche di intervento, di studio e promozione di progetti ed iniziative, nonché di coordinamento delle iniziative delle amministrazioni e degli altri enti pubblici;
- l'indirizzo e il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali competenti;
- l'adozione delle iniziative necessarie all'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi ed alle disposizioni dell'Unione europea e per la realizzazione dei programmi comunitari nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali, locali, nonché con gli organismi operanti in materia di parità e di pari opportunità in Italia e all'estero, con particolare riguardo all'Unione europea, alle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa e all'OCSE;
- l'adozione delle iniziative necessarie alla rappresentanza del Governo italiano, in materia, nei rapporti internazionali e in organismi nazionali e internazionali, anche mediante la designazione di rappresentanti.

Ad oggi, nell'ambito del Dipartimento, opera anche l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica – UNAR, di cui all'Art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39.

L'autorità politica delegata alle pari opportunità ha l'obiettivo primario di operare “*nell'area funzionale inerente alla promozione ed al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione*”¹. Negli anni, la delega per le pari opportunità è stata affidata sia a Ministri senza portafoglio che a Sottosegretari di Stato,

¹ Dipartimento Pari Opportunità (2022), Direttiva Generale Per L'azione Amministrativa E Per La Gestione Dipartimento, Roma.

associandola molto spesso a deleghe relative a tematiche affini, come la famiglia o le politiche giovanili.

3. Il Codice per le Pari Opportunità

Negli ultimi anni l'attività di normazione nazionale in tema di parità di genere è notevolmente proliferata, interessando le numerose sfaccettature di tipo economico e sociale connesse alla promozione dei diritti delle donne. È importante però ricordare uno tra i primi e fondamentali strumenti normativi preposti all'avanzamento dell'uguaglianza nel nostro Paese, ossia il "Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna". Con il decreto-legislativo 11 aprile 2006, n.198 si giungeva finalmente ad un compendio complessivo di tutto l'insieme di norme sino ad allora prodotte concernenti la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso.

Innanzitutto, è opportuno evidenziare che il Codice delle Pari Opportunità si pone come obiettivo quello di definire una uguaglianza di tipo sostanziale. L'articolo 1 (aggiornato nel 2010 a seguito del recepimento della Direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego) rappresenta la sintesi ed il cuore di tutto il codice:

«1. Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

2. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione.

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

4. L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.»

Proprio quest'ultima disposizione introduce in maniera pratica

nell'ordinamento italiano il principio del *gender mainstreaming*, già ampiamente diffuso nel quadro dell'Unione europea, secondo il quale le politiche pubbliche devono tener in debita considerazione la dimensione di genere.

Il Codice si struttura in quattro libri, relativi a:

- promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, con riferimento a norme che disciplinano i diversi organismi sulla parità (la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna; il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratrici e lavoratori; le Consigliere ed i Consiglieri di Parità, che operano a livello Nazionale, regionale e provinciale; il Comitato per l'imprenditoria femminile);
- pari opportunità nei rapporti etico-sociali, con disposizioni relative al rapporto tra coniugi e sul contrasto della violenza nelle relazioni familiari;
- pari opportunità nei rapporti economici, con riferimento alle discriminazioni sul lavoro basate sul genere, alla tutela della paternità e della maternità, alle molestie sessuali in ambito lavorativo, ma anche all'impresa femminile, alla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi ed alla loro fornitura;
- pari opportunità nei rapporti civili e politici, riportanti le norme sull'accesso alla carica di componente del Parlamento Europeo, più note con la definizione di quote rosa.

Come già anticipato, una prima modifica al Codice è avvenuta per mezzo del Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, finalizzato al recepimento della direttiva comunitaria 2006/54/Ce riguardante le pari opportunità e la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego. Sono state inserite, dunque, alcune importanti novità in materia di occupazione, lavoro, e retribuzione.

Oltre all'articolo 1, le modifiche più significative hanno riguardato:

- l'aggiunta di uno specifico riferimento secondo cui si considera discriminazione “ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti” (Art. 25, comma 2-bis), e per cui si introduce il principio generale della tutela delle pari opportunità nel lavoro in caso di maternità o paternità – ricomprendendo quindi tutte quelle situazioni di discriminazione

- che sorgono in relazione allo status di genitore dei lavoratori;
- la modifica relativa al divieto di qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente la retribuzione di “uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale” (Art. 28, comma 1);
 - la modifica relativa alla disciplina delle pensioni, per cui le donne “hanno diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali” (Art. 30, comma 1);
 - la modifica relativa all’inottemperanza della pronuncia del giudice in caso di condanna di comportamenti discriminatori, che può essere punita con 50.000 euro di multa o fino a 6 mesi di reclusione (Art. 37, comma 5);
 - l’introduzione di una tutela giurisdizionale nei confronti di tutti coloro i quali si siano impegnati per il rispetto del principio della parità di trattamento tra uomo e donna, ma abbiano vissuto, di contro, una condizione di vittimizzazione (Art. 41 bis).

Con la legge di bilancio 2018 sono state apportate ulteriori modifiche al Codice delle Pari Opportunità, innanzitutto intensificando le forme di tutela per maltrattamenti sul luogo di lavoro e per le lavoratrici ed ai lavoratori che denunciano discriminazioni o molestia sessuale, ampliandone così la portata. La tutela ricopre quindi tutto il rapporto di lavoro in sé, ma anche le condizioni del lavoratore, che possono essere oggetto di un peggioramento a seguito della denuncia: il datore di lavoro non può applicare nessuna misura che comporti il declassamento delle condizioni del rapporto del dipendente, ed è inoltre considerato nullo il licenziamento o qualsiasi altra misura applicata come ritorsione o discriminazione sul lavoratore; si precisa che i datori di lavoro devono assicurare condizioni di lavoro per cui sia garantita l’integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori prevenendo il fenomeno delle molestie sessuali sulla base di principi di eguaglianza e di reciproca correttezza².

Le modifiche più recenti sono state apportate dalla legge 5 novembre 2021, n. 162 (c.d. Legge Gribaudo) che reca disposizioni volte a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a favorire la parità retributiva tra i sessi. Nello specifico:

- si dispone che la relazione biennale relativa all’applicazione della legi-

² Vale la pena ricordare che con la legge 15 gennaio 2021, n. 4 l’Italia ha ratificato la Convenzione n. 190 dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro sull’eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro.

slazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e degli effetti delle disposizioni previste dal Codice sia presentata al Parlamento dalla Consigliera o dal Consigliere nazionale di parità e non più dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. La scadenza di tale adempimento è fissata entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle modifiche (Art. 20, comma 1);

- viene ampliato il gruppo dei soggetti nei confronti dei quali può essere adottato un comportamento direttamente discriminatorio: oltre ai lavoratori ed alle lavoratrici, si fa riferimento anche ai candidati ed alle candidate in fase di selezione del personale (Art. 25, comma 1);
- vengono inseriti nei casi di discriminazione indiretta anche gli atti di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro che mettono o possono mettere i lavoratori o i candidati in fase di selezione del personale di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio (Art. 25, comma 2). Successivamente viene anche ridefinito il contenuto dell'atto discriminatorio: è considerata discriminazione «ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni: posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori; limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali; limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera» (Art. 25, comma 2-bis);
- in relazione alla redazione del rapporto biennale relativo alla situazione del personale e ai diversi aspetti inerenti alle pari opportunità sul luogo di lavoro, viene esteso l'obbligo di redazione alle aziende pubbliche e private con più di 50 dipendenti (ma si concede la possibilità anche alle aziende che ne impiegano un numero minore). Inoltre, si specifica che la redazione deve avvenire in maniera esclusivamente telematica (utilizzando il modello pubblicato nel sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali) e che la trasmissione avviene da parte della Consigliera e del Consigliere regionale di parità anche alle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, al CNEL e all'Istat, oltre che, come attualmente previsto, alla Consigliera o al Consigliere nazionale di parità, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al

Dipartimento delle pari opportunità. L'accesso ai dati contenuti nei rapporti è consentito alle Consigliere e ai Consiglieri di parità delle città metropolitane e degli enti di area vasta; inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in un'apposita sezione del proprio sito internet istituzionale, rende nota la lista delle aziende che hanno trasmesso il rapporto e di quelle che non lo hanno trasmesso (Art. 46);

- si prevede la definizione di un sistema nazionale di certificazione di genere³ al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità (Art. 46-bis). La Legge Gribaudo prevede anche una serie di criteri di premialità per le aziende che ottengono la certificazione.

4. Gender Mainstreaming *nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Con il Regolamento (UE) 2021/241, viene istituito dall'Unione Europea il dispositivo per la ripresa e la resilienza, con l'obiettivo di fornire una risposta concreta per la crescita nella fase post-pandemica, attraverso un sostegno finanziario efficace per accelerare la creazione e l'implementazione di riforme e di investimenti pubblici sostenibili negli Stati membri in sei aree prioritarie: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. Per poter accedere ai fondi del dispositivo gli Stati membri hanno dovuto predisporre un apposito Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR – *National Recovery and Resilience Plan, NRRP*), con cui definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti, anche da integrare con un approccio coerente con l'uguaglianza di genere e le pari opportunità: l'articolo 18, lett. o) del Regolamento specifica infatti che i PNRR devono contenere «una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e

³ Per una disamina più approfondita del sistema di certificazione di genere si veda il paragrafo dedicato.

3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l’obiettivo di sviluppo sostenibile dell’ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere»⁴.

Il PNRR italiano, presentato alla Commissione Europea nella sua versione finale nell’aprile 2021, ha raccolto nella sua definizione tale sfida, inserendo la parità di genere tra le sue tre priorità trasversali⁵ che accomunano tutte le Missioni e gli Investimenti individuati. Viene innanzitutto riconosciuto il ruolo fondamentale delle “energie femminili” per la ripresa del Paese, ed è per questo importante sradicare le molteplici dimensioni in cui si manifesta la discriminazione di genere:

- in termini di formazione ed educazione, perché nonostante il numero di laureate donne superi quello degli uomini, sono ancora troppo poche quelle che concludono un percorso di studi nelle discipline STEM;
- in relazione all’accesso ed alla partecipazione al mondo del lavoro, come pure in termini di remunerazione e di crescita professionale, dove persistono disparità di trattamento e disuguaglianze non giustificabili;
- in ambito familiare, dove si reiterano ruoli di genere prestabiliti che limitano l’*empowerment* femminile;
- in relazione alla persistente e crescente presenza del fenomeno della violenza di genere e delle molestie.

Il Piano anticipa anche la definizione della prima Strategia italiana per la Parità di genere⁶ che opera in maniera complementare al PNRR per quanto

⁴ L’EIGE ha evidenziato che le disposizioni in materia di parità di genere del quadro del Regolamento risultano insufficienti rispetto ai più ampi impegni giuridici e politici assunti dall’UE e dagli Stati membri in materia. Se è vero che il Regolamento riconosce come obiettivo generale quello di affrontare gli effetti negativi della crisi sulle donne, questo però fallisce nel considerare la parità di genere come un valore centrale e un principio fondamentale dell’UE, abbandonando in questo caso il duplice approccio – utilizzato, ad esempio, nella Strategia UE per la parità di genere - che prevede l’integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche e l’attuazione di misure mirate per eliminare, prevenire o porre rimedio alle disuguaglianze di genere. Infine, il Regolamento, nel chiedere agli Stati membri di spiegare come i rispettivi PNRR possano contribuire alla parità di genere, non stabilisce un chiaro obbligo per gli Stati membri di adottare un approccio di *gender mainstreaming*. (Vedi EIGE, 2023). *Evidence to Action: Gender equality and gender mainstreaming in the COVID-19 recovery*, Publications Office of the European Union)

⁵ Le altre due priorità trasversali individuate riguardano le politiche giovanili ed i divari di cittadinanza. Il Piano si prefigura infatti come l’opportunità di porre rimedio ai divari storici e strutturali che caratterizzano il nostro Paese, come quello intergenerazionale o territoriale tra Nord e Sud.

⁶ Per il relativo approfondimento si rimanda al paragrafo dedicato.

riguarda l'adozione di un approccio complesso di *gender mainstreaming* nel quadro delle politiche del nostro Paese funzionali alla ripresa post-pandemica.

In generale, è possibile evidenziare che le misure previste dal PNRR intendono innanzitutto promuovere un maggiore coinvolgimento femminile nella forza lavoro, attraverso interventi diretti per il sostegno all'occupazione ed all'imprenditorialità femminile ed interventi indiretti per il potenziamento dei servizi sociali e dedicati all'infanzia, che in prospettiva possono sostenere un aumento dell'occupazione delle donne. Altre azioni individuate nel PNRR sono connesse alla riduzione delle disparità in termini educativi a partire dalla scuola, come la garanzia di accesso alle competenze STEM, linguistiche e digitali, ed alla promozione di un welfare capace di garantire un concreto equilibrio tra vita professionale e vita privata, soprattutto nel quadro di un rafforzamento delle strutture assistenziali e di cura.

Più nel dettaglio: la Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, con la definizione di nuovi meccanismi di reclutamento nella pubblica amministrazione, la possibilità di favorire la creazione di nuove posizioni dirigenziali, nonché l'adozione di misure di lavoro agile, promuove le pari opportunità sia nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, sia nella crescita professionale, che in termini di *work-life balance*; il rafforzamento dei sistemi di banda larga e di connessione veloce risultano certamente utili anche a rafforzare l'infrastruttura tecnologica funzionale per le imprese femminili, mentre il potenziamento e il rinnovo dell'offerta turistica e culturale si traduce in una ricaduta positiva su quelli che sono considerati settori a forte presenza femminile. La Missione 4 – Istruzione e Ricerca, punta ad un aumento del tasso di presa in carico degli asili nido, ad un rafforzamento dei servizi di assistenza all'infanzia e del tempo pieno a scuola, così da garantire un maggiore supporto alle madri lavoratrici nella cura dei figli⁷; con riferimento alle competenze STEM, vengono profilati investimenti soprattutto per le studentesse delle scuole superiori, così da incentivare l'iscrizione a corsi di laurea nelle discipline tecniche, matematiche e scientifiche e migliorare le prospettive occupazionali delle più giovani. La Missione 5 – Inclusione e

⁷ Nella Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR presentata dal Governo al parlamento italiano l'8 giugno 2023 si evidenzia che «l'importante scadenza inserita nella rata di giugno 2023 riguarda il potenziamento dell'offerta educativa nella fascia 0-6 anni su tutto il territorio nazionale, attraverso la creazione di strutture in grado di offrire almeno 264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole per l'infanzia entro il 31 dicembre 2025». Si specifica che la redazione di relazioni semestrali risponde all'obbligo previsto dalla normativa che disciplina la governance e l'attuazione nazionale del Piano di ripresa e resilienza italiano.

Coesione, comprende un investimento destinato alla creazione di imprese femminili⁸ e prevede l'adozione del sistema nazionale di certificazione della parità di genere per le imprese; le misure destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali per le persone più fragili (anziani, non autosufficienti) rappresentano un sollievo per il carico di cura affrontato dalle donne, mentre i progetti di *housing* sociale possono contribuire a ridurre le condizioni di marginalizzazione che molto spesso vedono le donne protagoniste, anche quando vittime di violenza. Troviamo dunque una continuità con la Missione 6 – Salute, che prevede il rafforzamento dei servizi sanitari di prossimità, della presa in carico di anziani e malati cronici e di persone non autosufficienti.

Vale la pena ricordare che nel 2021 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha elaborato uno studio/valutazione *ex-ante*⁹ dedicato al potenziale impatto del PNRR sulla parità di genere nel nostro Paese. Certamente, tra le previsioni più rilevanti, vi è l'effetto sull'occupazione femminile, che si stima possa crescere del 4% fino al 2026. Tra gli strumenti adottati per permettere al PNRR di avere effetti positivi sulla parità di genere rientrano gli indicatori utilizzati per la valutazione degli impegni definiti nel Piano: tutte le riforme e gli investimenti individuati sono affiancati da *milestone* (relativi al completamento di fasi essenziali dell'attuazione) e *target* (connessi ad obiettivi determinati direttamente o altrimenti influenzati dalle politiche pubbliche e quantificati, prevedono indicatori misurabili) che devono essere raggiunti entro scadenze definite. Il MEF, attraverso le sue linee guida nazionali per le amministrazioni per la definizione di *milestones* e *targets*, ha ribadito dunque l'importanza di utilizzare - laddove possibile - indicatori disaggregati per sesso, ed assicurare nella fase di attuazione una misurazione degli indicatori prestabiliti anche per sesso. Inoltre, per i bandi di gara connessi ai fondi del PNRR è stato promosso il principio del *gender procurement*¹⁰, riguardante l'inclusione di clausole per accedere alle gare e di sistemi di premialità volti a selezionare imprese che utilizzino specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, a promuovere l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e

⁸ Si veda più avanti nel capitolo il paragrafo dedicato alle misure nazionali destinate alla promozione dell'imprenditoria femminile.

⁹ Vedi MEF (2021), *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, Dipartimento della Ragioneria Centrale dello Stato.

¹⁰ Introdotta dal decreto legge del 21 maggio 2021, n.77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

donne, e che mostrino un buon equilibrio di genere in termini retributivi e nelle posizioni apicali.

In conclusione, è possibile affermare che il PNRR abbia avuto come merito quello di rendere la parità di genere un tema “tecnico” e quindi oggetto di minore contrasto ed attrito politico. Le misure per la parità di genere definite ed incluse nel PNRR sono state adottate in linea con il dettato dell’Unione Europea, ed essendo connesse principalmente a sostenere l’aumento dell’occupazione femminile e stimolare la crescita economica non hanno suscitato particolari dibattiti ideologici. In tale scenario, la parità di genere è diventata un obiettivo strategico del governo ed ha abbandonato l’identità di questione politica contestata, contribuendo dunque alla crescita economica e alla competitività, in linea con l’agenda dell’UE orientata al mercato, piuttosto che con quelle della giustizia sociale. In realtà, molte delle misure contemplate dal PNRR non rappresentano particolari innovazioni, poiché si basano su proposte già formulate negli anni e poi abbandonate (come nel caso del Piano nazionale per gli asili nido) o rappresentano una sistematizzazione di misure già esistenti (pensiamo al sostegno all’imprenditoria femminile); ciò che appare come elemento di novità è la gestione delle politiche dedicate alla parità di genere, che con il PNRR sembrano diventare maggiormente affini a dinamiche di interesse tecnocratico e meno vicine all’apparato valoriale politico e ideologico¹¹.

5. *La Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026*

Il PNRR, al suo interno, anticipa la definizione di un assetto strategico espressamente dedicato alla promozione della parità di genere, che si allinea e rafforza l’attività di *gender mainstreaming* per le politiche del nostro Paese. La Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026 rappresenta in Italia il primo esempio di documento programmatico dedicato al tema, con l’intento di definire un sistema integrato di misure ed azioni concrete e misurabili, in linea con la Strategia per la parità di genere 2020-2025 voluta dalla Commissione europea a marzo 2020¹². La Strategia italiana, adottata nell’autunno del 2021, è costruita sulla base di una visione più strutturata di medio-lungo periodo che vuole «rendere l’Italia un paese dove persone di

¹¹ Cfr Donà A. (2022), *Gender equality in the Italian Recovery and Resilience Plan: the depoliticizing effects of the technocratic Draghi government*, Contemporary Italian Politics, 14:4, 458-471.

¹² Si veda la sezione seconda.

ogni genere, età ed estrazione abbiano le medesime opportunità di sviluppo e di crescita, personali e professionali, di accesso al mondo dell'istruzione e del lavoro, senza disparità di trattamento economico o dignità, e possano realizzare il proprio potenziale con la consapevolezza di una uguaglianza garantita e senza compromessi in un paese moderno e preparato per affrontare la sfida dei tempi futuri»; nella sua effettiva durata quinquennale (appunto dal 2021 al 2026) si prefigge un chiaro obiettivo: «guadagnare 5 punti nella classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE in 5 anni, per raggiungere un posizionamento migliore rispetto alla media europea entro il 2026, con l'obiettivo di rientrare tra i primi 10 paesi europei in 10 anni». La Strategia individua 5 aree prioritarie d'azione¹³ per guidare l'azione del Governo. Con riferimento al lavoro, si intendono supportare le pari opportunità in termini di carriera, competitività e flessibilità, facilitare la conciliazione vita-lavoro, stimolare l'imprenditoria femminile, sostenere l'incremento dell'occupazione delle donne – tenendo in considerazione anche la qualità del lavoro – e sradicare la persistente segregazione occupazionale. Per quanto riguarda il reddito, l'attenzione è focalizzata sulla riduzione del divario retributivo, sia agevolando la permanenza delle donne nel mondo del lavoro, sia riconoscendo un'equa remunerazione per le occupazioni con equivalente valore socio-economico. Per valorizzare le competenze, occorre assicurare pari opportunità nello sviluppo delle capacità individuali in ogni ambito del sapere, con particolare attenzione alle discipline STEM - caratterizzate dalla presenza di consolidati stereotipi di genere - come anche una equa rappresentanza di genere nel mondo accademico. Con riferimento alla gestione del tempo, è fondamentale promuovere l'equa condivisione familiare delle attività di cura e di assistenza ed assicurare la presenza diffusa su tutto il territorio di servizi dedicati alla prima infanzia, che siano qualitativamente validi ed economicamente accessibili. Infine, per quanto riguarda il potere, è importante valorizzare la leadership femminile in ambito economico, politico, sociale e culturale. Per ogni area sono individuati specifici indicatori (selezionati tra quelli calcolati da fonti autorevoli quali Ministeri, istituzioni europee e sovranazionali, istituti di statistica, associazioni di categoria) e misure dedicate alle singole aree prioritarie. Vale la pena evidenziare anche la definizione di misure caratterizzate come trasversali, che probabilmente incarnano l'aspetto più innovativo della strategia. Tra queste si ricordano: la promozione del *gender mainstreaming* e del bilancio di genere per valutare l'impatto delle politiche pubbliche in

¹³ La Strategia italiana, contrariamente a quella europea, esclude volontariamente il tema della violenza, oggetto di uno specifico Piano d'azione, di cui si discuterà più avanti in questo capitolo.

chiave di genere; l'introduzione della valutazione dell'impatto di genere *ex ante* per le iniziative legislative; la considerazione dei fattori capaci di inibire il raggiungimento della parità di genere, come il poco coinvolgimento maschile; la promozione dei principi e degli strumenti del *Gender Responsive Public Procurement* (GRPP); il potenziamento delle statistiche ufficiali; la promozione di un linguaggio che favorisca il dialogo ed il superamento di espressioni o manifestazioni sessiste, nonché sensibilizzazione degli organi di informazione e giornalismo; la definizione di un "Patto Culturale" per il mondo istituzionale e tra questo e la società civile per garantire un'azione collettiva di promozione della parità di genere; il rafforzamento di modelli positivi per la parità di genere e per la decostruzione degli stereotipi di genere e il contrasto all'*hate speech* e alle discriminazioni multiple; la promozione di una visione rafforzata della medicina di genere. In linea generale è evidente il legame tra la Strategia ed il PNRR: essa, infatti, potenzia gli impegni già individuati nel Piano (ad esempio: rafforzamento delle strutture per l'infanzia, promozione dell'imprenditoria, creazione di un sistema di certificazione per le imprese, adozione del *gender procurement*) e propone un generale consolidamento dell'approccio nazionale di *gender mainstreaming*. La Strategia, infine, riconosce che per poter promuovere il raggiungimento degli obiettivi preposti, sia necessaria la presenza di un sistema di governance adeguato; con tale finalità, la legge di bilancio 2022 ha quindi previsto l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere. La Cabina di regia è stata istituita con successivo decreto del 27 gennaio 2022, per concretizzare il raccordo tra le amministrazioni coinvolte e tra i diversi livelli di governo per l'attuazione della Strategia; l'Osservatorio Nazionale per l'integrazione delle politiche di genere, è stato invece istituito con decreto del 22 febbraio 2022 e si configura come l'organismo tecnico di supporto alla Cabina di regia, che ha funzione di monitoraggio, di condurre analisi e studi e proporre possibili strumenti per l'attuazione della Strategia.

La Strategia, dunque, segna un passaggio importante nella percezione della parità di genere come tema che ha acquisito rilevanza nel panorama delle politiche del nostro Paese; non rimane però scevra da alcuni elementi di debolezza, come ad esempio l'assenza di una scala di priorità: sebbene per ogni area siano individuati indicatori e misure, non è stata definita nessuna "gerarchia" né alcuna preminenza in termini di urgenza o una *timeline*. Tali elementi avrebbero certamente reso più concreto l'insieme di impegni e la visione *crosscutting* settata all'interno del documento,

mostrando una capacità reale di avanzamento anche in quelle componenti più problematiche e condizionate dalla presenza di norme sociali limitanti. Un ulteriore appunto potrebbe essere quello di non riuscire a promuovere in maniera efficace una visione *dual earner/dual carer* della famiglia, in cui uomo e donna sono impegnati ugualmente nelle attività lavorative ed in quelle di cura in ambito familiare¹⁴.

6. *Equilibrio di genere nelle società, una best practice: la legge Golfo-Mosca*

La legge 12 luglio 2011, n.120, più comunemente conosciuta come legge Golfo-Mosca, ha apportato modifiche al Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF (di cui al decreto-legislativo n. 58 del 1998) con lo scopo di raggiungere una più ampia tutela della parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche.

Si tratta di una risposta dovuta rispetto alla presenza di uno squilibrio cronico nella rappresentanza di genere ai vertici di importanti imprese, e per tale motivo modifica l'accesso delle donne alle posizioni apicali e di comando.

L'articolo 1 della legge Golfo-Mosca crea l'obbligo di prevedere negli statuti delle società quotate un riparto degli amministratori basato sull'equilibrio tra i generi: le donne, dunque, devono rappresentare almeno un terzo degli amministratori eletti (quota passata a due quinti con le modifiche apportate dalla legge di Bilancio 2020).

In caso di mancato rispetto del criterio di equilibrio, la procedura prevede che la Commissione nazionale per le società e la Borsa - Consob diffida la società inottemperante perché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi.

Se anche la diffida non viene presa in considerazione, subentra allora l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa (che varia da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la successiva precisazione di un termine di tre mesi per adempiere alle modifiche richieste. Solo a seguito dell'inosservanza di questa seconda diffida subentra la decadenza dei membri del consiglio di amministrazione.

Le norme attribuiscono allo statuto societario la definizione delle

¹⁴ Cfr. Gornick, J.C. and Meyers, M.K. (2009), *Gender equality: Transforming family divisions of labour*: Verso Books

modalità di formazione delle liste e delle eventuali sostituzioni in corso di mandato, sempre nell'ottica di garantire l'equilibrio di genere.

Le disposizioni di cui sopra si adottano anche al Consiglio di gestione, laddove sia composto da almeno 3 membri; inoltre, anche per il collegio sindacale si prevede un riparto dei membri secondo i menzionati criteri (considerando però un importo sanzionatorio minore in caso di inottemperanza).

L'articolo 2 della legge sancisce l'applicazione delle norme summenzionate dal primo rinnovo degli organi societari interessati, a partire dal 12 agosto 2012, ossia ad un anno dall'entrata in vigore della legge Golfo-Mosca.

Le previsioni dello strumento normativo che stiamo descrivendo si caratterizzano per avere un'efficacia temporanea: per le società quotate il criterio di riparto degli organi apicali era previsto, in origine, per tre mandati consecutivi, ma l'efficacia delle disposizioni è stata successivamente prorogata.

Innanzitutto, si è operato attraverso l'articolo 58-sexies del decreto-legge n. 124 del 2019, con cui si prorogano da 3 a 6 i mandati per cui è possibile il rinnovo; in un secondo momento – come già anticipato - è intervenuta la legge di bilancio 2020 che ha ribadito la proroga da 3 a 6 i mandati, ed ha modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo disponendo che il genere meno rappresentato dovesse ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti (pari al 40%). Inoltre, viene anche stabilito che il criterio di riparto di almeno due quinti si applichi a decorrere dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate successivo al 1° gennaio 2020 (data in cui è entrata in vigore la legge di bilancio).

In aggiunta, si dispone che la Consob comunichi ogni anno il risultato delle verifiche sull'attuazione delle norme in esame al Dipartimento delle pari opportunità.

Le disposizioni della legge Golfo-Mosca, si applicano anche alle società a controllo pubblico non quotate, con il rinvio a un regolamento per la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio di genere, così come stabilito dall'articolo 3 della legge.

Il Decreto del Presidente della Repubblica – DPR n. 251 del 2012 ha quindi imposto che gli statuti delle società pubbliche non quotate dovessero prevedere nelle modalità di nomina degli organi di amministrazione e di controllo (se collegiali) la garanzia che il genere meno rappresentato ottenesse almeno un terzo dei componenti di ciascun organo.

La vigilanza sul rispetto delle disposizioni fin qui citate è stata affidata

al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità, attraverso la presentazione al Parlamento di una specifica relazione triennale; per tale motivo le società sono obbligate a comunicare la composizione degli organi sociali entro il limite di quindici giorni dalla data di nomina (o da quella, eventuale, di sostituzione).

Il DPR, in caso di inottemperanza del rispetto del criterio di un terzo, prevede una diffida alla società al fine di ripristinare l'equilibrio tra i generi entro sessanta giorni. In caso di mancata considerazione della diffida, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità può fissare un nuovo termine di sessanta giorni per adempiere al compito, con l'avvertimento che, se la società non provvede a modifiche, i componenti dell'organo sociale interessato decadranno. Come si può notare, non è prevista alcuna sanzione pecuniaria, ma anche in questo caso è prevista la possibilità di rinnovo per 3 mandati.

Il DPR n. 251 del 2012 ha esplicitamente previsto che la parità di genere sia tutelata sia negli organi di amministrazione, sia in quelli di controllo delle società pubbliche, ancorché in via temporanea. In un secondo momento, il Testo Unico sulle società a controllo pubblico ha disposto che il principio di equilibrio di genere nella scelta degli amministratori di tali società debba essere assicurato dalle amministrazioni almeno nella misura di un terzo.

È intervenuto, infine, l'articolo 6 della già citata legge Gribaudo, secondo cui le disposizioni in tema di equilibrio di genere per le società quotate devono applicarsi anche alle società con sede legale in Italia, non quotate e controllate da pubbliche amministrazioni.

Nel 2018 è stato istituito un Osservatorio interistituzionale, con la firma di un Protocollo d'intesa sottoscritto dal Dipartimento per le Pari Opportunità, dalla Consob e dalla Banca d'Italia, finalizzato alla promozione di iniziative congiunte dedicate alla sensibilizzazione della presenza femminile nei board societari ed alla verifica dell'effettiva applicazione nel tempo della legge n. 120 del 2011. L'Osservatorio è operativo dal primo gennaio 2019.

La legge Golfo-Mosca rappresenta senza dubbio un esempio normativo all'avanguardia rispetto ai recenti sviluppi in ambito europeo, che hanno portato all'approvazione della c.d. Direttiva *Women on Board* (Direttiva (UE) 2022/2381). L'atto dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le società quotate, entro la data del 30 giugno 2026, raggiungano uno dei seguenti due obiettivi: almeno il 40% dei posti di amministratore senza incarichi esecutivi deve essere occupato dal sesso sottorappresentato; almeno il 33% dei posti di amministratore (in questo caso con e senza incarichi esecutivi) deve essere occupato dal sesso sottorappresentato. Rileva

che le piccole, medie e micro imprese sono esentate dall'obbligo, ma devono comunque fissare degli obiettivi specifici interni finalizzati al miglioramento dell'equilibrio di genere tra gli amministratori con incarichi esecutivi.

7. Cariche politiche ed elettive

Come già evidenziato, l'azione intrapresa negli ultimi anni per la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali delle donne vede la sua base essenziale nei già citati articoli 3 e 51 della Costituzione Italiana che determinano l'uguaglianza generale tra uomini e donne e la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo).

Negli anni, il Parlamento italiano ha elaborato diverse misure normative destinate a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive ad ogni livello: con la legge n. 215 del 23 novembre 2012 è intervenuto per le elezioni comunali; con la legge 7 aprile 2014, n. 56 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; con la legge 15 febbraio 2016, n. 20 per le elezioni dei consigli regionali; con la legge 3 novembre 2017, n. 165 per le elezioni del Parlamento. Inoltre, sono state introdotte anche misure relative alla disciplina dei Partiti politici.

Per le elezioni europee tenutesi nel maggio 2019 sono state applicate per la prima volta le previsioni introdotte dalla legge 22 aprile 2014, n. 65, mirate a rafforzare la rappresentanza di genere. Nello specifico è prevista:

- una composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, pena l'inammissibilità. Inoltre, nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- l'applicazione della tripla preferenza di genere, per cui le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso nel caso di tre preferenze, valido anche laddove le preferenze siano due. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze per candidati dello stesso sesso, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza.

Laddove risulti violata la disposizione sulla presenza paritaria di candidati nelle liste, l'ufficio elettorale procede conseguentemente alla cancellazione

dei candidati del sesso più rappresentato, partendo dall'ultimo della lista, fino ad assicurare l'equilibrio richiesto. Se dopo la cancellazione nella lista rimane un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista non potrà partecipare alle elezioni; nel caso in cui, invece, venga violata la disposizione sull'alternanza di genere tra i primi due candidati, l'ufficio elettorale provvede a modificare la lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di genere diverso.

Sul piano nazionale il sistema elettorale del Parlamento è definito dalla legge n. 165 del 2017 (comunemente chiamata Legge Rosato, o *Rosatellum*): questa prevede che sia nei collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria, sia nei collegi plurinominali da attribuire con metodo proporzionale, si applichino alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato. Innanzitutto, nella successione interna dei nominativi nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere, pena l'inammissibilità delle liste. Contemporaneamente si prevede che le candidature complessive presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali non possano prevedere una prevalenza di nessuno dei due generi in misura superiore al 60%. Guardando alla totalità delle liste nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato, nella posizione di capolista, anche in questo caso in misura superiore al 60%. Sia per la Camera che per il Senato è previsto il controllo preliminare delle liste perché rispettino le già menzionate prescrizioni.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, le disposizioni sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, ha inserito una serie di requisiti per il loro statuti, tra i quali rientra l'indicazione della promozione della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

In merito alle elezioni regionali è intervenuta la legge 15 febbraio 2016, n. 20 che introduce, all'interno dei principi fondamentali che le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare nelle disposizioni per il sistema elettorale regionale, l'adozione di misure *ad hoc* per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Con tale obiettivo è stata modificata la legge 2 luglio 2004, n.165 – relativa all'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - stabilendo i principi fondamentali a cui le regioni devono attenersi per disciplinare il proprio sistema elettorale.

La disciplina nazionale indirizzata alle Regioni indica le specifiche

misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei Consigli regionali e parte da un assunto comune per tutte, ossia la “promozione della parità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l’accesso del genere sottorappresentato”. Tre le ipotesi definite per legge vi sono:

- liste con preferenze, per cui sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40%, per cui in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60% del totale; b) preferenza di genere, per cui deve essere assicurata l’espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate;
- liste bloccate, per cui è prevista l’alternanza tra candidati di sesso diverso all’interno delle liste, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale;
- collegi uninominali, in cui - nell’ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo - i candidati di un sesso non devono eccedere il 60% del totale.

L’entrata in vigore della legge del 2016 ha fatto sì che le Regioni si uniformassero a tali disposizioni. È interessante ricordare che, in previsione delle elezioni regionali di settembre 2020, l’allora Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie aveva tenuto una informativa sulla ricognizione effettuata sulla legislazione regionale in materia di elezione dei Consigli regionali. Da questa era emerso che non tutte le leggi elettorali regionali erano state adeguate nel tempo alle disposizioni introdotte dalla legge del 2016, con particolare riferimento ai casi di Liguria e Puglia. Si ricorda che il 23 luglio 2020, l’allora Presidente del Consiglio aveva quindi formalmente diffidato la Regione Puglia, intimandola di adeguare la legge elettorale non oltre la data del 28 luglio 2020. L’impossibilità di raggiungere un accordo tra le parti politiche del Consiglio regionale pugliese costrinse il Governo ad agire direttamente attraverso un atto normativo, imponendo – di fatto, anche se come misura temporanea – il sistema della doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale.

Infine, in merito alle elezioni a livello locale, il riferimento è la legge 7 aprile 2014, n. 56 che ha disciplinato l’istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province ed ha eliminato l’elezione diretta dei Consigli provinciali: infatti, i Consigli metropolitani (organi delle nuove Città

metropolitane) ed i Consigli provinciali sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispettivi territori. Per promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, pena l'inammissibilità. Non è prevista però la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ci riferiamo ad una modalità di voto ponderato con cui questa risulta incompatibile.

È stata inoltre sostituita la giunta da un altro organo assembleare (Consiglio metropolitano nelle città metropolitane e Assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio di riferimento.

8. *Imprenditoria femminile*

A partire dal 2013, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha iniziato una rilevante attività connessa all'incentivazione e sostegno dell'imprenditoria femminile, agendo principalmente su una delle principali problematiche: l'accesso al credito.

Si tratta primariamente di agevolazioni indirizzate specificatamente alle imprese femminili, alle quali possono comunque abbinarsi ulteriori forme d'incentivo generalmente previste per le imprese, come ad esempio quelle per le *startup* innovative o a sostegno delle imprese nelle aree del Mezzogiorno.

La c.d. Sezione Speciale "imprenditoria femminile" è una delle sezioni di cui si compone il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI)¹⁵, ed è specificamente indirizzata alla concessione dell'intervento in garanzia a favore delle imprese femminili e delle donne professioniste. La Sezione è stata istituita con la convenzione del 14 marzo 2013 tra il Dipartimento per le Pari opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione del decreto del 26 gennaio 2012 del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

La Sezione speciale opera, dunque, a favore di micro, piccole e medie

¹⁵ Il Fondo di Garanzia per le PMI è uno strumento istituito con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2, comma 100, lettera a) e operativo dal 2000. La sua finalità è quella di favorire l'accesso al finanziamento alle piccole e medie imprese mediante la concessione di una garanzia pubblica che si affianca e/o si sostituisce alle garanzie reali portate dalle imprese.

imprese femminili in possesso delle seguenti caratteristiche:

- società cooperative e le società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne;
- società di capitali le cui quote di partecipazione sono almeno per i due terzi in mano a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne;
- imprese individuali gestite da donne.

Con riferimento alle *startup* femminili, si evidenzia che è riservata a queste una quota pari al 50% della dotazione della Sezione Speciale, modificabile sulla base di valutazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda le concessioni relative al Fondo, sono dunque previste condizioni speciali per le imprese femminili e le donne professioniste che: hanno la possibilità di prenotare direttamente la garanzia; hanno priorità in termini di istruttoria e di delibera; sono esenti dal versamento della commissione *una tantum* al Fondo.

L'accesso al credito per le piccole e medie imprese a totale o prevalente partecipazione femminile è facilitato anche da misure che prevedono la possibilità di ottenere mutui a tasso zero, anche con una quota a fondo perduto. Nel Titolo primo del decreto legislativo del 21 aprile 2000, n.185 sull'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, sono state inserite nel tempo misure dirette a sostenere micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione femminile grazie a forme agevolate di accesso al credito. Le iniziative imprenditoriali devono essere indirizzate alla produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ed all'erogazione di servizi in qualsiasi settore, incluso il commercio e il turismo.

Più recentemente, la legge di bilancio 2021 ha istituito il Fondo impresa femminile destinato a promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento delle imprese femminili, nonché percorsi informativi ed educativi a favore della cultura dell'imprenditorialità tra la popolazione femminile, dei percorsi di studio STEM e delle nuove professioni dell'economia digitale. Il Fondo è funzionale alla concessione di contributi a fondo perduto per l'avvio di imprese femminili e di finanziamenti a tasso zero o agevolati per avviare e sostenere le attività di imprese femminili, che prevedono anche il consolidamento di una stretta collaborazione con le regioni e gli enti locali, le associazioni di categoria, le camere di commercio e i comitati per l'imprenditoria femminile.

Con riferimento, invece, alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell'ambito della Missione 5 – Inclusione e Coesione, l'Investimento 1.2 “Creazione di Imprese femminili”, sono stati destinati 400 milioni di euro per incentivare le donne ad entrare nel mondo delle imprese, supportando l'avvio di nuove attività imprenditoriali e la realizzazione di progetti innovativi. Nello specifico, 160 milioni sono stati destinati ad aumentare le risorse del sopra citato Fondo impresa femminile; i restanti 240 milioni risultano così ripartiti: 100 milioni di euro per la concessione di mutui a tasso zero per l'autoimprenditorialità femminile (c.d. NITO-ON); 100 milioni per la misura “Smart & Start Italia” per le *startup* innovative, che reca delle percentuali di agevolazione maggiori per quelle femminili; 40 milioni per l'attuazione di misure di accompagnamento, monitoraggio e campagne di comunicazione.

9. *Il sistema nazionale di certificazione di genere*

Come già anticipato, la creazione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere per le imprese è stata prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e rilanciata parallelamente tra le misure individuate dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026.

Il PNRR, all'interno della Missione 5 – Inclusione e Coesione, nella componente dedicata alle politiche per il lavoro, ha individuato un apposito investimento finalizzato alla definizione di tale sistema, pensato per accompagnare e incentivare le imprese ad adottare delle misure di policy funzionali a ridurre il *gap* di genere in tutte le aree considerate maggiormente critiche per le donne (nello specifico: opportunità di crescita professionale in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità). Dal punto di vista legislativo, il Sistema di certificazione è stata istituito – con decorrenza dal 1° gennaio 2022 - dall'articolo 46-bis del Codice delle Pari opportunità, inserito grazie alla già menzionata legge Gribaudo; vale la pena evidenziare che tale legge prevede anche la concessione di un esonero dal versamento di una percentuale dei contributi previdenziali complessivi a carico del datore di lavoro per le aziende private che siano in possesso della certificazione della parità di genere ed il riconoscimento di un punteggio premiale per la valutazione, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a

cofinanziamento degli investimenti sostenuti¹⁶.

Il funzionamento effettivo dello strumento è stato successivamente definito grazie alla prassi di riferimento¹⁷ Uni/PdR 125:2022 – entrata in vigore il 16 marzo 2022 - un documento pubblicato dall’Ente Italiano di Normazione - UNI, che contiene gli esiti del confronto svoltosi nel Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese previsto dal PNRR, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e a cui hanno partecipato il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Consigliera Nazionale di Parità. La prassi di riferimento ha definito le linee guida per la creazione e l’adozione di una serie di indicatori chiave di prestazione (*Key Performance Indicators - KPI*) per la valutazione della “qualità” delle politiche connesse alla parità di genere nelle imprese al fine di colmare i *gap* attualmente esistenti e di indurre al consolidamento di una rinnovata cultura d’impresa capace di valorizzare il talento femminile, alimentando un cambiamento sostenibile e duraturo. Al fine di garantire una valutazione complessiva, sono state individuate 6 principali aree di analisi: cultura e strategia; governance; processi HR; opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda; equità remunerativa per genere; tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro. Ad ogni area è attribuito un “peso specifico” che contribuisce alla misurazione del livello totale raggiunto da una determinata impresa e rispetto al quale vengono misurati i progressi raggiunti nel tempo; inoltre, ad ogni area sono associati specifici KPI – sia di natura quantitativa che qualitativa - che permettono di stimare il grado di maturità dell’organizzazione in termini di parità di genere grazie ad un monitoraggio su base annuale e ad una verifica ogni due anni. Si specifica che la totalità degli indicatori è utilizzata per la valutazione delle medie e grandi imprese,

¹⁶ Si desidera specificare, inoltre, che il decreto legislativo del 31 marzo 2023, n.36 recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici” (comunemente chiamato nuovo Codice Appalti) prevedeva per le aziende partecipanti a bandi di gara pubblici la possibilità di presentare un’autocertificazione per attestare il possesso dei requisiti per l’ottenimento della certificazione della parità di genere. Appare chiaro che la previsione di una autocertificazione rappresenta un depotenziamento dello strumento della certificazione per la parità di genere. Per tale motivo, con il decreto-legge del 29 maggio 2023, n.57 è stata prevista la modifica del nuovo Codice Appalti per cui è attribuito un maggior punteggio alle imprese in possesso della certificazione di parità.

¹⁷ Le prassi di riferimento, adottate esclusivamente in ambito nazionale, sono documenti di natura tecnica e sono disponibili per un periodo massimo di 5 anni, dopodiché possono essere trasformate in un documento normativo oppure devono essere ritirate.

mentre sono previste delle semplificazioni per le micro e piccole imprese¹⁸. Per ottenere la certificazione è previsto il raggiungimento di un punteggio minimo complessivo del 60%, ed essa viene rilasciata al momento della rilevazione degli indicatori. La certificazione viene rivalutata e rinnovata ogni due anni, tenendo in considerazione i progressi raggiunti in azienda grazie a piani e strategie di miglioramento dei *gap* esistenti.

Le linee guida definite dalla prassi di riferimento sono state adottate tramite decreto del Dipartimento per le pari opportunità del 29 aprile 2022. La certificazione avviene su base volontaria e su richiesta dell'impresa e viene rilasciata da organismi di certificazione che operano sulla base della prassi UNI/PdR 125:2022, accreditati presso l'Ente italiano di accreditamento – Accredia¹⁹.

Il sistema nazionale per la certificazione di genere è ad oggi pienamente operativo, rappresentando una delle misure più riuscite e funzionali del PNRR a promozione della parità di genere, prefigurandosi come una buona pratica da esportare anche in ambito europeo ed internazionale.

10. *Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: congedi e lavoro agile*

Negli ultimi anni il tema della conciliazione tra vita privata e lavoro (c.d. *work-life balance*) ha assunto sempre maggiore peso nel dibattito sociale e politico. La pandemia ha contribuito a rendere molto più evidente il carico del lavoro di cura domestico (non remunerato) che grava sulle spalle delle donne e ad accendere il confronto sulla necessità di smantellare tutte quelle norme sociali che rinsaldano stereotipi secondo cui la cura di figli, casa e anziani sia un compito prettamente femminile e di accelerare un processo di condivisione equa delle responsabilità familiari tra uomo e donna.

Il Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53” (considerando anche le successive modifiche) disciplina - in base al suo articolo 1 - «i congedi, i riposi, i permessi e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori connessi alla maternità e paternità di figli naturali, adottivi e in

¹⁸ Si aggiunge che per le sole micro, piccole e medie imprese sono previsti contributi destinati sia a supportare servizi di assistenza tecnica e accompagnamento alla certificazione sia a sostenere i costi di certificazione.

¹⁹ Al momento della stesura del presente lavoro (luglio 2023) sono 36 gli organismi di certificazione accreditati presso Accredia e 460 le certificazioni rilasciate alle imprese.

affidamento, nonché il sostegno economico alla maternità e alla paternità».

Con riferimento al congedo di maternità, questo può essere utilizzato nei due mesi che precedono e nei tre mesi che seguono il parto, oppure a partire dal mese precedente e nei quattro mesi successivi al parto, o ancora esclusivamente entro i cinque mesi successivi alla nascita, laddove il medico attesti che questa ultima opzione non porti alcun danno alla salute della donna e del bambino. Se il parto avviene anticipatamente, i giorni di congedo non goduti si aggiungono al periodo di congedo di maternità dopo il parto (anche nel caso in cui la somma dei periodi superi il limite complessivo di cinque mesi). In caso di ricovero del neonato, il congedo di maternità può essere sospeso su richiesta della madre, e ripreso alla data di dimissioni del bambino. Il congedo di maternità spetta anche in caso di adozione: se si tratta di adozione nazionale, il congedo deve essere utilizzato durante i primi cinque mesi a partire dall'ingresso del minore in famiglia; in caso di adozione internazionale, il congedo può essere fruito anche prima dell'arrivo del minore in Italia (ad esempio, al fine di visite o lo svolgimento di pratiche burocratiche all'estero). Con riferimento al trattamento economico, le lavoratrici hanno diritto a un'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione.

Per le lavoratrici autonome (in particolare le coltivatrici dirette, colone e mezzadre, le imprenditrici agricole, le lavoratrici autonome artigiane ed esercenti attività commerciali, le pescatrici autonome della piccola pesca) e per le libere professioniste iscritte ad una forma obbligatoria di previdenza gestita da un ente di diritto privato, è prevista un'indennità di maternità pari all'80% del proprio reddito, concessa per i due mesi antecedenti e i tre mesi successivi la data del parto (con la previsione di ulteriori due mesi prima del parto in caso di complicanze). L'articolo 14 della legge 22 maggio 2017, n. 81 ha disposto che la gravidanza, così come la malattia e l'infortunio, per le lavoratrici autonome che lavorano in via continuativa per il committente, non può comportare l'estinzione del rapporto di lavoro, che può rimanere sospeso e senza corrispettivo per un periodo non superiore a centocinquanta giorni per anno solare, fatto salvo il venir meno dell'interesse del committente. È prevista, inoltre, la possibilità di sostituzione di maternità da parte di altri lavoratori autonomi di fiducia delle lavoratrici stesse. La legge di Bilancio 2022 ha previsto che per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata, le lavoratrici autonome, le imprenditrici agricole e le libere professioniste iscritte ad un ente che gestisce forme obbligatorie di previdenza che abbiano dichiarato per l'anno precedente un reddito inferiore a 8.145 euro, l'indennità di maternità venga prolungata per altri

tre mesi.

Con il decreto legislativo del 30 giugno 2022, n. 105, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio” (la c.d. Direttiva *work-life balance*) – che modifica, tra gli altri, anche il Testo Unico - l’ordinamento italiano individua due tipologie di congedo di paternità: obbligatorio ed alternativo. Sulla base delle indicazioni della Direttiva, il congedo di paternità obbligatorio viene esteso a 10 giorni lavorativi (elevati a 20 nel caso di parti multipli) ed il padre lavoratore può utilizzarlo nel lasso di tempo che va dai due mesi precedenti ai cinque mesi successivi al parto. Tale congedo è retribuito interamente ed è riconosciuto anche ai padri adottivi o affidatari, ai lavoratori dipendenti di amministrazioni pubbliche, ai lavoratori domestici e a quelli agricoli (per queste due ultime categorie, al momento della fruizione, deve essere in forza un rapporto di lavoro). Per tutti gli altri lavoratori dipendenti, il diritto al congedo di paternità obbligatorio può essere riconosciuto anche qualora il rapporto di lavoro sia cessato o sia sospeso, ma da non più di sessanta giorni. Il congedo obbligatorio non spetta, invece, né ai lavoratori iscritti alla Gestione separata, né a coltivatori diretti, artigiani e commercianti, imprenditori agricoli, pescatori autonomi della piccola pesca, lavoratori autonomi dello spettacolo.

Il congedo di paternità alternativo spetta al padre lavoratore in caso di morte, di grave infermità della madre o di abbandono, oppure nell’eventualità di affidamento esclusivo del bambino al padre, per una durata pari a quella del congedo di maternità o per la parte residua di esso. Tale congedo, dunque, prevede lo stesso trattamento economico di quello di maternità, con una indennità pari all’80% della retribuzione per i lavoratori dipendenti, o all’80% del reddito per i lavoratori autonomi.

Oltre ai congedi obbligatori, il Testo Unico prevede anche la possibilità di una ulteriore astensione facoltativa dal lavoro attraverso l’istituto del congedo parentale, che si rivolge sia alle lavoratrici che ai lavoratori. Tale congedo permette a ciascuno dei genitori, entro i dodici anni di vita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo complessivo di 10 mesi (derivante, dunque, dalla somma dei relativi congedi parentali dei due genitori), che può elevarsi ad 11 se il padre lavoratore decida di non lavorare per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi. Considerate tali condizioni temporali, il congedo parentale si può configurare come: l’astensione lavorativa da parte della madre lavoratrice a conclusione del

periodo di maternità per un massimo di 6 mesi (continuativo o frazionato); l'astensione lavorativa del padre lavoratore per un periodo massimo di 6 mesi, che possono diventare 7 nel caso in cui si astenga per un periodo intero o frazionato non inferiore a 3 mesi. Nel caso in cui vi sia un solo genitore (o un singolo genitore affidatario) il congedo parentale è pari ad un periodo massimo di 11 mesi, continuativo o frazionato.

L'indennità corrisposta durante il congedo parentale è pari al 30% della retribuzione, ma è da tenere in considerazione la recente modifica apportata dalla legge di bilancio 2023 per cui, in alternativa tra i genitori, l'indennità per un mese è elevata all'80% della retribuzione, entro il sesto anno di vita del bambino). In sintesi, l'indennità è così distribuita: per 3 mesi, non trasferibili, per ciascuno dei genitori; per un ulteriore periodo di 3 mesi, alternativo tra i due genitori per un periodo massimo di 9 mesi totali. Qualora vi sia un solo genitore, l'indennità è corrisposta per una durata complessiva di 9 mesi. Si aggiunge che la legge di Bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n.197) ha previsto che se il bambino vive una condizione di grave handicap, la madre lavoratrice - o il padre lavoratore - ha diritto ad estendere il proprio congedo parentale fino ad un massimo di 3 anni (specificando che tale limite rappresenta la somma totale di congedo parentale ordinario e prolungamento); per tutto il periodo di riferimento l'indennità corrisposta sarà pari al 30% della retribuzione.

L'indennità per congedo parentale è riconosciuta anche alle lavoratrici e ai lavoratori autonomi secondo i seguenti parametri: per gli iscritti all'INPS per un periodo di tre mesi, entro il primo anno di vita del bambino; per gli iscritti alla gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, per un periodo di tre mesi per ciascun genitore e per ulteriori tre mesi, in alternativa tra loro (e quindi per un totale complessivo di 9 mesi), da sfruttare entro i primi dodici anni di vita del bambino.

Infine, entrambi i genitori hanno diritto a congedi per i periodi di malattia del figlio che non hanno limiti temporali fino al compimento del terzo anno di età, oltre il quale tale diritto corrisponde a cinque giorni lavorativi all'anno entro il compimento dell'ottavo anno di età.

Oltre alla previsione degli specifici congedi, tra le misure che favoriscono una migliore conciliazione tra vita privata e lavorativa rientrano quelle dedicate al lavoro part-time ed allo *smartworking*. Il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183", dispone che i lavoratori

affetti da patologie oncologiche e cronico-degenerative ingravescenti, che possono quindi vivere una condizione che ne limita la capacità lavorativa, hanno diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale. Tale possibilità è attualmente riconosciuta anche ai genitori con figli conviventi di età fino ai tredici anni o portatori di handicap, ai lavoratori che assistono conviventi con inabilità lavorativa nonché ai coniugi (ma anche alle parti di un'unione civile e ai conviventi di fatto), ai figli o ai genitori di persone affette da patologie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti. Si specifica che la trasformazione del lavoro in tempo parziale può essere richiesta da entrambi in genitori al posto del congedo parentale, purché con una riduzione d'orario non superiore al 50 per cento.

Con riferimento alle forme di lavoro agile, la legge 22 maggio 2017, n. 81 recante “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato” concede la possibilità ai datori di lavoro, sia pubblici che privati, di stipulare accordi con i lavoratori per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (*smartworking*): questo prevede che la prestazione lavorativa venga eseguita in parte all'interno di locali aziendali ed in parte all'esterno (non necessariamente in un luogo prestabilito) entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale dettati dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Viene data priorità alle richieste effettuate: dai dipendenti che usufruiscono già di agevolazioni per la cura di figli o familiari disabili; dai dipendenti con almeno un figlio fino a 12 anni di età o di qualsiasi età se con grave disabilità; dai dipendenti con grave disabilità o riconosciuti come *caregiver* familiare²⁰.

11. *Il contrasto alla violenza di genere nell'ordinamento italiano*

La violenza di genere rappresenta indubbiamente il primo ed il più grande ostacolo al raggiungimento di una piena ed effettiva parità tra uomo e donna. È il frutto più visibile della reiterazione di rapporti di forza tipici della società patriarcale, in cui prevale la necessaria dimostrazione di superiorità maschile sulla donna, che si palesa anche attraverso comportamenti violenti

²⁰ Al momento della scrittura di questo paragrafo si evidenzia che è ancora prevista la possibilità fino al 30 ottobre 2023 di richiedere il diritto al lavoro agile per i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano almeno un figlio minore di anni 14.

che, molto spesso, arrivano sino al femminicidio. Secondo i dati del Ministero dell'Interno²¹, nel periodo 1° gennaio – 2 luglio 2023 sono stati registrati 163 omicidi, con 60 vittime donne, di cui 48 uccise in ambito familiare e affettivo; di queste, 28 hanno trovato la morte per mano del partner o dell'ex partner.

A partire dalla nascita della Repubblica, l'ordinamento italiano si è gradualmente adattato al progressivo riconoscimento sociale e giuridico del fenomeno della violenza di genere, risentendo però della generale lentezza con cui si è arrivati a superare la considerazione di una subalternità della donna in ambito sociale ed economico, dal contesto pubblico a quello domestico. Esemplificativa è l'esclusione delle donne dall'esercizio della potestà genitoriale, per cui la relazione madre-figlio - fino alla riforma del diritto di famiglia del 1975 – rimaneva giuridicamente irrilevante e non paragonabile alla patria potestà maschile. La subalternità giuridica della donna era caratterizzata da norme che nella pratica giustificavano l'uso della violenza da parte degli uomini: il delitto d'onore, il matrimonio riparatore, l'esclusione delle lesioni personali in ambito domestico, fino a considerare l'adulterio femminile e l'aborto come reati.

Tale scenario veniva lentamente smantellato a partire dalla fine degli anni '60 del Novecento, grazie all'azione dei legislatori, della Corte costituzionale ma anche della società civile attraverso la forte spinta dei movimenti femministi, che sono riusciti nel condizionare – ad esempio - la scelta degli elettori nei due referendum abrogativi di diritti faticosamente conquistati, come quello del 1974 per il tentativo di abrogazione della legge sul divorzio e del 1981 per il tentativo di abrogazione della legge sull'aborto. Fu proprio la vittoria del “no” nel 1974 a portare all'approvazione l'anno successivo della riforma del diritto di famiglia, che finalmente dava attuazione al principio costituzionale della parità morale e giuridica dei coniugi nel quadro della famiglia fondata sul matrimonio, sancendo definitivamente la fine della subordinazione della donna al marito. Successivamente, la legge n. 442 del 5 agosto 1981 ha portato ad abrogare l'articolo 554 del Codice penale, relativo al matrimonio riparatore che consentiva al soggetto perpetuatore della violenza di sottrarsi alla pena sposando la sua vittima, e l'articolo 587 del Codice penale (il c.d. Delitto d'onore) che permetteva uno sconto della pena laddove l'uxoricidio (ma anche l'uccisione di una figlia o di una sorella) fosse avvenuto a causa di uno scatto d'ira per la scoperta di una relazione

²¹ Ogni settimana il Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza elabora un report relativo al monitoraggio e all'analisi dell'andamento dei reati riconducibili alla violenza di genere.

extraconiugale o per motivi connessi alla lesione dell'onore della famiglia²².

È soltanto nel 1996, però, che si arriva a consolidare la disciplina penalistica del reato di violenza sessuale - sino ad allora non considerata effettivamente un crimine grave contro la persona - grazie all'approvazione della legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante norme contro la violenza sessuale, arrivata a compimento dopo ben cinque legislature.

Si tratta di un momento di svolta, che finalmente criminalizza – secondo parametri che oggi ci appaiono di assoluto buon senso – il fenomeno della violenza contro le donne. La norma si consolida all'interno di una rinnovata sensibilità internazionale, guidata dalla definizione di azioni di contrasto della violenza di genere definite dalla Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995²³. È in questa fase storica che si riconosce la necessità di adottare un approccio ampio, che non si basi solo sulla repressione e la punizione ma anche sulla prevenzione e protezione; queste ultime non vanno intese solo come connesse a misure di assistenza, ma anche in funzione del più ambizioso obiettivo di sottrarre la vittima alle minacce ed alla paura della ritorsione. In tal senso si muove, ad esempio, la legge 4 aprile 2001, n. 154 recante “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”, che introduce nel codice civile gli “ordini di protezione contro gli abusi familiari” per comportamenti lesivi dell'integrità morale o fisica e della libertà da parte del coniuge o di altro convivente maltrattante, che si traducono principalmente nell'allontanamento dalla casa familiare. Successivamente la legislazione italiana si arricchisce di norme che definiscono nuove fattispecie di illeciti: la legge 9 gennaio 2006, n.7 introduce nel codice penale il reato relativo alle pratiche di mutilazione genitale femminile, scarsamente utilizzato in sede giudiziaria ma necessario per via del crescente numero di donne immigrate presenti nel nostro Paese; la previsione del reato di *stalking* attraverso il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che introduce l'articolo 612-bis nel Codice

²² Cfr. D'Amico M. (2020), Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne, Raffaello Cortina Editore, Milano

²³ Vale la pena ricordare che gli anni '90 del Novecento hanno rappresentato un momento di grande attività in seno alle Nazioni Unite per quanto riguarda la costruzione di una rinnovata sensibilità ed azione nei confronti della violenza di genere, grazie alla presa di coscienza per cui questa rappresenta un fenomeno che ha un impatto “pubblico” che accomuna tutte le società. Il 20 dicembre 1993 veniva adottata con una Risoluzione dell'Assemblea Generale, la *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, in cui viene tracciata la definizione di violenza contro le donne, reiterata dai più importanti documenti internazionali e regionali; sempre con Risoluzione dell'Assemblea Generale, veniva istituita nel 1999 la giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne, fissata al 25 novembre.

penale dedicato agli “atti persecutori” intesi come una minaccia o una molestia capace di provocare uno stato di ansia o di paura per la propria incolumità (o di una persona vicina) tale da modificare anche le proprie abitudini di vita²⁴.

a. *La ratifica della Convenzione di Istanbul*

Sebbene l’approvazione della legge del 1996 sulla violenza sessuale abbia segnato un passaggio importante nella presa di coscienza della dimensione pubblica della violenza e della sua assoluta inaccettabilità nel quadro delle dinamiche della società contemporanea e progressista, saranno necessari quasi altri due decenni perché nel nostro Paese si configuri un assetto organico e più complesso dedicato alla prevenzione ed al contrasto effettivo della violenza di genere. Le prime statistiche ufficiali sono comparse grazie all’assiduo lavoro dell’ISTAT soltanto nel 2006 (dopo una prima raccolta durata quasi sei anni); nello stesso anno il Dipartimento per le Pari Opportunità ha lanciato la linea verde 1522 con l’obiettivo di aiutare l’emersione della violenza dentro e fuori i contesti familiari e quindi il contrasto del fenomeno. In tale contesto i centri antiviolenza e le case rifugio, fondamentali nel supporto delle donne vittime di violenza, si sono sviluppati grazie all’attività di associazioni volontarie e al supporto – purtroppo non uniforme – di enti locali o di finanziamenti europei: rimaneva quindi un profondo *gap* territoriale in termini di distribuzione e presenza dei servizi di assistenza, senza il supporto ed una adeguata pianificazione centrale.

Il punto di svolta nel cambiamento di approccio nell’affrontare la violenza di genere è rappresentato dalla ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come Convenzione di Istanbul - adottata dal Consiglio d’Europa l’11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014. Si tratta di uno strumento normativo di fondamentale importanza poiché è il primo atto internazionale giuridicamente vincolante che intende creare un quadro univoco e globale per consentire la tutela delle donne contro ogni forma di violenza, nell’ottica di cooperazione internazionale.

L’articolo 3 della Convenzione riferisce espressamente che “*per ‘violenza contro le donne’ si intende una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne e si intendono tutti gli atti di violenza di*

²⁴ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022), Relazione “Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere”, Doc. XXII bis, n.14

genere che comportano o possono comportare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche per le donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata”.

È immediatamente evidente, dunque, il ruolo fondamentale della Convenzione nel riconoscimento della violenza contro le donne come una forma di violazione dei diritti umani; essa stabilisce un chiaro legame tra l’obiettivo della parità tra i sessi e quello dell’eliminazione della violenza nei confronti delle donne, e la sua applicabilità deve essere garantita sia in tempo di pace che di guerra.

La Convenzione agisce anche nel quadro di quella che si prefigura come violenza domestica che comprende «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»; questa però non si configura come una fattispecie riferita esclusivamente alle donne ma anche ad altre categorie fragili, come bambine e bambini ed anziani.

Gli obiettivi specifici della Convenzione, che gli Stati per primi sono tenuti a rispettare e a perseguire, sono riportati nel dettaglio all’articolo 1 del testo:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l’autonomia e l’autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell’applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l’eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

Il carattere innovativo della Convenzione consta esattamente nella definizione di un approccio ampio ed olistico nell’affrontare la violenza di genere, efficacemente sintetizzato con la formula delle “quattro P”,

ossia Prevenzione, Protezione, Persecuzione e Politiche integrate. Tale approccio, per essere correttamente assorbito nel sistema del nostro Paese, necessitava quindi non solo di un processo di ratifica formale, ma di un cambiamento sostanziale nella struttura e nelle dinamiche di risposta alla violenza di genere. Dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, quindi, è stata costante la ricerca di un aggiornamento normativo capace di costruire un sistema di risposta organico e multilivello, troppo spesso inficiato però dall'adozione di provvedimenti dettati da condizioni di necessità ed urgenza. Ne è un chiaro esempio il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, comunemente conosciuto come «decreto femminicidio», approvato in risposta all'allarme sociale provocato da una serie di femminicidi avvenuti nel 2013, che introduce – ad esempio - nuove circostanze aggravanti e nuove misure coercitive e, parallelamente, riconosce il bisogno di un approccio integrato prevedendo la predisposizione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza (vedi *infra*).

In merito all'applicazione della Convenzione, il processo di controllo è portato avanti dal Gruppo di esperti (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* – GREVIO), che rappresenta un organismo indipendente del Consiglio d'Europa e al quale le Amministrazioni pubbliche competenti per materia degli Stati membri inviano le proprie relazioni in merito alla previsione di misure ed all'applicazione delle norme della Convenzione.

Con riferimento alla procedura di controllo che coinvolge il nostro Paese, nel 2020 il GREVIO ha pubblicato il primo *Baseline Implementation Report* per l'Italia, con una serie di raccomandazioni al fine di rendere più efficace l'attuazione delle misure previste dalla Convenzione di Istanbul, ovvero:

- garantire l'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia con specifico riferimento alla violenza domestica contro le donne;
- assicurare che le disposizioni della Convenzione di Istanbul siano attuate senza discriminazioni, comprendendo tra l'altro l'integrazione della prevenzione della violenza di genere nelle attività degli organismi del sistema nazionale incaricati di combattere la discriminazione;
- garantire che le politiche attuate e le misure implementate affrontino in eguale misura le fasi di prevenzione, protezione, indagine e punizione, in conformità con lo standard definito dalla Convenzione di Istanbul;

- adottare ulteriori misure per assicurare che le politiche affrontino il problema della violenza contro le donne con un approccio completo e integrato e siano implementate e monitorate attraverso un efficace coordinamento tra le autorità nazionali, regionali e locali;
- garantire risorse umane e finanziari adeguate, aumentando contemporaneamente la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici e nello sviluppo di soluzioni di finanziamento a lungo termine per i servizi specialistici dedicati alle donne;
- rafforzare il sostegno e il riconoscimento delle organizzazioni femminili indipendenti e implementare un processo partecipativo più ampio che coinvolga proprio tali organizzazioni nella consulenza e nella cooperazione;
- fornire una solida base istituzionale per gli organismi incaricati di garantire l'attuazione e coordinamento delle misure e delle politiche per combattere la violenza contro le donne e proseguire gli sforzi per consentire un monitoraggio e una valutazione efficace delle politiche;
- migliorare la raccolta dei dati;
- rafforzare le azioni preventive di sensibilizzazione nel settore dell'istruzione, della formazione di professionisti, in ambito occupazionale perseguendo un'azione proattiva e a promozione di cambiamenti nei modelli di comportamento sociale e culturale sessista che si basano sull'idea di inferiorità delle donne;
- aumentare l'accesso delle vittime ai servizi di assistenza generale che devono essere adeguatamente distribuiti su tutto il territorio, con risorse adeguate e forniti da personale qualificato.

Inoltre, il rapporto GREVIO ha individuato una serie di ulteriori aree in cui sono necessari miglioramenti al fine di rispettare pienamente gli obblighi della Convenzione. Questi si riferiscono, tra le altre cose, alla necessità di considerare la possibilità di modificare il reato di violenza sessuale, e all'introduzione di una legislazione per garantire che le molestie sessuali subite in tutti i settori della vita delle donne siano oggetto di sanzioni previste per legge. Le autorità dovrebbero inoltre proseguire i loro sforzi volti a consentire una rapida gestione delle indagini e dei procedimenti penali relativi ai casi di violenza contro le donne, e finanziarli adeguatamente. Altri ambiti che necessitano di miglioramenti riguardano l'accesso delle vittime straniere ad una forma di diritto di soggiorno e una maggiore sensibilità alla questione di genere nelle procedure di accesso alla richiesta di asilo, alle strutture di accoglienza e di alloggio e dei relativi servizi. Successivamente

anche il Comitato delle Parti (*Committee of Parties* – CoP) della Convenzione ha elaborato una serie di Raccomandazioni²⁵ – basate sul report del GREVIO – indirizzate all’Italia, identificando specifiche misure funzionali a migliorare l’applicazione della Convenzione. Nel marzo 2023 il governo italiano ha inviato alla CoP il questionario con cui vengono descritte quali azioni sono state implementate al fine di rispondere efficacemente alle raccomandazioni ricevute. In occasione della riunione della CoP del giugno 2023 sono state quindi adottate le “Conclusioni sull’attuazione delle raccomandazioni rivolte all’Italia adottate dal Comitato delle Parti della Convenzione di Istanbul” in cui la CoP, dimostrando apprezzamento per quanto realizzato in termini di rafforzamento delle misure, invita il governo italiano a lavorare ulteriormente sui seguenti punti:

- progettare e attuare politiche globali che affrontino tutte le forme di violenza contro le donne coinvolgendo tutti gli attori interessati ad ogni livello e armonizzare l’attuazione di tali politiche a livello regionale/locale;
- fornire una solida base istituzionale e sufficienti risorse umane e finanziarie agli organismi incaricati di garantire l’attuazione e il coordinamento delle misure per combattere la violenza contro le donne, garantendo al contempo un’efficace valutazione delle politiche e migliorando il coordinamento tra i meccanismi di coordinamento governativi nazionali e decentrati;
- rafforzare il quadro istituzionale nazionale e locale per la cooperazione con le organizzazioni per i diritti delle donne;
- garantire un finanziamento adeguato e tempestivo delle misure per prevenire e combattere la violenza contro le donne a livello nazionale e regionale, fornendo un sostegno finanziario a lungo termine e aumentando la trasparenza e la responsabilità nell’uso dei fondi pubblici;
- adottare misure legislative o di altro tipo per garantire una risposta efficace e veloce da parte delle autorità competenti nel contrasto alla violenza contro le donne.

Su tali passaggi è richiesto un ulteriore riscontro da parte del governo italiano entro giugno 2025. Si specifica, infine, che a gennaio 2024 inizierà

²⁵ Si specifica che anche il Comitato delle Parti emette raccomandazioni destinate agli Stati parte, che si basano sui rilievi del GREVIO, ma sono in numero minore. Nelle sue raccomandazioni, infatti, la CoP si concentra sulle aree che, secondo il GREVIO, richiedono un’azione urgente o più immediata. La CoP, infine, richiede agli Stati parte di rendicontare a distanza di tre anni in che modo siano state implementate le raccomandazioni.

per l'Italia la procedura per la prima valutazione tematica da parte del GREVIO, dedicata alle politiche per il consolidamento della fiducia delle vittime, fornendo sostegno, protezione e giustizia.

b. *La legge sul Femminicidio. Modifiche in ambito di diritto penale e processuale penale*

La ratifica della Convenzione di Istanbul ha inaugurato – come anticipato - una stagione di cambiamenti e modifiche a livello normativo: ad essa, infatti, è succeduta dopo pochi mesi la conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, più comunemente ricordato come la legge sul femminicidio.

Si tratta di un decreto-legge eterogeneo, che contiene una riforma di singole fattispecie incriminatrici, introduce nuove circostanze aggravanti, prevede nuove misure coercitive e inserisce elementi in materia di diritti conoscitivi della vittima; il testo segue un indirizzo normativo orientato principalmente alla ridefinizione del sistema repressivo nel tentativo di renderlo più efficiente.

Il decreto rispondeva prontamente al parametro di necessità ed urgenza dettato dal vertiginoso aumento dei casi di femminicidio. Nel preambolo relativo all'emanazione del decreto, si specifica che “il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica”.

Esiste quindi il riconoscimento di un fenomeno gravissimo sul piano sociale e culturale che deve essere necessariamente inserito e ben identificato anche sul piano normativo.

In merito alle modifiche apportate al Codice penale:

- si introduce un'aggravante comune per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale e per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza;
- si modificano le aggravanti per i delitti di violenza sessuale per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari;
- si modifica il reato di atti persecutori (lo *stalking*), con particolare rife-

rimento al regime della querela di parte. La querela è irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate; in tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la rimessione potrà avvenire soltanto in sede processuale. Il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio. La riforma ha inoltre previsto una aggravante quando il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici²⁶.

In relazione al codice di procedura penale, le principali modifiche prevedono in particolare:

- la possibilità di intercettazioni quando si indaga per *stalking*;
- modifiche alle misure relative all'allontanamento dalla casa familiare per tutelare le vittime e l'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. È stata inoltre introdotta la possibilità di operare anche un controllo a distanza del presunto autore di atti di violenza domestica;
- specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- una modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza.

Come tutele aggiuntive la riforma prevede:

- l'introduzione dell'ammonimento (in ottica preventiva) del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- l'estensione alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito (nell'ottica della garanzia del diritto di accesso alla giustizia);

²⁶ Si prevedeva, già in questo passaggio, la futura evoluzione del fenomeno della violenza in ambito digitale.

- la previsione per le forze dell'ordine dell'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, se ne fa richiesta, a metterla in contatto con la vittima;
- il riconoscimento anche agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- l'inserimento nella relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica di un'analisi criminologica della violenza di genere.

Dal punto di vista della definizione di un assetto strategico organico ed integrato di prevenzione e contrasto alla violenza, assume particolare importanza l'articolo 5 della legge sul femminicidio, che prevede l'adozione da parte del Ministro delegato per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, di un "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" al fine di reiterare l'approccio delle "quattro P" della Convenzione di Istanbul all'interno del quadro operativo dello Stato nella lotta al fenomeno della violenza di genere (*vedi infra*); infine, l'articolo 5-bis prevede l'attribuzione annuale di risorse finanziarie alle Regioni – a valere sul Fondo per le pari opportunità - al fine di finanziare forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, rafforzando la rete territoriale dei servizi di prossimità, dei Centri antiviolenza, delle Case Rifugio.

Si aggiunge, inoltre, che tra i provvedimenti che negli ultimi anni hanno modificato il Codice penale e la procedura penale con un'ottica di rafforzamento della tutela delle donne vittima di violenza vi sono:

- la legge 17 ottobre 2017, n. 161, grazie alla quale anche per gli indiziati di stalking possono essere applicate misure di prevenzione (la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province, l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale) e di prevenzione patrimoniale. Inoltre, allo stalker potrà essere applicato il c.d. braccialetto elettronico;
- la legge 11 gennaio 2018, n.4, secondo cui il delitto di omicidio aggravato dalle relazioni personali prevede ora la pena dell'ergastolo nei casi in cui la vittima del reato di omicidio sia: il coniuge, anche legalmente separato; l'altra parte dell'unione civile; la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. Il provvedimento aumenta la pena per l'uccisione della moglie e ne estende

l'applicazione al rapporto di unione civile e alla convivenza.

c. Approccio integrato: evoluzione del Piano d'azione contro la violenza

In attuazione dell'articolo 5 della legge sul femminicidio, veniva adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 il primo «Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere» con una durata biennale (2015-2017), che si poneva come obiettivo quello «di mettere a sistema le azioni a favore delle donne vittime di violenza maschile, secondo un approccio olistico e multilivello, al fine di superare la logica emergenziale che ancora connota la gestione del fenomeno».

Il secondo Piano supera la dimensione straordinaria e diventa strategico, almeno nella sua denominazione: il 23 novembre 2017 il Consiglio dei Ministri approvava il Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne (2017-2020). Il nuovo Piano, che raccoglieva l'eredità del precedente sia in relazione agli aspetti positivi emersi dalla sua implementazione, sia sulle lezioni apprese nel corso delle attività, è stato impostato in modo da risultare il più possibile aderente agli assunti e ai principi della Convenzione di Istanbul. L'orientamento strategico del Piano, quindi, si basava su di una visione più ampia rispetto alla sola assistenza alle vittime, che comprendeva anche il sostegno e la valorizzazione delle loro capacità e potenzialità, con l'obiettivo di restituire loro dignità ed autonomia, perché potessero vivere una vita libera e avessero la piena possibilità di autodeterminarsi. L'assetto strategico del documento è costruito ancora una volta sulla struttura delle “quattro P” della Convenzione di Istanbul, ossia: Prevenzione, attuando strategie politiche volte all'educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento della violenza e all'ottenimento delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica come privata; Protezione e Sostegno, al fine di tutelare della vittima nel percorso di uscita dalla violenza; Perseguire e Punire, con l'obiettivo di perseguire i violenti sulla base della legislazione italiana e a individuarli prima possibile per garantire in via privilegiata i diritti delle vittime donne e minori durante le fasi dei procedimenti giudiziari; Politiche integrate, di natura trasversale, che comprendono la costruzione di un sistema integrato di raccolta dati, le attività di monitoraggio e valutazione, la definizione di reti di funzionamento e sistemi di intervento integrati tra servizi generali e specializzati.

Per arrivare alla trasformazione effettiva del Piano in uno strumento

strutturale è necessario attendere l'adozione del terzo "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023", che arriva dopo una nuova "fase emergenziale": la pandemia di Covid-19, a causa dell'attuazione di misure di *lockdown*, di limitazione di movimento e delle chiusure generalizzate, ha reso ancora più complesse le condizioni di vita delle donne vittime di violenza, che si sono ritrovate – molto spesso – reclusi in casa con il proprio aguzzino, senza possibilità di chiedere aiuto e di ricevere supporto²⁷.

Il Piano, ad oggi, si configura come lo strumento cardine per la programmazione, l'attuazione, l'implementazione ed il monitoraggio delle politiche previste a vari livelli di competenza e contribuisce alla costruzione di una cultura delle politiche di contrasto alla violenza maschile contro le donne nel Paese. Proprio perché adottato nella fase iniziale di ripresa post-pandemica, il Piano mira anche ad affermare la centralità della lotta alla violenza di genere sia all'interno delle politiche di crescita del Paese che nel più complessivo quadro strategico di intervento, promosso anche a livello europeo. Questo opera – ovviamente - in continuità con i precedenti, reiterando la struttura a quattro Assi della Convenzione di Istanbul. Ad ogni Asse sono associate specifiche priorità connesse alla consapevolezza della necessità di rispondere a bisogni specifici e particolareggiati, che sono collegati ai diversi aspetti riscontrabili nelle situazioni di violenza: la prevenzione, la protezione delle vittime, la punizione, la formazione e l'educazione di tutti gli operatori ma anche della popolazione, l'informazione e la sensibilizzazione, l'azione sugli uomini maltrattanti, la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple, l'autonomia lavorativa, economica e abitativa e la diffusione dei luoghi dedicati alle donne.

L'Asse della Prevenzione, che prevede una azione sistemica ed integrata, si articola più specificamente in prevenzione primaria, secondaria e terziaria. La prevenzione primaria, il cui target principale è quello giovanile, comprende attività di sensibilizzazione e comunicazione, interventi educativi, il contrasto degli stereotipi di genere, la promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna, la stigmatizzazione della violenza di genere con particolare riferimento ai modelli sociali. La prevenzione secondaria è dedicata ad ambiti ed ambienti specifici, dove sono presenti maggiori fattori di rischio. La prevenzione terziaria è destinata principalmente ad evitare

²⁷ Confermano quanto detto i dati del 1522 diffusi dall'ISTAT: nel 2020 le chiamate al 1522 sono aumentate del 81,8% rispetto al 2019, mentre i contatti via chat questi sono più che raddoppiati (+250%), anche per effetto della pandemia. L'aumento di chiamate delle vittime si è avuto a partire da fine marzo 2020, con picchi ad aprile (+181,8% rispetto allo stesso mese del 2019) e a maggio (+182,5 rispetto a maggio 2019).

comportamenti recidivi da parte degli artefici della violenza.

L'Asse della Protezione e Sostegno è dedicato all'accompagnamento delle donne (come pure dei minori, vittime o testimoni) durante il percorso di uscita dalla violenza, sostenendo e facilitando la riappropriazione della dignità e dell'autonomia personale.

L'Asse del Perseguire e Punire promuove l'attuazione effettiva di tutte le misure previste dalla legge, perché le donne siano tutelate dagli autori di violenza, per prevenire, riconoscere e gestire il rischio di reiterazione di comportamenti violenti e per garantire la completa affermazione dei diritti della vittima in ogni fase dei procedimenti attuati, garantendo la rapidità dei procedimenti.

L'Asse Assistenza e Promozione è costruito come pilastro a supporto dei precedenti ed è strettamente connesso alla funzione di monitoraggio e valutazione del Piano, che è essenziale per comprenderne l'efficacia e l'efficienza delle misure su cui gli interventi vengono costruiti.

La legge di Bilancio 2022, emendando l'articolo 5 della legge sul femminicidio, ha trasformato a tutti gli effetti il profilo del Piano, che da straordinario passa a strumento strutturale; prevede, inoltre, che l'elaborazione del Piano sia portata avanti dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità, con cadenza almeno triennale (non più biennale) e previo parere (anziché previa intesa) in sede di Conferenza unificata; aggiunge che sia strutturato un adeguato meccanismo di governance per il Piano attraverso l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Cabina di Regia e l'Osservatorio sono stati costituiti con i decreti del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 29 marzo e del 12 aprile 2022.

La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n.197) ha previsto un incremento di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, finalizzato proprio al potenziamento delle azioni previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

d. *Il Codice Rosso*

Tra gli strumenti normativi di maggiore rilievo approvati negli ultimi anni vi è la legge 19 luglio 2019, n. 69, conosciuta più comunemente come “Codice Rosso”, con l’intento proprio di evidenziare l’azione contenuta nell’atto normativo dedicata a consolidare un percorso di tutela specifico per le vittime della violenza, con particolare attenzione ai reati di violenza sessuale e domestica, e che si pone in continuità con l’approccio integrato della Convenzione di Istanbul, considerando la prevenzione, la punizione e la protezione delle vittime. La legge interviene sia sul fronte del Codice penale che su quello del Codice di procedura penale, ma anche sul c.d. Codice antimafia e sull’ordinamento penitenziario.

Con riferimento al diritto penale, la legge ha introdotto nel Codice quattro nuovi delitti:

- la deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, per cui si prevede una reclusione da 8 a 14 anni; se a tale crimine consegue l’omicidio, è prevista la pena dell’ergastolo;
- la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (*revenge porn*), che può essere punito con la reclusione da 1 a 6 anni ed una multa da 5.000 a 15.000 euro; la pena si applica anche ai soggetti che, ricevute le immagini o i video da terzi, li diffondono comunque a scopo di danneggiamento del soggetto interessato. Si prevedono, inoltre, aggravanti nel caso di relazione affettiva;
- la costrizione o induzione al matrimonio, che può essere punita con la reclusione da 1 a 5 anni, ed è aggravata quando il reato è commesso a danno di minori;
- la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, che è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Si prevedono anche modifiche al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi, che si configurano come un inasprimento della pena quando il delitto è commesso in presenza o a danno di minore, oppure nei confronti di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità oppure se il fatto è commesso con l’utilizzo di armi. Il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è stato dunque inserito nell’elenco di quelle fattispecie che, nei confronti degli indiziati, consentono l’applicazione di misure di prevenzione, tra le quali il divieto di

avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

Tra le modifiche si riportano anche:

- un inasprimento della pena per i delitti persecutori;
- un inasprimento della pena per i delitti di violenza sessuali (anche a danno di minori), ampliando anche il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela che arriva a 12 mesi;
- l'aggravante per il delitto di atti sessuali con minorenne, soprattutto nel caso in cui essi abbiano una età inferiore ai 14 anni ed in caso di promessa di denaro o di una qualsiasi utilità;
- l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'omicidio aggravato dalle relazioni personali;
- la concessione della sospensione condizionale della pena per i delitti di violenza domestica e di genere in caso questa sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

La denominazione “Codice Rosso” è particolarmente connessa alle modifiche al Codice di procedura penale, poiché si fa riferimento ad una velocizzazione dei tempi per i delitti di violenza domestica e di genere, accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime. Si prevede quindi:

- che la polizia giudiziaria proceda immediatamente a riferire al pubblico ministero, anche in forma orale, a cui comunque seguirà senza ritardo una comunicazione in forma scritta;
- che il pubblico ministero, entro 3 giorni raccolga le informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato il reato; tale termine può essere prorogato solo in caso di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- che la polizia giudiziaria proceda senza ritardo a compiere gli atti delegati dal pubblico ministero e ponga, sempre senza ritardo, a sua disposizione la documentazione delle attività svolte.

Ulteriori modifiche al Codice di procedura penale, inserite nel corso dell'esame alla Camera, prevedono:

- l'obbligo per il giudice di penale di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- la modifica della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai lu-

ghi frequentati dalla persona offesa per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (come il braccialetto elettronico);

- la previsione di una serie di obblighi di comunicazione alla persona offesa da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore connessi a provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

In ultimo, la legge sul Codice Rosso prevede ulteriori disposizioni volte:

- ad attivare specifici corsi di formazione per il personale delle forze dell'ordine in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere;
- al trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere;
- a modificare l'ordinamento penitenziario per consentire l'applicazione dei benefici penitenziari per i condannati per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo nel caso in cui - sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità protratta per almeno un anno;
- a estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno perché possano beneficiare di un alleggerimento delle condizioni penitenziarie;
- ad individuare l'autorità di assistenza a cui rivolgersi nel caso in cui il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

Si aggiunge che, successivamente, la legge 27 settembre 2021, n. 134 che dispone la delega al Governo per la riforma del processo penale (la c.d. Riforma Cartabia, recepita con decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150), contiene (oltre ai criteri direttivi della delega) anche aggiornamenti ai Codici penale e di procedura penale, di efficacia immediata e diretta; in particolare viene estesa la portata applicativa delle norme introdotte con il Codice Rosso alle vittime di tentato omicidio e alle vittime di delitti di violenza

domestica e di genere anche in forma tentata.

e. Sostegno economico: Microcredito di libertà e Reddito di libertà

Molto spesso il principale limite alla volontà di una donna di allontanarsi da una situazione di violenza è rappresentato dall'assenza di una condizione di indipendenza economica. Per tale motivo, è fondamentale incentivare sistemi di supporto finanziario per le donne vittime di violenza, affinché possano liberarsi da forme di sudditanza e dipendenza e quindi allontanarsi dai contesti familiari o sociali nei quali sono state esercitate le forme di violenza.

Negli ultimi anni il governo italiano ha promosso due strumenti funzionali a supportare l'autonomia economica delle donne: il Microcredito di libertà ed il Reddito di libertà.

Il Microcredito di libertà è stato istituito il 3 dicembre 2020, con un Protocollo d'Intesa tra l'allora Ministro per le pari opportunità, l'Associazione Bancaria Italiana – ABI, la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo – Federcasse, l'Ente Nazionale per il Microcredito e la Caritas italiana; l'obiettivo è stato quello di attivare un sistema di microcredito dedicato alle donne vittime di violenza e assistite dai Centri Antiviolenza oppure ospite nelle Case Rifugio. A tal fine è stato creato il "Fondo per il Microcredito di Libertà", a valere sulle risorse finanziarie del Dipartimento per le Pari Opportunità, prevedendo due diverse tipologie di microcredito: il microcredito d'impresa ed il microcredito sociale. Il primo prevede l'accesso agevolato al microcredito con un tasso di interesse pari allo 0% per le donne che hanno subito violenza e che abbiano l'intenzione di avviare una propria attività imprenditoriale o investire in un'attività già esistente, con una garanzia dell'80% delle risorse richieste; il secondo prevede invece una garanzia del 100%. È prevista, inoltre, la possibilità di avere il supporto di servizi di tutoraggio durante il periodo di finanziamento, al fine di aumentare la conoscenza finanziaria ed economica delle donne che usufruiscono di tali contributi.

Il Reddito di libertà è stato istituito con l'articolo 105-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, inserito con la legge di conversione del 17 luglio 2020, n. 77, rientrando all'interno delle misure previste a supporto delle donne vittime di violenza nel pieno della fase pandemica, soprattutto per quelle in una condizione di maggiore vulnerabilità; i criteri di riparto delle risorse destinate alla misura sono stati stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2020, che ha

istituito l'apposito "Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza". Si tratta di un contributo economico, che può arrivare fino a 400 euro mensili pro capite per un massimo di 12 mesi, e che viene concesso in un'unica soluzione. Il supporto è finalizzato a sostenere innanzitutto le spese per l'autonomia abitativa e personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli o delle figlie minori, e può essere sommato ad altri contributi destinati al supporto al reddito. Sono destinatarie del contributo le donne residenti in Italia, sia cittadine italiane che dell'Unione europea, oppure le cittadine di uno Stato extra-UE in possesso di regolare permesso di soggiorno o aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria.

f. Il miglioramento delle statistiche in tema di violenza di genere

La carenza di dati sulla violenza in generale e, più nello specifico, sui reati che vedono vittime femminili, è da sempre uno dei principali ostacoli per una piena comprensione della portata reale di tali manifestazioni violente e dell'incidenza sulla vita delle donne. I femminicidi, sempre di più, rappresentano una triste costante nelle notizie di attualità, raffigurando solo la punta di un fenomeno molto più esteso, che per essere affrontato in maniera sistematica ed efficiente ha bisogno di un quantitativo di dettagli ed informazioni molto più consistente. Da un lato, l'ISTAT e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio – in attuazione delle disposizioni previste dalla Convenzione di Istanbul, nonché dei Piani d'azione contro la violenza sessuale e di genere - collaborano ormai da tempo alla elaborazione di un quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia, reso disponibile sull'apposito portale sul sito dell'ISTAT, dove sono presenti dati statistici di varie fonti (oltre a ISTAT e Dipartimento per le Pari Opportunità, anche Ministeri, Regioni, Centri antiviolenza, Case rifugio e altri servizi come il numero verde 1522), nonché documenti sulle politiche italiane ed europee di contrasto alla violenza, sulla prevenzione, su attività formative nelle scuole e presso gli operatori, e report di approfondimento e di analisi; dall'altro è presente una aggiornata analisi periodica dei delitti connessi alla violenza maschile contro le donne prodotta dal Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Per potenziare questo sistema, è stata recentemente adottata la legge 5 maggio 2022, n. 53 recante "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere" che, secondo l'articolo 1, è volta a garantire un flusso informativo adeguato, sia in termini temporali che di contenuto,

sulla violenza di genere contro le donne per permettere la progettazione di adeguate politiche di prevenzione e contrasto ed assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno. La legge, in generale, dispone un riassetto della raccolta dati destinata alle statistiche per l'analisi della violenza; nello specifico: prevede un obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, e di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone in forma disaggregata per sesso; introduce l'obbligo per le strutture sanitarie pubbliche – con particolare riferimento alle unità operative di pronto soccorso - di fornire i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne, integrando le informazioni fornite con maggiori dettagli sulla relazione tra autore e vittima, sulla tipologia di violenza esercitata, sulla presenza dei figli come testimoni e/o di atti persecutori, sul pericolo di revittimizzazione; istituisce un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato, nonché ulteriori dettagli sull'età e il genere degli autori e delle vittime, sul luogo dove il fatto è avvenuto, sulla tipologia di arma eventualmente utilizzata e se la violenza è stata commessa in presenza dei figli o in concomitanza con atti persecutori; è previsto che alle rilevazioni relative a specifici reati (dettagliati all'articolo 5, comma 3 della legge) siano apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, rispettivamente età e genere, e le circostanze del reato; perfeziona, infine, le rilevazioni annuali condotte da ISTAT sulle prestazioni e i servizi offerti rispettivamente dai Centri antiviolenza e dalle case rifugio, arricchendole di ulteriori dati informativi come le caratteristiche dell'utenza che a essi si rivolge, la tipologia di violenza subita (fisica, sessuale, economica, psicologica, etc.) ed il numero e le tipologie di interventi di assistenza fornita.

CONCLUSIONI

Il tema della parità di genere, nella sua molteplice natura definitoria, codificatoria, programmatica ed attuativa ha sollecitato da sempre un ampio ed articolato dibattito, sul piano domestico, regionale ed internazionale, coinvolgendo da un lato gli attori decisionali (Stati ed Organizzazioni internazionali a vocazione universale e regionale), i tecnici e gli esperti della materia e dall'altro la società civile e la comunità sociale generalmente intesa composta da uomini e donne.

Tutti questi soggetti nel tempo hanno alimentato un confronto dialogico che ha contribuito ad identificare i valori fondanti della collettività nel suo complesso, quali risultanti di un lungo processo attitudinale e culturale che ha interessato individui e ambienti sociali di appartenenza, soprattutto a partire dal dialogo sovranazionale sul tema nel corso del XX secolo. La parità di genere, dunque, si configura sia come diritto fondamentale ma anche come valore essenziale nella costruzione di una società equa e sostenibile. Una attenta disamina giuridica e normativa, pertanto, deve essere accompagnata anche dalla ricerca di una analisi del contesto e delle dinamiche sociali della nostra comunità in continuo mutamento.

L'aggiornamento di questo Volume, a tre anni di distanza dalla sua prima pubblicazione, dimostra innanzitutto il carattere evolutivo del tema della parità di genere, diventato veramente protagonista delle misure normative e di *policy* implementate in risposta agli effetti della pandemia di Covid-19; in quest'ottica si è avvertita la necessità di aggiornare la descrizione del quadro di riferimento internazionale, europeo e nazionale (sia sul piano normativo che su quello strategico/politico) che si è adattato ad una rinnovata e accresciuta centralità del dibattito sui diritti della donna e sulla piena valorizzazione del femminile.

L'accelerazione avvenuta in questi ultimi anni non è però sintomatica di una assoluta condivisione ed unanimità di visione sulla parità di genere: la dissertazione sul tema è stata, nel tempo, sempre condizionata dalla ciclicità delle dispute che hanno visto i decisori politici confrontarsi sul piano domestico ed internazionale per la elaborazione di principi comuni, atti a regolare la materia da un punto di vista giuridico, comprensivo della compilazione delle Carte costituzionali e della codicistica di base nonché della negoziazione di strumenti internazionali, siano essi dichiarazioni o atti di natura vincolante.

Si possono citare a titolo esemplificativo due concetti la cui portata

materiale ancora oggi non è univoca quando essi vengono contestualizzati in apparati sistemici internazionali e regionali, e che dunque sono stati introdotti in modo diversificato (ma non per questo non corretto) nei sistemi domestici.

L'*empowerment* – riportato nel titolo di questo Volume - è definito in via generale come la rimozione di tutti gli ostacoli alla piena partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale, economica e politica di un paese: nel linguaggio tecnico internazionale esso si riferisce al "*gaining power and control over their own lives*" di donne e ragazze, ripreso anche sul piano regionale europeo, e "*involves awareness-raising, building self-confidence, expansion of choices, increased access to and control over resources and actions to transform the structures and institutions which reinforce and perpetuate gender discrimination and inequality*". Più in particolare il concetto necessita di una ulteriore specifica, presupponendo che le donne e le ragazze "*must not only have equal capabilities (such as education and health) and equal access to resources and opportunities (such as land and employment), but they must also have the agency to use these rights, capabilities, resources and opportunities to make strategic choices and decisions (such as is provided through leadership opportunities and participation in political institutions)*". Se il concetto vuole essere interpretato in una prospettiva concreta, il sistema onusiano aggiunge, a beneficio dell'interesse statale, che "*Inputs to promote the empowerment of women should facilitate women's articulation of their needs and priorities and a more active role in promoting these interests and needs. Empowerment of women cannot be achieved in a vacuum; men must be brought along in the process of change. Empowerment should not be seen as a zero-sum game where gains for women automatically imply losses for men. Increasing women's power in empowerment strategies does not refer to power over, or controlling forms of power, but rather to alternative forms of power: power to; power with and power from within which focus on utilizing individual and collective strengths to work towards common goals without coercion or domination*". Quanto appena riportato, supporta una ulteriore considerazione: l'*empowerment* non può essere inquadrato completamente in una definizione statica e *standard*, ma può cambiare anche in connessione ai mutamenti sociali e ai valori di riferimento in un determinato momento storico.

Tale affermazione può essere riconnessa anche all'ampio concetto di *gender mainstreaming*: esso viene inteso come l'adozione di un approccio che tiene conto delle diverse conseguenze che i processi decisionali hanno sugli uomini e le donne nel quadro della comunità di appartenenza. In

questa accezione è stato introdotto ed utilizzato nel sistema onusiano in quanto *“chosen approach of the United Nations system and international community toward realizing progress on women’s and girl’s rights, as a sub-set of human rights to which the United Nations dedicates itself. It is not a goal or objective on its own. It is a strategy for implementing greater equality for women and girls in relation to men and boys”*. In modo più approfondito l’Organizzazione delle Nazioni Unite e l’Unione europea hanno indicato in via complementare il *gender mainstreaming* rispettivamente come: *“a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and at all levels. It is a way to make women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality”* e una *“systematic consideration of the differences between the conditions, situations and needs of women and men in all policies and actions”*.

Da quanto ora osservato troviamo ulteriore conferma di quanto già affermato: l’elaborazione dei principi di genere ha implicato ed implica tutt’oggi un ragionamento ed una influenza reciproca, in senso verticale, tra il sostrato culturale proprio della dimensione domestica e la conduzione dei processi mirati alla redazione e adozione di Dichiarazioni, Raccomandazioni e Convenzioni dedicate alla materia di genere per una sua trattazione omnicomprensiva o per la regolamentazione di aspetti tecnici o settoriali al livello sovranazionale. È comunque evidente che l’individuazione di valori e di principi comuni nella Comunità internazionale, ancorché in un ambito regionale come quello europeo, non abbia potuto rappresentare una soluzione soddisfacente bensì di compromesso, stante il diverso e pur valido impianto storico, politico, culturale e giuridico proprio di ciascuna entità statale.

In questo senso le scelte progressivamente effettuate hanno risposto ad una duplice necessità: agevolare l’esercizio di codificazione normativa attraverso un linguaggio volutamente generico per evitare possibili interpretazioni riduttive del portato della misura normativa *soft* o *hard* e per promuovere un processo di revisione costante, direttamente conseguente il mutamento dei valori fondanti della comunità (ne è un esempio l’attenzione crescente a “nuovi” temi, come la violenza in ambito digitale ed il ruolo delle donne nella lotta al cambiamento climatico); e incentivare l’impegno statale per la traslazione del principio assunto a

fondamento dello strumento normativo in azioni strategiche ancorché pragmatiche, contribuendo al contempo per il pieno funzionamento degli apparati sovranazionali creati per affrontare il tema in esame in modo circostanziato ed efficace.

Quanto descritto ha avuto luogo primariamente nel sistema delle Nazioni Unite, ambito intergovernativo nel quale, subito dopo la seconda guerra mondiale, si è assistito dapprima alla compilazione della Dichiarazione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, preliminare esercizio sovranazionale di produzione normativa sul tema, seguito dal negoziato condotto in modo approfondito ed aggiornato finalizzato all'adozione della Convenzione per la Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle Donne, dotata di un apposito organismo di monitoraggio e di controllo del rispetto esecutivo della Convenzione negli Stati Parti. Soltanto alla fine del XX secolo, in linea con i risultati conseguiti nel dibattito promosso a livello politico e tecnico dalla Commissione delle Nazioni Unite sulla Condizione Femminile, dall'agenzia delle Nazioni Unite demandata specificamente per la trattazione dei temi di genere - UN Women - e dagli istituti e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il consolidamento dei principi alla base del diritto internazionale dei diritti di genere è stato tradotto in un documento di natura programmatica e strategica, la Piattaforma per l'Azione di Pechino: il contributo degli Stati membri delle Nazioni Unite si è rivelato essenziale non soltanto per ribadire il recepimento dei principi giuridici internazionali sul piano domestico ma anche per formulare impegni concreti da tradurre in interventi ed azioni specifiche e settoriali pur sempre nella cornice statale.

I risultati raggiunti nel quadro del sistema onusiano hanno costituito la base di riferimento imprescindibile per processi promossi e condotti in via parallela nel quadro dei sistemi intergovernativi di portata regionale, esaminati in questo Volume focalizzando l'attenzione sul continente europeo. Muovendo da tale matrice giuridica comune, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea hanno introdotto il sopra richiamato *gender mainstreaming approach*, con risultati divergenti in ordine alla compilazione di strumenti giuridici di portata vincolante su aspetti incentivanti o critici inerenti la condizione femminile, come la vittimizzazione delle donne e delle ragazze per comportamenti ed atti violenti nei loro riguardi o lo sfruttamento e la tratta in contesti di criminalità organizzata nazionale e transnazionale. Il Consiglio d'Europa si è certamente contraddistinto per la creazione di incisivi meccanismi

ed efficaci modalità di controllo circa il rispetto dei diritti delle donne e delle ragazze, talora disponendo apposite procedure di sanzionamento a carico degli offensori, rispondendo in maniera significativa all'esigenza di rafforzamento delle misure preventive e repressive dei fenomeni di violazione dei diritti di genere; l'Unione Europea si è caratterizzata per una connotazione prettamente programmatica, fondata su un importante apparato normativo rappresentato dai Trattati e dal diritto derivato, che ha consentito di predisporre ed attuare nel corso dei decenni misure settoriali nel quadro delle politiche dell'Unione allo scopo di promuovere la parità e le pari opportunità di donne e ragazze da parte dell'apparato istituzionale ed organico nonché degli Stati membri.

Accanto alla lettura orizzontale di natura geografica, ora descritta in sintesi, maggior interesse per la ricerca è rappresentato da una ulteriore metodologia d'indagine in ragione del parametro settoriale: essa richiama un aspetto che sta assumendo una peculiare rilevanza nell'odierna Comunità internazionale, ovvero la prospettiva economica dei temi di genere. Anche questo approfondimento rinvia ai principi a fondamento della produzione normativa onusiana e alla costante attualizzazione dei temi di genere delineata nel quadro delle Nazioni Unite: tuttavia l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, il *Global Compact*, i *forum* informali del G7-G20 hanno potuto e dovuto contare sulla partecipazione attiva della *membership* non certo per impostare meccanismi e modalità di controllo e di sanzionamento a fronte della violazione dei diritti delle donne e delle bambine, bensì per valorizzare ed incentivare il plus-valore della componente di genere nella dimensione economica, affrontando le problematiche professionali, di carriera, salariali tra uomo e donna e la limitata presenza delle donne nelle posizioni apicali degli apparati pubblici e privati per promuovere la democrazia e lo stato di diritto, escludendole di fatto dai processi decisionali che le riguardano direttamente. Tale tipologia di trattazione conferma nuovamente il carattere in costante mutamento della parità di genere, nonché l'assoluta attualità e centralità del tema in ogni ambito della vita pubblica e del dialogo multilaterale.

A seguito del confronto in merito ai risultati conseguiti sul piano internazionale in materia di genere, nella duplice prospettiva orizzontale, geografica e settoriale, è possibile ritenere che tutti i sistemi intergovernativi analizzati condividano importanti progressi, con contestuali difficoltà soprattutto nella dimensione ricostruttiva della condizione delle donne e delle bambine e in funzione della prevenzione della possibile compressione

o violazione dei diritti e delle libertà di cui sono titolari. Allo stesso tempo è importante sottolineare come ogni sistema abbia affrontato i temi di genere in modo tipico: in realtà si tratta di una tipicità apparente giacché le Organizzazioni internazionali muovono sempre da una matrice comune e sperimentano soluzioni di natura analitica, strategica ed esecutiva divergenti e complementari, ma alla fine riconducono la rispettiva azione sui sub-temi di maggior rilevanza ed attualità.

È alla luce di tale ultima considerazione che Stati e sistemi intergovernativi regionali hanno partecipato e contribuito al dibattito promosso in sede onusiana che ha portato, nel 1995, all'adozione della già citata Piattaforma per l'Azione nei lavori della Conferenza Mondiale di Pechino.

La Piattaforma per l'Azione, articolata in dodici aree critiche di rilevanza tematica, è stata concepita con il contributo della *membership* statale in osservanza del *gender mainstreaming approach*: “*the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors involved in policy-making*”. Il sistema onusiano, a livello centrale e decentrato, ha cercato di utilizzare tale metodologia in modo corretto ed efficace, riscontrando numerose difficoltà di natura quantitativa per la ricostruzione dei fenomeni ascrivibili ai temi di genere nel loro complesso. La difficile comparazione per Paesi omogenei in termini demografici, economici e sociali, non ha permesso di valutare in modo complessivo i risultati effettivamente raggiunti. Ciò è dipeso soprattutto dalle condizioni nazionali e dalle circostanze domestiche in cui le donne e le ragazze si trovano, tali da determinare la configurazione di scelte mirate e soluzioni *ad hoc* per la promozione e la protezione dei diritti di genere al livello domestico. Soluzioni *à la carte* hanno quindi implicato notevoli criticità nella conduzione di attività di monitoraggio e di valutazione della condizione delle donne e delle bambine a livello globale, con particolare attenzione alle situazioni-paese che hanno registrato in modo ciclico la compressione dei diritti e delle libertà di genere e il loro effettivo godimento da parte delle titolari, in una dimensione sia individuale sia collettiva.

Ed è per questa duplice osservazione che nella parte ultima del Volume si è voluta riservare una particolare attenzione alla prospettiva nazionale: se è vero che i sistemi intergovernativi internazionali hanno prodotto un importante impatto sull'apparato governativo, legislativo e programmatico-strategico proprio dei contesti-paese delle rispettive

membership, quanto recepito sul piano interno si è tradotto in evidenti progressi in determinati periodi storici in considerazione della rilevanza dei temi di genere, ma anche talora in palesi criticità nell'affrontare in modo rapido e circostanziato le nuove esigenze manifestate dalle istanze femminili nel contesto sociale di appartenenza.

Le caratteristiche legislative, organiche, programmatiche ed operative proprie del sistema-paese italiano sono una interessante esemplificazione del rapporto verticale diretto tra Stato ed Organizzazioni internazionali, sul contributo per la definizione di principi comuni in considerazione dei valori costituzionali e legislativi, sul recepimento degli impulsi contenuti nella normativa internazionale ad impatto declaratorio, raccomandatorio e vincolante, sulla partecipazione ai meccanismi di monitoraggio e alle procedure di controllo del rispetto dei diritti e delle libertà delle donne e delle bambine. Tra il XX ed il XXI secolo i fattori storici, politici, sociali e culturali hanno inciso profondamente sul percorso di costruzione delle idee individuali e collettive e sulla traslazione delle stesse in dispositivi legislativi mirati al rafforzamento della tutela nella prospettiva di genere. Ovviamente, come accade in molte altre realtà statali, questo processo non può mai dirsi completato in modo soddisfacente: tuttavia l'impegno di tutti gli attori presenti nel contesto nazionale italiano, quali i decisori politici, gli esperti, le associazioni, la collettività sociale, è indiscusso ed in questo Volume si è voluto menzionare l'importante lavoro da essi svolto, con luci ed ombre, pur sempre in linea con i fondamenti del *gender mainstreaming approach* di matrice internazionale.

BIBLIOGRAFIA

RIFERIMENTI DOTTRINALI

INTRODUZIONE

- BADEN, S., GOETZ A.M. (1997). *Who Needs [Sex] When You Can Have [Gender]?*, *Summer Feminist Review* 3.
- BUNCH, C. (2007). *Women and Gender*, in WEISS, T., DAWES S. (eds.) (2007). *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, p. 496 ss.
- CAPOTORTI, F., *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations publication, Sales No. E.91.XIV.2.
- FREDMAN, S. (2003). *Beyond the Dichotomy of Formal and Substantive Equality: Towards a New Definition of Equal Rights*, in BOEREFIJN, I. et al (eds.), *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia, p. 111 ss.
- FREEMAN M.A., CHINKIN, C., RUDOLF, B. (eds.) (2012). *The UN Convention on the elimination of all forms of discrimination against women: a commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- HOYONG, J. (2022). *Female Leaders and Gendered Laws: A Long-Term Global Perspective*, *International Political Science Review*, 1–19.
- LANZ, K. (2021). *Global Trends, Challenges and Controversies in the Areas of Care, Work and Family Relations*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A. (eds.). *Transitioning to Gender Equality*, Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 161-178.
- MOSER, A. (2007). *Gender and Measurements of Change: An Overview*, Brighton: Institute of Development Studies.
- MOSER, C., MOSER, A. (2005). *Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions*, *Gender and Development*, 13(2):11-22.
- RAMCHARAN, B. (1981). *Equality and Non-discrimination*, in HENKIN L. (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press.

- SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA.
- SEVER, C. (2022). *Legal Gender Equality as a Catalyst for Convergence*, IMF Working Paper WP/22/155, International Monetary Fund, Washington, DC.
- THORNBERRY, P. (2016). *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford: Oxford Scholarly Authorities on International Law.
- ZALEWSKI, M. (2010). *I Don't Even Know What Gender Is: A Discussion of the Connections between Gender, Gender Mainstreaming and Feminist Theory*, *Review of International Studies*, 36(1): 3-27.

SEZIONE PRIMA - IL SISTEMA INTERNAZIONALE

CAPITOLO I

- BAILEY, J., BURKELL J. (2021). *Tech-facilitated Violence: Thinking Structurally and Intersectionally*. *J Gender-Based Violence*, 5:2, 531
- BAURIEDL, S. (2021). *Gender and Intersectional Climate Justice*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A., *Transitioning to Gender Equality*. Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 213-224.
- CHARLESWORTH, H., CHINKIN, C. (2013). *The creation of UN Women*. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia; *id.* (2013). *The New United Nations "Gender Architecture": A Room with a View?*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 17: 1-60.
- DANKELMANN, I. (2010). *Gender and Climate Change*. London: Routledge.
- DEN BOER, A., HAACK, K. (2023). *UN Women: a case of feminist global governance?*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 286-298.
- DONOVAN, P. (2006). *Gender Equality Now or Never: A New UN Agency for Women*, Office of the UN Special Envoy for AIDS in Africa.

- GODDEN, N.J., MACNISH, P., CHAKMA, T., NAIDU, K. (2020). *Feminist Participatory Action Research as a Tool for Climate Justice, Gender & Development*, 28(3): 593–615.
- GONZÁLEZ-PÉREZ, S., MATEOS DE CABO, R., SÁINZ, M. (2020). *Girls in STEM: Is It a Female Role-Model Thing?*. *Frontiers in Psychology*, 11, 2204.
- KRONSELL, A. (2013). *Gender and Transition in Climate Governance, Environmental Innovation and Societal Transitions*, 7: 1–15.
- LYNCH, M.N. (2011). *The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women)*, GGI Background Paper No. 1/2011.
- MACGREGOR, S. (ed.) (2017). *Routledge Handbook of Gender and Environment*, London and New York: Routledge.
- MAVISAKALYAN, A., TARVERDI, Y. (2019). *Gender and Climate Change: Do Female Parliamentarians Make a Difference?*. *European Journal of Political Economy*, 56: 151–164.
- ROSCHE, D. (2011). *A New UN Agency for Women: Time for Impact*, *Gender & Development*, 19(1): 144–146.
- SANDLER, J., GOETZ, A.M. (2020). *Can the United Nations Deliver a Feminist Future?*, *Gender & Development*, 28(2): 239–263.
- STRUMSKYTE, S., RAMOS MAGAÑA, S., BENDIG H. (2022). *Women's leadership in environmental action*, OECD Environment Working Papers, No. 193, OECD Publishing, Paris.
- SWIM, J.K., VESCIO, T.K., DAHL, J.L., ZAWADZKI, S.J. (2018). *Gendered Discourse About Climate Change Policies*. *Global Environmental Change*, 48: 216–225.
- TANYAG M. (2023). *Feminist governance and climate change*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 262-273.
- UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *Gendered Nature of Digital Inequality: Evidence for Policy Considerations*, Background paper prepared by: Alison Gillwald & Andrew Partridge, Research ICT Africa.
- UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological

change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *Harnessing Technology and Innovation to Achieve Gender Equity and Empower all Women and Girls*, Background paper prepared by: Londa Schiebinger, Stanford University.

UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *How to Address Stereotypes and Practices Limiting Access to STEM-Related Education for Women and Girls*, Expert paper prepared by: Milagros Sáinz Ibáñez, Universitat Oberta de Catalunya.

UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *Women, Work, and Digital Platforms: Enabling Better Outcomes for Women in the Digital Age*, Expert paper prepared by: Sabina Dewan, JustJobs Network.

UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *Innovation to Tackle Gender Inequality: A Back-to-Basics Roadmap*, Expert paper prepared by: Anita Gurumurthy & Nandini Chami, IT for Change.

UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *The Gendered Impacts of AI: Policies and Safeguards to Regulate New Technologies, Mitigate Risks and Protect Rights*, Expert paper prepared by: Eleonora Lamm, UNESCO Gabriela Ramos, UNESCO Elettra Ronchi, School of Public Affairs, Science Po Mariagrazia Squicciarini, UNESCO.

UN Women Expert Group Meeting, 'Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls', 10-13 October 2022, *Addressing Gaps and Limitations in Legal Frameworks and Law Enforcement on Technology-Facilitated Gender-based Violence*, Expert paper prepared by: Suzie Dunn, Dalhousie University, Schulich School of Law.

- UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021, *Just Transition and Gender – A Review* Expert paper prepared by: Samantha Smith, Just Transition Center.
- UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021, *Core Steps to Increase Quality and Quantity of Gender-Responsive Climate Finance*, Expert paper prepared by: Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung Washington, DC.
- UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021, *Gender Lens Investing and Green Financing: The role of women-owned small and medium businesses in climate vulnerable communities*, Expert paper prepared by: Kizzann Sammy, Senior Associate, E.T. Jackson & Associates.
- UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021, *No Climate Justice without Gender Justice*, Expert paper prepared by: Farah Kabir, Country Director, Action Aid Bangladesh.
- UN Women, Expert Group Meeting, 'Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes', 11 – 14 October 2021, *Empowering Women in Climate, Environment and Disaster Risk Governance: from National Policy to Local Action*, Background paper prepared by: Dr Mary Picard, Director and Senior Consultant, Humanitarian Consulting.
- ZWINGEL, S. (2016). *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*. London: Palgrave Macmillan.

CAPITOLO II

- BERTRAND, J., PERRIN, C. (2022). *Girls Just Wanna Have Funds? The Effect of Women-Friendly Legislation on Female-Led Firms' Access to Credit*. *International Review of Law and Economics*, 72 (December): 106101.

- BLAU, F.D., KAHN, L.M. (2017). *The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations*. *Journal of Economic Literature*, 55 (3): 789–865.
- CHRISTOPHERSON, K., YIADOM, A., JOHNSON, J., FERNANDO, F., YAZID, H., THIEMANN, C. (2022). *Tackling Legal Impediments to Women's Economic Empowerment*. IMF Working Paper WP/22/37, International Monetary Fund, Washington, DC.
- COELHO, M.D., DAVIS, A., KLEMM, A.D., OSORIO BUITRON, C. (2022). *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- DENIS, E. (2022). *Enhancing gender diversity on boards and in senior management of listed companies*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 28, OECD Publishing, Paris.
- DOEPKE, M., TERTILT, M., VOENA, A. (2012). *The Economics and Politics of Women's Rights*. *Annual Review of Economics*, 4 (1): 339–372.
- ESWARAN, M. (2014), *Why Gender Matters in Economics*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- HTUN, M., JENSENIUS, F., NELSON-NUÑEZ, J. (2019). *Gender-Discriminatory Laws and Women's Economic Agency*. *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*, 26 (2): 193–222.
- KEREVEL, Y. (2019). *Empowering Women? Gender Quotas and Women's Political Careers*. *The Journal of Politics*, Vol. 81/4, pp. 1167-1180.
- MILAZZO, A., GOLDSTEIN, M. (2019). *Governance and Women's Economic and Political Participation: Power Inequalities, Formal Constraints, and Norms*. *World Bank Research Observer* 34 (1): 34–64.
- OECD (2017), *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, Paris.
- RIMMER, H. (2016), *The Architecture of Women's Economic Empowerment*. IntLawGrrls, 23 April 2016.
- SEVER, C. (2022). *Gendered Laws and Labour Force Participation*. *Applied Economics Letters*.
- TERTILT, M., DOEPKE, M., HANNUSCH, A., MONTENBURCK, L. (2022). *The Economics of Women's Rights*. NBER Working Paper 30617, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- THOMAS, A., O'REILLY, P. (2016). *The Impact of Tax and Benefit Systems*

on the Workforce Participation Incentives of Women, OECD Taxation Working Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris.

CAPITOLO III

- COOPER, A.F., THAKUR, R. (2013). *The Group of Twenty (G20)*, Global Institutions series, Abingdon and New York: Routledge.
- HAJNAL, P. (2016). *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*. London: Routledge.
- KIRTON, J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- SCHOLTE, J.A. (2016). *Summitry, governance, and democracy*, in MACE, G., THERIEN, J.P., TUSSIE, D., DABÈNE O. (eds.). *Summits and regional governance*. Abington: Routledge, pp. 13-29.
- SUBACCHI, P. (2017). *Gender inclusiveness is key to achieving the G7's goals*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).
- SUBACCHI, P., HARRIS RIMMER, S. (2018). *New Frontiers in Gender responsive Governance. Five Years of the W20*. Chatham House, Global Economy and Finance Department.
- WOUTERS, J., GERAERTS, D. (2012). *G20 and Informal International Lawmaking*, in BERMAN, A. et al. (eds.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*. The Hague: Torkel Opsahl Academic EPublisher (TOAEP), pp. 19-54.
- WOUTERS, J., VAN KERCKHOVEN, S. (2014). *Gx Summitry at Crossroads. Diplomast*, Vol. 2, No. 7, 10-12; *id.* (2017). *The Gx Contribution to Multilateral Governance: Balancing Efficiency and Inclusiveness. Studia Diplomatica*, Vol. 68, No. 3, pp. 45-64.

SEZIONE SECONDA - IL SISTEMA REGIONALE EUROPEO

CAPITOLO I

- ACAR, F., RALUCA, P. (2016). *From Feminist Legal Project to Groundbreaking Regional Treaty: The Making of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. European Journal of Human Rights* 2016(3): 287–319.

- BUREK, W. (2020). *Reservations and declarations under the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 277-295; *id.* (2022), *Reservations to the Istanbul Convention and the Role of GREVIO: A Call for New Approach*. *Human Rights Law Review*, 22, 1–18.
- DE VIDO, S., DE STEFANO A. (eds.) (2021). *The Istanbul Convention: A Commentary*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- GOLDSCHIED, J., LIEBOWITZ, D. (2015). *Due Diligence and Gender Violence: Parsing Its Power and its Perils*. *Cornell International Law Journal* 48, 301.
- KRIZSÁN, A., ROGGE BAND, C. (2021). *Keeping the Trojan Horse Out: The Istanbul Convention as a Site of Struggle over Gender Equality and Democracy in Europe*, London: Palgrave; *id.* (2023). *Feminist governance in the field of violence against women: the case of the Istanbul Convention*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.) (2023). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 359-370.
- MALLICOAT, S.L. (2018). *Women, Gender, and Crime: Core Concepts*. London: Sage.
- MILLER, S.L., IOVANNI, L., KELLEY, K.D. (2017). *Violence against Women and the Criminal Justice Response*, in RENZETTI, C.M., EDLESON, J.L., KENNEDY BERGEN R. (eds.), *Sourcebook on Violence against Women*. London: Sage, p. 267 ss.
- NIEMI, J., VERDU SANMARTIN, A. (2020). *The concepts of gender and violence in the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 77-94.
- PERONI, L. (2020). *Unleashing the gender equality potential of the Istanbul Convention*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (eds.). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 43-56.
- SARKIN, J. (2018). *A Methodology to Ensure that States Adequately Apply Due Diligence Standards and Processes to Significantly Impact Level of Violence against Women around the World*. *Human Rights Quarterly* (40)1: 4.

- SIMONOVIC, D. (2014). *Global and Regional Standards on Violence against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, 36 *Human Rights Quarterly*, p. 590 ss.
- STOYANOVA, V. (2020). *Due diligence versus positive obligations: critical reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in NIEMI, J., PERONI, L., STOYANOVA, V. (2020). *International law and violence against women. Europe and the Istanbul Convention*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 95-129.

CAPITOLO II

- ABELS, G., KRIZSÁN, A., MACRAE, H., VAN DER VLEUTEN A. (eds.) (2021). *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*, London: Routledge.
- ABELS, G., MUSHABEN J.M. (2012). *Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.* (2020). *Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda*, *Journal of Common Market Studies*, 58(1): 121–132.
- AHRENS, P. (2018). *Actors, Institutions, and the Making of EU Gender Equality Programs. Roadmap to Nowhere?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.* (2019). *The Birth, Life, and Death of Policy Instruments: 35 Years of EU Gender Equality Policy Programmes*. *West European Politics*, 42(1): 45–66.
- AVERETT, S., ARGYS, L., HOFFMAN S. (eds.) (2017). *Maternity and Family Leave Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- BRUFF, I., WÖHL, S. (2016). *Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household— Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone*, in HOZIC, A.A., TRUE J. (eds.). *Scandalous Economics: Gender and the Politics of Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 92–108.
- BUSBY, N. (2018). *The evolution of gender equality and related employment policies: The case of work-family reconciliation*. *International Journal of Discrimination and the Law* 18 (2-3): 104-123.
- CAVAGHAN, R. (2017). *Making Gender Equality Happen: Knowledge, Change and Resistance in EU Gender Mainstreaming*, London: Routledge; *id.* (2017). *The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and*

- Contestations before and after the Crisis*, in KANTOLA J., LOMBARDO, E. (eds.). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, London: Palgrave Macmillan, pp. 49–71.
- CHIEREGATO, E. (2020). *A work-life balance for all? Assessing the inclusiveness of EU directive 2019/1158*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 36(1): 59-80.
- CULLEN, P., MURPHY, T.M. (2018). *Leading the Debate for the Business Case for Gender Equality: Perilous for Whom?. Gender Work and Organization*, 25(2): 110–126.
- DALY, M. (2020). *Gender Inequality and Welfare State in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ELOMÄKI, A. (2018). *Gender Quotas for Corporate Boards: Depoliticizing Gender and the Economy*. *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 26(1): 53–68; *id.* (2023). *Challenges to feminist knowledge? The economisation of EU gender equality policy*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, pp. 323-334.
- ELOMÄKI, A., KANTOLA, J. (2020). *European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance*. *Journal of Common Market Studies*, 58(4): 999–1015.
- ELLIS, E. (2010). *The Impact of the Lisbon Treaty on Gender Equality*. *European Gender Equality Review* 1: 7–13.
- GUERRINA, R. (2015). *Mothering the Union: Gender Politics in the EU*. Manchester: Manchester University Press; *id.* (2015). *Socio-economic challengers to work-life balance at times of crisis*. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 37(3): 368-377; *id.* (2017). *Gendering European Economic Narratives: Assessing the Costs of the Crisis to Gender Equality*, in KANTOLA, J., LOMBARDO, E. (eds.). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 95–115; *id.* (2020). *From Amsterdam to Lisbon and Beyond: Reflections on Twenty Years of Gender Mainstreaming in the EU*, in VANHERCKE, B., GHAILANI, D., SPASOVA, S., POCHEP, P. (eds.). *Social Policy in the European Union 1999–2019: The Long and Winding Road*, Brussels: OSE and ETUI, pp. 125–142.
- HEMERIJCK, A. (2015). *European Welfare States in Motion: From Social Protection to Social Investment*, in MAGONE, J.M. (ed.). *Handbook of European Politics*. London/New York: Routledge, pp. 640-668.

- HOSKYNS, C. (2008). *Governing the EU: Gender and Macroeconomics*, in RAI, S., WAYLEN G. (eds.). *Global Governance: Feminist Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, pp. 107–128.
- HOSKYNS, C., RAI, S.M. (2007). *Recasting the Global Political Economy: Counting Women's Unpaid Work*. *New Political Economy*, 12(3): 297–317.
- JACQUOT, S. (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; *id.* (2017). *A Policy in Crisis. The Dismantling of EU Gender Equality Policy*, in KANTOLA, J. (2010). *Gender and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KANTOLA, J., LOMBARDO E. (eds.) (2017). *Gender and the Economic Crisis in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 27-48; *id.* (2023). *EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance?*, in SAWER, M., BANASZAK, L.A., TRUE, J., KANTOLA, J. (eds.). *Handbook of Feminist Governance*, Elgar, Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA, pp. 311-322.
- KANTOLA J., LOMBARDO, E. (eds.). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*, London: Palgrave Macmillan.
- MACRAE, H. (2010). *The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities*. *Journal of Common Market Studies*, 48(1): 155–174.
- NIEMISTÖ, C., HEARN, J., KEHN, C. (2021). *Care and Work Matter: A Social Sustainability Approach*, in BINSWANGER, C., ZIMMERMANN, A. (eds.). *Transitioning to Gender Equality*, Transitioning to Sustainability Series 5. Basel: MDPI, Page Range, pp. 179-195.
- O'DWYER, M. (2019). *Expertise in European Economic Governance—A Feminist Analysis*. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2): 162–178.
- PERRUZZI, M. (2015). *Contradictions and misalignments in the EU approach towards the gender pay gap*. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2): 441-465.
- PLOMIEN, A. (2018). *EU Social and Gender Policy Beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights*. *Social Policy and Society*, 17(2): 281–296.
- ROBERTS, A. (2015). *The Political Economy of “Transnational Business Feminism*. *International Feminist Journal of Politics*, 17(2): 209–231.

- SARACENO, C., KECK, W. (2011). *Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities*. *Demographic Research* 25: 371–406.
- SEIBICKE, H. (2019). *Gender Expertise in Public Policymaking: The European Women's Lobby and the EU Maternity Leave Directive*. *Social Politics*, 27(2): 385–408.
- TAMM, M. (2019). *Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation*. *Labour Economics*, Vol. 59, pp. 184-197.
- VAN DER VLEUTEN, A (2007). *The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union*, Aldershot: Ashgate.
- WOODWARD, A.E. (2012). *From Equal Treatment to Gender Mainstreaming and Diversity Management*, in ABELS, G., MUSHABEN J.M. (2012). *Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 85-103.

RIFERIMENTI DOCUMENTARI

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

- Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (New York, 9 dicembre 1948)
- Patto Internazionale sui diritti civili e politici (New York, 16 dicembre 1966)
- Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 16 dicembre 1966)
- Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (New York, 21 dicembre 1965)
- Convenzione sull'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne (Convention on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) (UNGA Res 34/180, 18 dicembre 1979)
- Protocollo Facoltativo alla CEDAW (UNGA Res A/54/4, 6 ottobre 1999)
- Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (New York, 20 novembre 1989)
- Statuto della Corte Penale Internazionale, adottato dalla Conferenza dei plenipotenziari il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1 luglio 2002
- Dichiarazione sulla Eliminazione della Discriminazione nei riguardi delle

- Donne (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women - DEDAW) (UNGA Res 2263 (XXII), 7 novembre 1967)
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 19
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 23
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 25
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 28
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 36
- Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 37
- Comitato ICESCR, Commento generale n. 20
- Convenzione sui diritti politici delle donne (New York, 31 marzo 1953)
- Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate (New York, 29 gennaio 1957)
- Convenzione sul consenso al matrimonio, all'età minima per il matrimonio e alla registrazione dei matrimoni (New York, 7 novembre 1962)
- Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra mano d'opera maschile e mano d'opera femminile per un lavoro di valore uguale – C100 (Ginevra, 29 giugno 1951)
- Commissione sui diritti umani, Risoluzione 1994/45 del 4 marzo 1994, istituzione del Relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze
- Conferenza mondiale sull'Anno Internazionale delle Donne, Città del Messico, 19 giugno-2 luglio 1975
- Conferenza mondiale sul Decennio delle Nazioni Unite per le Donne: Uguaglianza, Sviluppo e Pace, Copenhagen, 14-30 luglio 1980
- Conferenza mondiale per la revisione e la verifica dei risultati del Decennio delle Nazioni Unite per le Donne: Uguaglianza, Sviluppo e Pace, Nairobi, 15-26 luglio 1985
- Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992
- Conferenza mondiale sui diritti umani, Vienna, 14-25 giugno 1993
- Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo, Cairo, 5-13 settembre 1995, Programma d'Azione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo
- Conferenza mondiale sullo sviluppo sociale, Copenhagen, 6-12 marzo 1995
- Conferenza mondiale sull'alimentazione, Roma, 13-17 novembre 1996

- Conferenza mondiale sulle Donne, Pechino, 4-15 settembre 1995, Dichiarazione e Piattaforma per l'Azione
- 64[^] Commissione sulla Condizione Femminile, Dichiarazione politica adottata il 9 marzo 2020
- 66[^] sessione della Commissione sulla Condizione Femminile, New York, 14-24 marzo 2022
- 67[^] sessione della Commissione sulla Condizione Femminile, New York, 6-17 marzo 2023
- Assemblea generale, Risoluzione A/RES/70/1, 15 settembre 2015, Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile
- Programma Globale delle Statistiche di Genere, 2006
- Divisione Statistiche delle Nazioni Unite, *Minimum Set of Gender Indicators*, 2013
- Divisione Statistiche delle Nazioni Unite, *Global Set*, 2021
- UN Secretariat, Concept Note on a Strengthened Architecture for Gender Equality and Empowerment of Women, 1 August 2007
- UN Secretariat, Further Details on Institutional Options for Strengthening the Institutional Arrangements for Support to Gender Equality and the Empowerment of Women, 5 March 2009
- UN Secretariat, Note on the United Nations Support to Member States on Gender Equality and Women's Empowerment, 5 June 2008
- Segretario Generale, Rapporto "Proposta esaustiva per l'Ente composito sull'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne", Doc. A/64/588, 6 gennaio 2010
- Assemblea generale, Risoluzione A/RES/64/289, 2 luglio 2010, *System-wide coherence*
- Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Doc. A/66/38 (2011), Part Two, Annex V, Decision 47/VII, Statement on the establishment of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
- UN Women, Piano Strategico 2022-2025, Doc. UNW/2021/6, 12 luglio 2021
- GEF, *Generation Equality Accountability Report*, 2022
- Global Compact, *The Ten Principles*, 26 luglio 2000
- Global Compact, *Women's Empowerment Principles*, 2010
- UN Climate Change Conference (COP21), Accordo sul cambiamento climatico, Parigi, 12 dicembre 2015

- UN Climate Change Conference (COP18), Doha, 26 novembre- 8 dicembre 2012, Decisione (23/CP.18)
- UN Climate Change Conference (COP19), Varsavia, 11-23 novembre 2013
- UN Climate Change Conference (COP20), Lima, 1-14 dicembre 2014, Programma di lavoro (decisione 18/CP.20) e Decisione 1/CP.21
- UN Climate Change Conference (COP23), Bonn, 6-17 novembre 2017, Piano d'azione di genere (decisione 3/CP.23)
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), *Measuring the nexus between gender equality and women's empowerment and the environment, including climate change and disaster risk reduction*, 2021
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) *Education in the digital age for women and girls: Recommendations from the Transforming Education Summit*, 2022
- International Telecommunication Union (ITU), *Universal and meaningful connectivity: Are the SDGs fit for purpose to report on progress for women and girls in technology? An approach for gender mainstreaming of the digital ecosystem*, 2022
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Achieving human rights and gender equality in the context of environmental crises: key messages*, 2021
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Interlinkages between women's rights and digital technologies, civic space, data and privacy, and freedom of expression*, 2022
- UN Women, *Recommendations on Online and ICT-facilitated Violence Against Women and Girls*, 2022

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

- Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella formazione, nell'occupazione e nell'imprenditorialità, 29 maggio 2013
- Raccomandazione del Consiglio Ministeriale sulla parità di genere nella vita pubblica, 14 dicembre 2015

G7-G20

- G7, Principles on Women's Entrepreneurship, 2015
- G7, Guiding Principles for Capacity Building of Women and Girls, 2016

- G7, Women's Initiative in Developing STEM Career – WINDS, 2016
G7, Roadmap for a Gender-Responsive Economic Environment, 2017
G7, Women Entrepreneurs Finance Initiative, 2017

CONSIGLIO D'EUROPA

- Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza di genere e della violenza domestica (Istanbul, 11 maggio 2011)
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (Budapest, 23 novembre 2001)
Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2002)5 sulla protezione delle donne dalla violenza, 30 aprile 2002
Comitato europeo competente per i temi penali, Feasibility study for a convention against domestic violence” (CDPC (2007)09 rev)
Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (2011) (Istanbul 11 May 2011)

UNIONE EUROPEA

- Trattati di Roma (CEE e EURATOM), 25 marzo 1957
Trattato di Maastricht, 7 febbraio 1992
Trattato di Amsterdam, 1 maggio 1999
Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 13 dicembre 2007
Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, sul principio di parità di trattamento tra uomini e donne nel sistema di sicurezza sociale
Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento
Direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES

- Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES
- Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro
- Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura
- Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)
- Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio
- Direttiva 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio
- Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022 riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure
- Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione
- Commissione europea, Comunicazione "Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie" (COM(1996)67 final), 21 febbraio 1996
- CGUE, sentenza Defrenne II/Sabena, 8 aprile 1976 - causa C-43/75
- CGUE, sentenza Bilka/Weber von Hartz, 13 maggio 1986 - causa C-170/84
- CGUE, sentenza Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group, 17 maggio 1990 - causa C-262/88

- CGUE, sentenza Marshall/Land Nordrhein-Westfalen, 11 novembre 1997 - causa C-409/95
- CGUE, sentenza Test-Achats, 1° marzo 2011 - causa C-236/09
- CGUE, sentenza Violeta Villar Láiz, 8 maggio 2019 - causa C-161/18
- CGUE, sentenza Safeway, 7 ottobre 2019 - causa C-171/18
- CGUE, sentenza Ortiz Mesonero, 18 settembre 2019 - causa C-366/18
- CGUE, sentenza Hakelbracht, 20 giugno 2019 - causa C-404/18
- CGUE, sentenza Praxair MRC, 8 maggio 2019 - causa C-486/18
- CGUE, sentenza Tesco Stores, 3 giugno 2021, causa C-624/19
- Strategia Europea per la Parità di Genere 2020-2025

SEZIONE TERZA - IL SISTEMA ITALIA

RIFERIMENTI DOTTRINALI E MISCELLANEA

- ASVIS (2022), Rapporto - L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Roma.
- D'AMICO M. (2020), *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- DONA' A. (2022), *Gender equality in the Italian Recovery and Resilience Plan: the depoliticizing effects of the technocratic Draghi government*, Contemporary Italian Politics, vol.14.
- DE BEAUVOIR, S. (1982), *Quando tutte le donne del mondo...*, Einaudi
- EIGE (2022), *Gender Equality Index 2022. The Covid-19 pandemic and care*, Vilnius.
- EIGE, (2023), *Evidence to Action: Gender equality and gender mainstreaming in the COVID-19 recovery*, Publications Office of the European Union
- GORNICK, J. C., MEYERS, M. K. (2009), *Gender equality: Transforming family divisions of labour*, Verso Books.
- MEF (2021), *Le diseguglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, Dipartimento della Ragioneria Centrale dello Stato.
- WEF, (2023), *Global Gender Gap Report 2023*, Geneva.

RIFERIMENTI DOCUMENTARI

RIFERIMENTI LEGISLATIVI

- ATTO DI CONVENZIONE tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, 14 marzo 2013
- DECRETO 29 aprile 2022 “Parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere alle imprese e coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e consiglieri territoriali e regionali di parità”
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 luglio 1996 “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per le pari opportunità”
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 17 dicembre 2020 “Reddito di libertà per le donne vittime di violenza”
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 ottobre 1997, n. 405 “Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri”
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 novembre 2012, n. 251 “Regolamento concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile, non quotate in mercati regolamentati, in attuazione dell’articolo 3, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 120”
- DECRETO INTERMINISTERIALE 26 gennaio 2012 “Modalità per l’incremento della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese”
- DECRETO LEGGE 21 maggio 2021, n.77 “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”
- DECRETO LEGISLATIVO 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246

- DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81 “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”
- DECRETO LEGISLATIVO 21 aprile 2000, n. 185 “Incentivi all’autoimprenditorialità e all’autoimpiego, in attuazione dell’articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144”
- DECRETO LEGISLATIVO 24 febbraio 1998, n. 58 “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”
- DECRETO LEGISLATIVO 26 marzo 2001, n. 151, “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”
- DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2022, n. 105 “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio”
- DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n.36 “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”
- DECRETO MINISTERIALE 12 aprile 2022 “Costituzione dell’Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica”
- DECRETO MINISTERIALE 22 febbraio 2022 “Istituzione dell’Osservatorio nazionale per l’integrazione delle politiche per la parità di genere”
- DECRETO MINISTERIALE 27 gennaio 2022 “Istituzione della Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere”
- DECRETO MINISTERIALE 29 marzo 2022 “Istituzione della Cabina di regia interistituzionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica”
- DECRETO-LEGGE 14 agosto 2013, n. 93, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province legge 15 ottobre 2013, n. 119”

- DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”
- DECRETO-LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124 “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”
- DECRETO-LEGGE 29 maggio 2023, n. 57 “Misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico”
- DIRETTIVA GENERALE Per L’azione Amministrativa E Per La Gestione Dipartimento 2022, Dipartimento per le pari opportunità, Roma
- LEGGE 11 gennaio 2018, n. 4 “Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici”
- LEGGE 12 luglio 2011, n.120, “Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati”
- LEGGE 15 febbraio 1996, n. 66 “Norme contro la violenza sessuale”
- LEGGE 15 febbraio 2016, n. 20 “Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l’equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”
- LEGGE 15 gennaio 2021, n. 4 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108^a sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione”
- LEGGE 17 ottobre 2017, n. 161 “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”
- LEGGE 19 luglio 2019, n. 69 “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere”
- LEGGE 2 luglio 2004, n. 165 “Disposizioni di attuazione dell’articolo

- 122, primo comma, della Costituzione”
- LEGGE 22 aprile 2014, n. 65 “Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell’anno 2014”
- LEGGE 22 maggio 2017, n. 81 “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”
- LEGGE 23 aprile 2009, n. 38 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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”
- LEGGE 23 dicembre 1996, n. 662 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”
- LEGGE 23 novembre 2012, n. 215 “Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”
- LEGGE 27 giugno 2013, n. 77 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011”
- LEGGE 27 settembre 2021, n. 134 “Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”
- LEGGE 29 dicembre 2022, n. 197 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”
- LEGGE 3 novembre 2017, n. 165 “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”
- LEGGE 30 dicembre 2020, n. 178 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”

- LEGGE 30 dicembre 2021, n. 234 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”
- LEGGE 4 aprile 2001, n. 154 “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”
- LEGGE 5 maggio 2022, n. 53 “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”
- LEGGE 5 novembre 2021, n. 162 “Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo”
- LEGGE 7 agosto 2020, n. 98 “Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario”
- LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”
- LEGGE 9 gennaio 2006, n. 7 “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”
- LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n.3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”
- PROTOCOLLO D’INTESA tra la Presidenza del Consiglio dei ministri- il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Prof.ssa Elena Bonetti e l’Associazione Bancaria Italiana (ABI) e la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo (Federcasse) e l’Ente Nazionale per il Microcredito e la Caritas Italiana, 3 dicembre 2020

DOCUMENTI STRATEGICI E REPORTISTICA ISTITUZIONALE

- Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017
- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020
- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia Domani”, 2021
- Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (2022), “Riordino della

normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere”, Doc. XXII bis, n.14

Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023

Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026

UNI/PdR 125:2022 “Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l’adozione di specifici KPI (Key Performances Indicator - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni”

RIFERIMENTI EUROPEI

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

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Un’Unione dell’uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025” COM/2020/152 final

Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022 riguardante il miglioramento dell’equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure

Direttiva 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio

ATTI DEL CONSIGLIO D’EUROPA

Committee of the Parties to the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (2020), *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Italy.*

Committee of the Parties to the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (2023), *Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Italy adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention.*

CONVENZIONE del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta
contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica,
11 maggio 2011

GREVIO, (2020), *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report*, Italy, Strasburgo

La seconda edizione riveduta del Volume intende proporre una riflessione aggiornata in merito agli strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali in materia di parità di genere ed empowerment femminile, che prende atto delle dinamiche materiali e procedurali registrate negli ultimi decenni senza dubbio contraddistinte da una marcata rapidità a partire dal XXI secolo, focalizzando l'attenzione sia sull'evoluzione del linguaggio negoziale sia sugli strumenti d'indagine e di valutazione quantitativa e qualitativa circa la tutela e la promozione dei diritti delle donne e delle ragazze.

CRISTIANA CARLETTI

è professore associato di Diritto Pubblico Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre. È autrice di diversi libri e articoli su riviste specializzate su argomenti come il diritto delle Organizzazioni Internazionali, pace e sicurezza, la cooperazione allo sviluppo, diritti umani, il contrasto al antiterrorismo, privacy e diritti nell'era digitale, i diritti dei minori e i diritti di genere. È esperta legale presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e ha assicurato la propria expertise tecnica presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È stata anche membro del Board of Advisers dell'IDLO e del Forum di Esperti dell'EIGE.

MARIELLA PAGLIUCA

è dottoranda in Studi di Genere presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, dove è cultrice di materia per le cattedre di 'Organizzazione Internazionale e Tutela dei Diritti Umani' e di 'International Law and Development'. Consulente per le tematiche di genere e di empowerment femminile, ha collaborato come esperta con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro delle attività connesse al sistema delle Organizzazioni internazionali ed europee.

