

Ines Corti

## Covid-19 e diritti delle donne: gli effetti “non neutrali” della pandemia

### *Riassunto*

Per quanto gli effetti del Covid-19 siano devastanti per l'intera collettività, l'impatto su donne e bambine si rivela più profondo. Le crisi, e la pandemia tra queste, non sono mai *gender neutral* ma si riversano in modo diverso su uomini e donne. Ciò non è casuale. Esse investono e amplificano disuguaglianze già presenti e radicate nei diversi contesti di vita delle donne. Il contributo, percorrendo il lungo cammino delle donne verso la parità e il riconoscimento di una piena soggettività femminile, vuole riflettere su alcuni strumenti giuridici e politici presenti nell'ordinamento al fine di verificare la loro reale idoneità a impedire vecchie e nuove discriminazioni, comprese le violenze maschili, arginando o eliminando quegli effetti lesivi non più accettabili sui diritti umani delle donne.

### *Abstract*

As devastating as the effects of Covid-19 are for the community as a whole, the impact on women and girls proves more profound. Crises, and the pandemic among them, are never gender neutral but spill over differently onto men and women. This is not accidental. They invest and amplify inequalities already present and rooted in the different contexts of women's lives.

The contribution, covering the long path of women towards equality and the recognition of a full female subjectivity, reflects on some legal and political instruments in the system in order to verify their real suitability to prevent old and new discriminations, including gender violence, curbing or eliminating those harmful effects, no longer acceptable, on women's human rights.

## 1. Introduzione

L'esperienza storica mostra come, pur in momenti e contesti diversi, gli effetti delle crisi sulla vita e sui diritti delle persone non siano mai *gender neutral* ma si riversino in modo diverso su uomini e donne. Quelli determinati dal Covid-19, documentati ormai in molteplici rapporti, non costituiscono un'eccezione<sup>1</sup>.

Nel lungo percorso verso l'affermazione concreta dei diritti delle donne questo periodo, caratterizzato dalla pandemia ancora in atto, segna non solo un arresto ma una forte peggioramento della condizione femminile. Per quanto gli effetti dell'emergenza sanitaria siano devastanti per l'intera collettività, l'impatto su donne e bambine si rileva infatti più profondo. Ciò non è casuale e non può sorprendere. Le crisi, e la pandemia tra queste, investono ed amplificano disuguaglianze già presenti e radicate nei diversi contesti di vita delle donne. Sia pur con differenze tra paese e paese la situazione è rilevabile a livello globale poiché tali disuguaglianze sono presenti ovunque, anche in quegli ordinamenti maggiormente rispettosi dell'uguaglianza tra i sessi<sup>2</sup>.

Il nostro Paese non sfugge a tali considerazioni. In Italia la pandemia ha accentuato discriminazioni e disuguaglianze, rafforzando quel divario di genere mai colmato nonostante la piena affermazione del principio di uguaglianza non solo formale ma anche sostanziale dettato oltre 70 anni fa dalla Costituzione (art. 3, primo e secondo comma) e ribadito con forza dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21-23) all'entrata del nuovo millennio.

Indagini e ricerche denunciano ancora oggi una situazione sconcertante per le donne italiane, profondamente lesiva dei lo-

<sup>1</sup> UNWOMEN 2021, p. 3; European Parliament 2020, p. 9. Sul punto cfr. le interessanti riflessioni di S. Vantin (2018, p. 63) in merito all'impatto della recente crisi economica sulle donne.

<sup>2</sup> Neppure l'Unione europea, nonostante sia all'avanguardia nel mondo per la parità di genere (14 tra i primi 20 paesi al mondo per l'attuazione della parità di genere sono Stati membri dell'UE), raggiunge la piena parità tra uomo e donna. Lo sottolinea Ursula von der Leyen nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa a *Un'Unione dell'uguaglianza. La strategia per la parità di genere 2020-2025*.

ro diritti. Secondo i dati dell'ultimo *Global Gender Gap Report*, studio che classifica i paesi in base alle disparità di genere, elaborato dall'*Economic Social Forum*, l'Italia si pone al 63 posto della graduatoria generale. Per quanto il rapporto pubblicato nel marzo 2021 e relativo all'anno 2020 registri un miglioramento rispetto alla posizione precedente i dati non sono soddisfacenti e la condizione delle donne italiane è insufficientemente avanzata.

L'analisi delle singole voci (*Political Empowerment*, *Economic Participation and Opportunity*, *Health and Survival*, *Educational Attainment*) fotografa un paese in cui le relazioni tra i generi sono caratterizzate da forti asimmetrie e disuguaglianze<sup>3</sup>.

A sua volta l'*Equality Index* elaborato dall'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere<sup>4</sup> evidenzia dati relativi alla parità uomo-donna al di sotto della media europea.

Rafforza il quadro la dimensione della violenza maschile contro le donne che in tali disuguaglianze e asimmetrie affonda le proprie radici. Restano (purtroppo e nonostante specifiche misure adottate) ancora attuali le considerazioni, risalenti a qualche anno fa, di Rashida Manjoo, Relatrice speciale sulla violenza di genere delle Nazioni Unite secondo cui nel nostro paese «*violence against women remains a significant problem*»<sup>5</sup>.

Il quadro succintamente delineato, oggetto di approfondimento nei successivi paragrafi, sollecita un'ampia riflessione attorno alle disuguaglianze tuttora presenti e di conseguenza al maggior impatto dell'emergenza attuale sulle donne al fine di individuare meccanismi e azioni idonei tanto a superare gli effetti della crisi pandemica quanto (e soprattutto) a modificare quella dimensione discriminatoria non più accettabile.

In tale ottica appare quanto mai necessario il richiamo sul piano giuridico a strumenti già presenti nel tessuto normativo, spesso sottovalutati o ignorati quali la Cedaw e la più recente

<sup>3</sup> Il Rapporto precedente, pubblicato nel 2020 e relativo all'anno 2019 poneva l'Italia al 76° posto della graduatoria mondiale. Nel rapporto attuale si riscontra un leggero miglioramento dei livelli per quanto riguarda l'area *Political Empowerment* (dal 44 al 41) e l'area *Economic Participation and Opportunity* (dal 117 al 114), mentre rimane costante l'area *Health and Survival* (118) e diminuisce quella relativa a *Educational Attainment* (dal 55 al 57).

<sup>4</sup> Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, EIGE 2020.

<sup>5</sup> UN Human Rights Council 2012.

Convenzione di Istanbul, così come, sul piano politico, a quelle strategie di *gender mainstreaming* e *women's empowerment* introdotte dalla Conferenza Internazionale di Pechino e troppo a lungo trascurate.

## 2. *Gli effetti della pandemia*

L'applicazione della prospettiva di genere nel reperimento dati e nella loro valutazione permette di individuare e valutare il diverso impatto e i diversi effetti della pandemia sulle donne e sugli uomini, ponendo in luce come tali conseguenze siano il risultato di asimmetrie pregresse. Seppur rappresentati da risultati peculiari ai singoli paesi gli studi, sia a livello locale che globale, svelano una specificità di genere dettata da un aumento delle disuguaglianze e delle limitazioni dei diritti fondamentali delle donne.

Tali risultati riguardano ogni sfera dell'esistenza, quella della salute, del lavoro, delle relazioni familiari e sociali.

In merito al diritto alla salute, lasciando a studi specifici, in particolare alla medicina di genere<sup>6</sup>, gli aspetti strettamente medici dell'influenza del virus sul corpo femminile, sin dai primi rapporti è visibile come la pandemia abbia reso maggiormente difficile per le donne l'accesso a trattamenti e servizi sanitari. A livello globale<sup>7</sup> è stato riscontrato come le donne, specialmente quelle soggette a discriminazioni multiple e intersezionali e/o che vivono in zone rurali o in comunità marginalizzate, abbiano avuto meno possibilità di accedere a servizi sanitari di qualità, a medicine essenziali e ai vaccini, alla medicina riproduttiva e alle cure materne, a coperture assicurative per spese sanitarie di routine o legate alla pandemia. Situazioni alimentate da consuetudini e stereotipi di genere, che anche in tempo pandemico mostrano la loro forza ostativa.

A livello psicologico è emerso come le donne rivelino una maggiore paura per il futuro, siano affette da più ansie e depressioni, stanchezze e stress, soprattutto quelle con bambini piccoli.

<sup>6</sup> Per un'analisi delle questioni strettamente mediche vedi IRCCS 2021.

<sup>7</sup> United Nations 2020, pp. 10 s.

L'impatto del Covid-19 sulle donne è stato (ed è) così forte da suscitare in loro stesse la sensazione di una forte difficoltà a riprendersi<sup>8</sup>.

Soprattutto per le donne, a causa del loro ruolo ancora predominante di responsabili della cura, della casa e della famiglia, l'introduzione di forme di telelavoro caratterizzate dall'utilizzo di dispositivi tecnologici ha aggravato fenomeni quali l'isolamento, la dipendenza dalle tecnologie, la privazione del sonno, l'esaurimento emotivo, l'ansia e il *burnout*<sup>9</sup>.

La pandemia, limitando o impedendo l'accesso ai servizi sanitari, ha prodotto effetti devastanti anche sulla salute sessuale e riproduttiva delle donne, specialmente quelle appartenenti alle categorie più vulnerabili<sup>10</sup>, esasperando situazioni pregresse già particolarmente difficoltose e piene di ostacoli.

Come riscontrato, peraltro, il rischio di ammalarsi per le donne è stato maggiore in quanto più occupate in lavori esposti al contagio: a livello globale il 70% della forza lavorativa in campo medico-sanitario è composto da donne, operatrici sanitarie che svolgono la loro attività in prima linea come infermiere, ostetriche, operatrici di comunità, ma anche, nei contesti ospedalieri o di ricovero, addette alle pulizie, alle lavanderie, alla preparazione e distribuzione del cibo<sup>11</sup>.

Sul fronte del lavoro e dei diritti ad esso connessi gli effetti pandemici hanno inciso profondamente, penetrando e rafforzando situazioni discriminatorie secolari. A causa della chiusura di molte aziende, molte più donne che uomini hanno perso il posto di lavoro: in Italia la percentuale femminile che ha dovuto lasciare la propria occupazione è imparagonabili a quella

<sup>8</sup> La valutazione delle conseguenze psicologiche della pandemia sulle donne, riscontrate similamente a livello globale, trova riferimento nello studio elaborato in seno al Women's Forum del G7, *Women's Forum Barometer* (2021).

<sup>9</sup> Sul punto European Parliament 2021, *Resolution of 21 January 2021*.

<sup>10</sup> Mele (2020) secondo la quale «si tratta di una conseguenza discriminatoria e collaterale dell'applicazione delle misure di prevenzione e contenimento di diffusione del virus, che si esplica in parallelo con quella diretta che nasce dall'implementazione delle misure suddette senza tenere conto della prospettiva di genere».

<sup>11</sup> United Nation 2020, pp. 10 ss., in cui, ad esempio si rileva che in Spagna i casi di donne impiegate nel settore medico-sanitario infettate hanno raggiunto il 72%, mentre quelli degli uomini infettati il 28%; in Italia la differenza donne-uomini è del 66% infettate donne e 34% infettati uomini.

maschile. Non solo, oltre alla perdita di lavoro retribuito, per le donne è aumentata in modo esponenziale la quantità di ore di lavoro non retribuite, tra le quali quelle dedicate alla cura della famiglia, in particolare dei bambini a casa per le chiusure scolastiche e degli anziani. Il tutto in una situazione in cui molte donne lavorano nell'economia sommersa, sono retribuite meno degli uomini, hanno meno capacità di risparmio e maggiori probabilità di cadere in uno stato di povertà<sup>12</sup>.

L'isolamento imposto dall'emergenza pandemica non poteva non avere un forte impatto anche sulle relazioni familiari. Il periodo di convivenza forzata ha alimentato e rafforzato esperienze conflittuali tra coniugi e conviventi e fenomeni di violenza maschile nei confronti delle donne, soprattutto quella domestica, spesso "obbligando" le donne già vittime a convivere con il proprio aggressore.

La violenza di genere e gli strumenti a disposizione per combatterla (per quanto insufficienti e spesso poco idonei) hanno trovato nel periodo di chiusura ulteriori ostacoli e limitazioni determinando nel primo *lockdown*, in alcuni paesi, un aumento del 30% dei casi riscontrati nel periodo pre-covid<sup>13</sup>. Situazione che peraltro conferma quegli studi da tempo elaborati sul rischio di aumento di violenza domestica nelle situazioni di crisi<sup>14</sup>.

Le difficoltà "amplificate" di chiedere aiuto esterno, di rivolgersi a professionisti, medici e farmacisti, alle forze dell'ordine (impegnate altrimenti e già connotate da criticità in merito al riconoscimento dei diritti violati delle donne vittime di violenza), ai tribunali (con le loro chiusure e sospensioni) ha contribuito all'isolamento sociale delle vittime, favorendo un continuum di violenza nei loro confronti.

La chiusura e l'isolamento, unitamente alla diffusione e all'uso "facile" di internet e attraverso questo dei social, hanno visto, tra l'altro, l'intensificarsi della cosiddetta violenza on-line (o "violenza digitale", "violenza informatica", "cyberviolenza"),

<sup>12</sup> United Nation 2020, p. 4.

<sup>13</sup> European Commission 2021, p. 6.

<sup>14</sup> European Commission 2021, p. 5, che al proposito richiama lo studio della World Health Organization, *Violence and disaster*, 2005.

nuova manifestazione della medesima lesione sistemica dei diritti delle donne<sup>15</sup>.

Il tema della violenza di genere in tempo pandemico conferma la necessità che alle donne debbano essere sempre garantiti vie e strumenti di comunicazione con il mondo esterno e che tale mondo sia seriamente preparato, in ogni momento e soprattutto in periodi di crisi, ad accoglierne le ragioni e a offrire risposte.

### 3. *Donne e diritto: ancora tante difficoltà*

Per quanto il momento sia peculiare e produca effetti conseguenti, la condizione femminile rimanda a disuguaglianze e discriminazioni pregresse, svelandone l'effettiva dimensione troppo spesso offuscata da un diritto astratto e formale.

La riflessione sul diritto e sui diritti delle donne al momento attuale non può prescindere da uno sguardo alla dimensione della soggettività femminile e del suo riconoscimento, frutto della lunga lotta contro un potere patriarcale volto a definire libertà maschile e soggezione femminile.

Escluse dal contratto sociale<sup>16</sup>, tradite dalle stesse istanze rivoluzionarie, le donne iniziano quello che sarà un lungo cammino, ponendo per la prima volta nella storia «la questione di quella metà dell'umanità cui “lo stato di minorità” veniva attribuito da sempre come antefatto e condizione biologico-naturale»<sup>17</sup>.

Uno stato di “minorità” non scalfito dall'affermazione di una eguaglianza universale. Anzi nel momento stesso in cui si proclama l'uguaglianza di tutti i cittadini si delinea e rafforza, attraverso un sistema di eccezioni al principio generale, uno *status* di donna limitativo della capacità giuridica e della stessa soggettività<sup>18</sup>. Un paradosso della storia, smascherato dalle stesse protagoniste del tempo. Nel 1791 Olympe de Gouges scrive

<sup>15</sup> Vedi European Parliament 2021, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

<sup>16</sup> Pateman 1997.

<sup>17</sup> Recchia Luciani 2016, p. 18.

<sup>18</sup> Fortino 1981, p. 698.

la *Déclaration des droits de la Femme* e a distanza di un anno Mary Wolstonecraft pubblica la *Vindication of the Rights of Woman*, testi volti ad affermare e rivendicare quei diritti delle donne implicitamente taciuti dalle dichiarazioni ufficiali, che pur rappresentavano il frutto delle istanze rivoluzionarie contro le disuguaglianze e le disparità del periodo precedente.

Tuttavia, per quanto la Rivoluzione francese sia stata, per le donne, una delle tante occasioni mancate della storia, non deve essere sottovalutata l'importanza storico-giuridica, di portata sovranazionale, dell'affermazione del principio di uguaglianza, riferimento imprescindibile per le successive rivendicazioni femminili e femministe.

Nel nostro ordinamento, per quanto la parità tra i sessi fosse da tempo esigenza avvertita, è con la Costituzione del '48 che l'uguaglianza diviene principio fondamentale.

«Tutti i cittadini – si legge nell'art. 3, primo comma – hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Accanto al riconoscimento del principio di uguaglianza formale, la Costituzione considera e pone come obiettivo il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale: «è compito della Repubblica – afferma il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione – rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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».

Una norma innovativa, dotata di straordinaria potenzialità, per quanto inizialmente attenuata dalla resistenza di quei giudici costituzionali maggiormente inclini a dare prevalenza al principio di uguaglianza formale<sup>19</sup>, non valorizzando in tal modo i diversi elementi che compongono l'identità personale e tra questi quelli inerenti al genere femminile. Valorizzazione che pur con

<sup>19</sup> Pezzini 2012, p. 24. Sul nesso tra primo e secondo comma dell'art. 3 cost. vedi Gianformaggio (2005).



difficoltà emerge nel tempo e trova oggi esplicito riferimento anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Il principio di uguaglianza dei sessi è riconosciuta anche in altre norme costituzionali, relative a ambiti più specifici in cui le discriminazioni sia sul piano giuridico che sociale maggiormente si determinano: in ambito familiare (art. 29 cost.), lavorativo (art. 37 cost.) politico e di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (artt. 48 e 51 cost.)<sup>21</sup>.

Riferimenti fondamentali che accanto al principio generale hanno aperto la strada, attraverso il processo di adeguamento al dettato costituzionale, agli interventi legislativi degli anni settanta quali la riforma del diritto di famiglia (1975) e la legge di parità in materia di lavoro (1977), le leggi sul divorzio (1970) e sull'interruzione di gravidanza (1978). Un percorso lento e non privo di ostacoli<sup>22</sup> che se da un lato ha visto un'incisiva attività della Corte costituzionale volta a smantellare quell'impianto normativo oppressivo e discriminatorio non più accettabile, dall'altro ha subito interpretazioni giurisprudenziali atte a restringere la reale portata del principio attraverso il richiamo alla tutela dell'unità familiare, pur presente in costituzione, o alla nozione di "uguaglianza funzionale" alla diversità dei ruoli maschili e femminili.

L'esigenza di una trasformazione era del resto maturata nella società, grazie soprattutto al contributo del movimento femminista e delle sue lotte che su quei principi costituzionali aveva fatto leva per la promozione delle leggi di parità e libertà sopra ricordate.

Il raggiungimento della parità formale ha mostrato tuttavia la sua insufficienza e le sue contraddizioni: se, con qualche significativa e inaccettabile eccezione quale la regola di attribuzione del cognome ai figli, essa può dirsi definita, sul piano sostanziale la questione è, come più volte sottolineato, critica.

In tale contesto si fanno strada gli studi volti a sottolineare come il contenuto dell'uguaglianza dei sessi non possa assume-

<sup>20</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 18.12.2000, (2000/C 364/01).

<sup>21</sup> Sul punto vedi le riflessioni di Azzena (2019, p. 107).

<sup>22</sup> Galoppini 1996, p. 34.

re la sola dimensione antidiscriminatoria ma debba fare riferimento anche a quel principio di antisubordinazione<sup>23</sup>, che si evince dalle stesse norme costituzionali, idoneo a mettere in luce quell'assetto gerarchizzato e gerarchizzante pre-esistente che l'ordinamento precedente rifletteva e riproduceva<sup>24</sup>.

La regola antidiscriminatoria da sola non appare sufficiente perché legittima e conferma una operazione comparativa che identifica un universale maschile predefinito come parametro di riferimento, marcando il femminile come differenza e come espressione di un disvalore<sup>25</sup>. E dunque la definizione del principio di uguaglianza tra i sessi non può riguardare solo la rimozione delle discriminazioni a carico delle donne attraverso norme di parità ma «deve assumere pienamente il riferimento ad un *principio antisubordinazione* che riconosce l'esigenza fondativa e fondante di rimuovere la subordinazione del genere femminile al maschile, leggendo le condizioni di genere come un *assetto di potere*»<sup>26</sup>.

Si tratta di considerazioni maturate in seno ad una diversa prospettiva, quella di genere: un punto di osservazione che penetra il sapere e che permette di rileggere, ripensare e decostruire categorie esistenti, introdurne nuove, fino a mettere in discussione il diritto stesso come strumento, la sua natura, le sue finalità.

Il dibattito diviene dunque più articolato: se da un lato, al fine del raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale, si pone al

<sup>23</sup> Pezzini 2012, pp. 54 s.

<sup>24</sup> Lorenzetti 2019, p. 260.

<sup>25</sup> Pezzini 2012, p. 54.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Secondo l'A. la dimensione discriminatoria risulterà comunque inclusa e incorporata in quella antisubordinazione in quanto «costituisce una delle modalità attraverso le quali vengono modificate le condizioni della gerarchia di genere; mentre non potrebbe avvenire l'inverso, dal momento che la regola antidiscriminatoria della parità di trattamento non comporta la discussione delle condizioni di definizione del trattamento, ma solo la verifica per la sua applicazione». Sul punto anche Lorenzetti (2019, p. 261), per la quale il principio di antisubordinazione «non mira soltanto a evitare le discriminazioni, o meglio non si "accontenta" di un'assenza di discriminazioni, piuttosto individuando, e palesando, i presupposti che le hanno rese possibili, rimuovendoli o comunque puntando a una loro rimozione. Se pure non garantisce l'assenza di nuove discriminazioni a danno delle medesime o di altre persone, il principio costituzionale di uguaglianza in chiave di antisubordinazione di genere consente, tuttavia, aspetto non secondario, di *nominarle*, riconoscendole come illegittime».

centro il concetto di pari opportunità discutendo sulla utilità e legittimità di strumenti effettivi quali le azioni positive dall'altro si analizzano i concetti di uguaglianza e differenza e il loro rapporto sino alla possibilità di elaborare un “diritto delle donne”, un diritto “sessuato”<sup>27</sup>.

Sul fronte normativo se gli anni Settanta, in mancanza di norme egualitarie, hanno contribuito a rincorrere una parità formale<sup>28</sup>, gli anni Novanta hanno visto l'ingresso di leggi volte a favorire, in ambito lavorativo e in materia elettorale, pari opportunità e a introdurre azioni positive. Norme che a fronte di aspre critiche, trovano attualmente piena legittimità grazie alle più recenti modifiche costituzionali<sup>29</sup> e a un sistema europeo e internazionale aperto a tale prospettiva. In ambito europeo l'esigenza è da tempo avvertita e la richiesta di meccanismi idonei al raggiungimento di una parità effettiva, quali le azioni positive, presente sin dagli anni Ottanta<sup>30</sup>. Un percorso, quello europeo, che trova ora conferma nella già citata Carta di Nizza<sup>31</sup>.

È tuttavia la dimensione internazionale, sullo sfondo delle prime conferenze che vedono incontri e confronti tra donne di tutto il mondo, a porre le basi per un effettivo avanzamento della condizione femminile: con la Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (Cedaw) adottata nel 1979 le Nazioni Unite attuano una svolta significativa nel percorso globale<sup>32</sup>.

Premessa l'inefficacia degli strumenti preesistenti, la Cedaw non si limita ad affermare, declinandoli al femminile, quei diritti già riconosciuti da Dichiarazioni e Convenzioni internazionali ma, tesa alla realizzazione di una società nella quale le donne possano effettivamente goderne, statuisce in capo agli Stati ob-

<sup>27</sup> Per un approfondimento del dibattito vedi Casadei 2015.

<sup>28</sup> Rodotà 2012, p. 187.

<sup>29</sup> Il riferimento è alle leggi costituzionali che hanno introdotto modifica agli art. 51, comma 1, e 117, comma 7, della costituzione volte a favorire le pari opportunità, legittimando misure quali le cosiddette azioni positive.

<sup>30</sup> Con la raccomandazione n. 635 del 1985 le azioni positive cessano di essere definite eccezioni al principio di discriminazione e divengono strumenti di promozione dell'uguaglianza. Sul punto Barbera 1989, p. 3.

<sup>31</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, art. 23, secondo comma.

<sup>32</sup> Per un approfondimento sulla Cedaw si rinvia a Corti 2012.

blighi idonei a combattere e eliminare ogni forma di discriminazione diretta o indiretta.

La Cedaw costituisce oggi a livello globale la carta fondamentale dei diritti e per i diritti delle donne, rappresentando lo strumento normativo di effettivo collegamento tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale e di riconoscimento di una piena capacità, all'interno della quale trovano spazio autonomia e libertà. Una capacità che dà conto della reale condizione e possibilità di essere e di agire delle donne nel loro complesso e di ogni singola donna rispetto alla propria vita. Una capacità che riflette la vita reale in un'ottica di superamento di quell'*impasse* creatasi tra astrattezza del diritto e concretezza della vita che penalizza in particolar modo la realtà femminile<sup>33</sup>.

Una capacità che non separi la persona dalla sua dignità, quella dignità con cui si apre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il cui contenuto è «sempre più identificato non tanto con una essenza o una natura dell'uomo, quanto piuttosto con le modalità della sua libertà e eguaglianza»<sup>34</sup>.

Coerentemente a tali finalità gli obblighi imposti agli Stati richiamano anche la dimensione di regole “diseguali”, di azioni soggettivamente indirizzate non essendo sufficiente garantire alle donne un trattamento identico a quello degli uomini in considerazione delle differenze biologiche e di quelle che la società e la cultura hanno costruito tra i due sessi<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Nussbaum 2001. Al proposito sembra potersi tracciare un parallelo tra il concetto di capacità elaborato dall'A. secondo cui il termine rimanda a «ciò che le persone sono realmente in grado di fare e di essere (di quali opportunità e libertà esse godono)» e il concetto giuridico di capacità giuridica (effettiva). L'ormai noto “approccio delle capacità” di cui è stato pioniere A. Sen in campo economico, appare profondamente idoneo ad affrontare la questione femminile, poiché prende in considerazione le vite reali delle persone nel loro contesto materiale e sociale. Metro di valutazione della vita concreta di ogni persona esso diviene strumento di azione politica. Traslato sul piano del diritto tale approccio può risultare assai utile alla verifica concreta della capacità femminile anche nell'ottica dell'uguaglianza sostanziale.

<sup>34</sup> Rodotà 2012, p. 187.

<sup>35</sup> *General Recommendation on article 4*, paragraph 1, No 25. In realtà la conoscenza e l'utilizzo della Cedaw e in particolare dell'art. 4, specifico sulle azioni positive avrebbe potuto anticipare l'ingresso delle azioni positive nell'ordinamento nazionale e soprattutto offrire un fondamento al dibattito sulla legittimità delle stesse. Sul punto, riguardo le interpretazioni in ambito di leggi elettorali e interpretazioni della giurisprudenza mi permetto di rinviare a Corti 2009, pp. 76 ss.

Tra gli obblighi imposti di assoluto rilievo è quello di porre in essere azioni adeguate al fine di modificare schemi e modelli di comportamento socio-culturale e giungere ad una eliminazione di pregiudizi e pratiche consuetudinarie basate sulla convinzione della inferiorità e della superiorità dell'uno e dell'altro sesso o sull'idea di ruoli stereotipati. Un compito non facile: convinzioni e modelli culturali che producono o rafforzano in ogni campo (famiglia, salute, lavoro, politica...) discriminazioni di genere sono profondamente radicati e difficili da scardinare.

Con tale richiesta il diritto denuncia il proprio limite: per l'attuazione dei diritti e l'eliminazione delle discriminazioni occorre anche una profonda azione politica e culturale. Se il tema non è nuovo<sup>36</sup>, nuovo è l'obbligo giuridico imposto agli stati e dunque alle istituzioni. La Cedaw apre una nuova strada: la richiesta di interventi a livello culturale decostruttivi di stereotipi, pregiudizi e pratiche di stampo patriarcale è prevista anche nei successivi documenti giuridici, nelle raccomandazioni Cedaw, nella Dichiarazione ONU contro la violenza di genere e nella Convenzione di Istanbul. Un percorso che trova riferimento anche nelle strategie e nei piani d'azione elaborati in seno alle conferenze internazionali delle donne, in particolare a quella di Pechino.

Un percorso, che per quanto fondamentale, nel nostro paese non ha avuto tuttavia grandi riscontri a livello normativo<sup>37</sup>.

L'approvazione del testo e dei meccanismi attuativi della Cedaw, rappresentati da rapporti governativi e rapporti ombra elaborati dalla società civile, nonché dalle osservazioni e raccomandazioni del Comitato internazionale danno dunque prova di un approccio che richiede al contempo azioni in ambito giuridico, politico e culturale idonee a decostruire quell'assetto sociale fondato sul rapporto gerarchico tra i sessi e sulla conseguente subordinazione femminile.

Una convenzione che, come dimostrano le azioni poste in essere da associazioni e gruppi di esperte volta a promuoverne

<sup>36</sup> Seppur in nuce il tema è già presente negli scritti di molte autrici del periodo rivoluzionario e post rivoluzionario. Tra gli altri vedi *A Vindication of the Rights of Women* (1792) di Mary Wollstonecraft.

<sup>37</sup> Vantin 2018, pp. 21 s.

l'utilizzo e a renderla sostanzialmente conosciuta e conoscibile alle stesse istituzioni e alla società nel suo complesso, è stata per lungo tempo disattesa, sottraendo ancora una volta tempo prezioso al lungo cammino delle donne.

La necessità di un agire concreto informa anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, 2011). Una convenzione innovativa che, coerentemente a quanto già delineato nella Dichiarazione Onu del 1993, riconosce la stretta connessione tra discriminazioni e violenza, la natura strutturale della stessa, la violenza come espressione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi. Condurre la violenza nell'ambito della disuguaglianza e della differenza di potere tra uomini e donne, ha significato abbandonare quel criterio, comunemente accolto, di riconducibilità dell'evento a fenomeni eccezionali e in parte giustificativi della violenza quali la passione, il raptus, l'ira e di conseguenza individuare vie adeguate per prevenire e garantire le donne stesse<sup>38</sup>.

Il legame tra violenza e discriminazioni, causa e effetto della subordinazione femminile trova riferimento già nella *General Recommendation* n. 19 del 1992 elaborata dal comitato Cedaw che ravvisa come la violenza di genere, cioè quella violenza che «è diretta alle donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo spropositato», costituisca «una forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà su una base di parità con gli uomini». Secondo gli esperti internazionali la violenza di genere compromettendo o nullificando il godimento da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce discriminazione ai sensi della convenzione Cedaw che reputa tale «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso che abbia come conseguenza o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale sia il loro stato matrimoniale, dei diritti e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e

<sup>38</sup> Degani, Della Rocca 2013.

civile e in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna» (art. 1).

Così come nella Cedaw, la Convenzione del Consiglio d'Europa si muove nell'ottica di riconoscimento e tutela dei diritti umani delle donne attorno a cui si costruisce l'intero assetto normativo<sup>39</sup> che culmina nell'affermazione di un nuovo diritto, quello «di tutti gli individui e segnatamente delle donne, di vivere liberi dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata».

Con tale affermazione il Consiglio d'Europa riconosce la centralità della donna violata e al contempo dà conto della specificità dei comportamenti che la feriscono, superando quella visione frammentata e neutrale di lesione di diritti singolarmente considerati quali il diritto alla vita, alla salute, all'integrità e alla libertà. Un diritto, quello di vivere liberi dalla violenza, che rispetto agli altri, ha contenuto più ampio potendo contenerli tutti e al contempo più peculiare configurando una specifica libertà, quella dalla violenza di genere.

Coerentemente il Consiglio d'Europa delinea un modello integrato di lotta alla violenza individuando aree d'azioni quali la prevenzione, la protezione e il sostegno della vittima, il perseguimento dei colpevoli, la definizione di politiche pubbliche al fine di porre fine ad ogni forma di violenza e discriminazione rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne e quindi l'*empowerment* in linea con quanto prospettato dalla Conferenza mondiale di Pechino del 1995 e dalla stessa Cedaw.

Una Convenzione che, sapientemente utilizzata, offre la possibilità di una reale opposizione alla violenza. Invero, dopo un primo periodo silente, nel nostro Paese, seppur con inaccettabili ritardi è iniziato un percorso attuativo. Il rischio, dopo i primi interventi normativi, quale il cosiddetto Codice Rosso<sup>40</sup>, appare quello di limitare le azioni, pur necessarie, al solo campo penale. Ancora insufficienti sono infatti le azioni di prevenzione tra cui spiccano l'educazione, la sensibilizzazione, la formazione.

<sup>39</sup> Vedi Rapporto esplicativo della Convenzione secondo cui «in Europa la violenza contro le donne, inclusa la violenza domestica, è una delle più gravi forme di violazione dei diritti umani basata sul genere».

<sup>40</sup> Legge n. 69 del 19 luglio 2019.

#### 4. *Riflessioni conclusive*

Questa pur breve sintesi dell'esperienza giuridica mette in luce come in questi decenni, oltre a leggi nazionali in materia di parità e pari opportunità, siano stati adottati strumenti giuridici di straordinaria portata per il contrasto a discriminazioni e violenze. Strumenti giuridici che si intrecciano con un *continuum* di documenti programmatici elaborati in seno alle conferenze internazionali delle donne, frutto di equilibri ricercati tra diverse visioni femminili e femministe nella direzione di un comune cammino verso la parità e il riconoscimento di una piena soggettività.

Qualcosa tuttavia non ha funzionato, il meccanismo giuridico/politico è stato poco o mal utilizzato.

Se il diritto ha rivelato alcune fragilità, la politica ha mostrato maggiori debolezze, dettate da una scarsa volontà di penetrare l'assetto sociale, quello di una collettività costruita sulla differenza gerarchica tra i sessi.

Una dimensione che, in profondità, evidenzia la persistenza di una cultura maschilista, sessista e patriarcale ostativa di quel cambiamento da tempo auspicato.

Parole chiave quali *Gender Mainstreaming* e *Empowerment*, elaborate dalla Conferenza di Pechino, foriere di aperture diverse e di cambiamenti radicali, sono state non comprese o ignorate<sup>41</sup>.

Sullo sfondo di tali debolezze la pandemia, come si è avuto modo di sottolineare, ha inferto ulteriori ferite alle condizioni e prospettive di molte donne, in particolare al mondo del lavoro. A quel lavoro che dà loro dignità e le rende autonome e indipendenti.

Per quanto novità interessanti siano state introdotte, ad esempio dalla legge 162 del 2021 in tema di modifica del codice della pari opportunità e dalle norme in materia di congedi parentali, ciò non appare sufficiente a stimolare un reale cambiamento.

E dunque quale futuro? I tempi sono bui, ma uno spiraglio di luce sembra schiudersi anche sul fronte dell'azione politica.

<sup>41</sup> Per un approfondimento Banchieri, Spatari 2018.



Senza cedere ad un banale ottimismo, pare che segnali positivi di attenzione ad una prospettiva di genere e per il genere siano oggi percettibili.

La Presidente della Commissione europea lancia il Piano d'azione quinquennale dell'unione 2020-2025; la Ministra per le pari opportunità presenta la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 come preannunciato nel PNRR che inserisce la questione tra le priorità trasversali; il Presidente della Corte costituzionale sottolinea la criticità della questione femminile, il Presidente della repubblica nel suo discorso di insediamento fa riferimento alla dignità delle donne.

Il lungo e tortuoso cammino delle donne continua, auspicando, non senza qualche perplessità, che il dramma pandemico ci conduca questa volta dalle parole ai fatti.

### *Bibliografia*

- Azzena L. (2019), *L'eguaglianza "diversa". Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: L'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo. Tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella costituzione e nel costituzionalismo*, Torino: Giappichelli.
- Barbera M. (1989), *Politiche comunitarie e pari opportunità*, «Prospettiva Sindacale», 72.
- Bianchieri R., Spatari G. (2018), *La situazione italiana a un quarto di secolo dalla Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino*, Pisa: ETS.
- Casadei T. (2015) (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Torino: Giappichelli.
- Corti I. (2009), *Dal patibolo alla tribuna*, in I. Corti (a cura di), *Universo femminile e rappresentanza politica*, Macerata: Eum.
- (2012), *La Cedaw: uno strumento di straordinaria importanza per le donne di tutto il mondo*, in I. Corti (a cura di), *La Cedaw tra diritto e politiche*, Macerata: Eum.
- Degani P., Della Rocca R. (2013), *La protezione delle donne vittime di violenza nella prospettiva dei diritti umani*, Padova: Cleup.
- EIGE (2020), *Gender Equality Index*, <<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020>>.

- European Commission (2020), *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>>.
- European Commission (2021), *Report on Gender Equality in the EU*, Luxembourg: Publication Office.
- European Parliament (2020), *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period all crises, whether caused by disease, natural disaster, climate change or conflict exacerbate gender inequalities*, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL\\_STU\(2020\)658227\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU(2020)658227_EN.pdf)>.
- European Parliament (2021), Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Women's rights and well-being in a post-Covid world: Internet of things (IoT) and related abuses, new ways of working, teleworking, tele-learning, unpaid care and housework, women in leadership and decision making process*, <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_BRI\(2021\)690358](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2021)690358)>.
- European Parliament (2021), *Resolution of 21 January 2021 with recommendations to the Commission on the right to disconnect (2019/2181(INL))*.
- Fortino M. (1981), *Parità dei sessi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano: Giuffrè.
- Galoppini A (1996), *L'emancipazione femminile ieri e oggi*, in *I diritti delle donne*, C.A. Graziani, I. Corti, Milano: Giuffrè,
- Gianformaggio L. (2005), *Eguaglianza, donne e diritto*, a cura di A. Facchi, C. Faralli, T. Pitch, Bologna: il Mulino.
- IRCCS (2021) *Medicina di Genere Covid19, Aggiornamento 2021*, <[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3121\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3121_allegato.pdf)>.
- Lorenzetti A. (2019), *L'accesso a beni e servizi sanitari come prisma dell'uguaglianza, fra non discriminazione, parità e diritto alla differenza: verso la formulazione di un principio di antisubordinazione di genere*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo. Tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino: Giappichelli.
- Mele C. (2020), *Diritti sessuali e riproduttivi in Europa ai tempi del Covid-19*, <<https://www.amistades.info/post/diritti-sessuali-e-riproduttivi-in-europa-ai-tempi-del-covid-19>>.
- Nussbaum M. (2001), *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Bologna: il Mulino.
- Pateman C. (1997), *Il contratto sessuale*, Roma: Editori Riuniti.

- Pezzini B. (2012), *Costruzione del genere e costituzione*, in B. Pezzini (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Bergamo: University Press.
- Recchia Luciani F.R. (2016), *Il potere fragile: dominio maschile, violenza e vulnerabilità*, in N. Mattucci (a cura di), *Corpi, linguaggi, violenze. La violenza come paradigma*, Milano: Franco Angeli.
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Bari: Laterza.
- UN Human Rights Council (2012), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo, Addendum: Mission to Italy*, 15 June 2012, A/HRC/20/16/Add.2.
- United Nations (2020), *Policy Brief: The Impact of Covid 19 on Women*, <<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>>.
- UNWOMEN (2021), *From Insidies to Action. Gender Equality in the Wake of Covid 19, Introduction*, <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19>>.
- Vantin S. (2018), *L'eguaglianza di genere tra mutamenti sociali e nuove tecnologie. Percorsi di diritto antidiscriminatorio*, Pisa: Pacini.
- Women's Forum Barometer (2021), *For an inclusive recovery in the G7 countries*, <[https://www.womens-forum.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-G7-Barometer\\_English.pdf](https://www.womens-forum.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-G7-Barometer_English.pdf)>.
- World Economic Forum (2021), *Gender Equality Index*, <<https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>>.