

COMITATO DI CONTROLLO DELLA CONVENZIONE
SULL'ELIMINAZIONE DI TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE
CONTRO LE DONNE

LE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO CEDAW AL SETTIMO
RAPPORTO PERIODICO DELL'ITALIA

1. *Premessa: l'Italia e la CEDAW.*- La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, o CEDAW), conclusa a New York il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, fu ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985¹. Quindici anni più tardi, l'Italia ratificò altresì il Protocollo opzionale alla Convenzione, che consente la presentazione di ricorsi individuali. Ad oggi la CEDAW è stata ratificata da 189 Stati: gli Stati Uniti e Palau hanno firmato ma non ratificato la Convenzione; mentre Iran, Somalia, Sudan e Tonga non l'hanno né firmata né ratificata. Il numero di ratifiche del Protocollo opzionale, adottato il 6 ottobre 1999 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2000, ammonta invece a 109².

Fra gli obblighi contratti dagli Stati parti della Convenzione vi è anche quello – procedurale – di presentare periodicamente al Comitato CEDAW, che consta di 23 esperti indipendenti e monitora l'esecuzione della Convenzione, rapporti sulle misure adottate per dare attuazione agli obblighi sostanziali contenuti nella Convenzione: dopo un primo rapporto da trasmettere entro un anno dall'entrata in vigore della CEDAW per lo Stato interessato, i successivi devono essere presentati almeno ogni quattro anni, o anche prima su richiesta del Comitato³. I termini peraltro non sono sempre rispettati dagli Stati parti, e l'Italia ha non di rado trasmesso in ritardo i propri rapporti ai Comitati ONU per i diritti umani (c.d. *treaty bodies*), incluso il Comitato CEDAW.

L'Italia ha ad oggi sottoposto al Comitato CEDAW sette rapporti: dopo quello iniziale del 1992, ha inviato rapporti negli anni 1996, 1997, 2004 (unitamente quarto e quinto rapporto periodico), 2010, e alla fine del 2015. Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW relative a quest'ultimo rapporto formano l'oggetto della presente rassegna. Prima di procedere a tale esame, è tuttavia utile illustrare brevemente il processo che conduce all'adozione delle osservazioni conclusive, negli anni divenuto più rigoroso, razionale e aperto alla partecipazione di altri attori in aggiunta allo Stato sotto esame e al Comitato CEDAW.

¹ A seguito dell'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica L. 14 marzo 1985, n. 132.

² Per un elenco aggiornato degli Stati che hanno firmato o ratificato il Protocollo opzionale, si veda: treaties.un.org.

³ CEDAW, art. 18.

2. *L'esame dei rapporti periodici degli Stati da parte del Comitato CEDAW.*

Ogni ciclo d'esame inizia con la trasmissione da parte dello Stato interessato di un rapporto «sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo» adottate dallo Stato stesso al fine di dare esecuzione alle norme della Convenzione; il rapporto può anche fare riferimento ai «fattori e le difficoltà che influiscono sul grado di adempimento degli obblighi previsti» dalla CEDAW⁴. I rapporti successivi al primo, inoltre, devono prendere le mosse dalle raccomandazioni emesse all'esito dell'esame precedente da parte del Comitato, segnalando le misure adottate e in generale i progressi compiuti rispetto alla situazione preesistente⁵: questo al fine di rendere i rapporti governativi il più possibile mirati e utili a valutare i concreti passi avanti nell'esecuzione della Convenzione.

Conformemente alla prassi e alle linee-guida sviluppate da molti Comitati ONU, il Comitato CEDAW stila quindi una "lista delle questioni" (*list of issues*), basata sul rapporto governativo e su altre informazioni in possesso del Comitato e contenente una serie di domande per lo Stato interessato, che costituiranno il punto di partenza della discussione insieme alle risposte fornite dallo Stato stesso. In anni più recenti, diversi Comitati ONU hanno introdotto una procedura c.d. semplificata, per la quale il Comitato prepara una *list of issues prior to reporting* (LOIPR), che precede la presentazione del rapporto governativo, il quale consisterà appunto nelle risposte alla LOIPR. Il Comitato CEDAW ha introdotto la procedura semplificata nel 2014, ma la ammette solo a certe condizioni: anzitutto, essa è limitata ai rapporti periodici tardivi (*overdue*)⁶.

Durante la sessione orale, la delegazione dello Stato presenta il proprio rapporto e risponde alle domande dei membri del Comitato (che non sono limitate in ogni caso alla lista delle questioni): si realizza così il c.d. dialogo costruttivo tra lo Stato e il Comitato. Pur essendo la sessione pubblica, solo la delegazione dello Stato esamina e i membri del Comitato possono prendere parte alla discussione. Ciononostante, la procedura d'esame nel suo complesso si è notevolmente aperta nel tempo al contributo di altri soggetti, anzitutto organizzazioni non governative (ONG) e organi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Questi ultimi sempre più di frequente trasmettono rapporti che seguono quello dello Stato e precedono la sessione orale; nel caso delle ONG si parla comunemente di "rapporti alternativi" (o *shadow reports*), che costituiscono per il Comitato un'importante fonte alternativa di informazioni rispetto a quella rappresentata dal governo e consentono quindi un dialogo sì costruttivo, ma anche significativo. Il contributo delle ONG, in particolare, si è poi esteso oltre la presentazione di rapporti alternativi, a includere l'elaborazione di documenti di risposta alla lista delle questioni, la partecipazione a incontri (formali e informali) con i membri del Comitato in prossimità della discussione, la trasmissione di rapporti di *follow-up* relativamente all'esecuzione

⁴ CEDAW, art. 18. Una traduzione completa della Convenzione, del Protocollo opzionale, nonché delle raccomandazioni generali del Comitato CEDAW e di altri documenti rilevanti è fornita dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani ed è consultabile al seguente indirizzo: www.cidu.esteri.it.

⁵ Cfr. capitolo I, par. 29, e capitolo V, par. E.3, di *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to Be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties – Report of the Secretary-General*, 3 giugno 2009, HRI/GEN/2/Rev.6. Il documento costituisce una compilazione delle linee guida dei diversi Comitati ONU, incluso il Comitato CEDAW, e delle linee-guida c.d. armonizzate, comuni a tutti i Comitati, relative ai rapporti iniziali e periodici degli Stati.

⁶ Per ulteriori informazioni riguardo l'applicazione della procedura semplificata da parte del Comitato CEDAW, si consulti la seguente pagina web: www.ohchr.org.

delle osservazioni conclusive del Comitato. Sempre più rilevante, nell'ambito dell'esame dei rapporti periodici degli Stati, è poi l'intervento delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions*, NHRIs), ossia quegli organismi indipendenti creati dagli Stati per la promozione e la protezione dei diritti umani in conformità ai c.d. Principi di Parigi⁷: tuttavia, dal momento che l'Italia non ha ancora creato una tale istituzione⁸, il loro ruolo non sarà qui esaminato.

Terminata la sessione, lo Stato può ancora inviare informazioni aggiuntive in forma scritta per rispondere in maggior dettaglio a questioni emerse durante la discussione; i tempi sono comunque piuttosto stretti, dal momento che la pubblicazione delle osservazioni conclusive da parte del Comitato segue di poco la discussione.

Il ciclo d'esame dell'Italia qui considerato ha visto la presentazione del rapporto governativo in data 27 ottobre 2015; la lista delle questioni è stata diffusa il 25 novembre 2016, mentre le risposte dell'Italia sono state ricevute dal Comitato il 5 maggio 2017. Nel periodo tra l'inizio di maggio e la fine di giugno 2017, dieci rapporti alternativi sono stati inviati da ONG al Comitato CEDAW⁹; nessuna informazione è stata invece trasmessa da organi o agenzie ONU (durante il sesto esame dell'Italia, ad esempio, rapporti erano stati presentati da, FAO, OIL e UNESCO). La discussione si è svolta il 4 luglio, alcune informazioni aggiuntive sono state inviate in forma scritta dal Governo italiano due giorni dopo, e il 21 luglio le osservazioni del Comitato CEDAW sono state pubblicate. Questo a dimostrazione che l'esame più scrupoloso verte sul rapporto presentato dallo Stato e sulle sue risposte alla lista delle questioni; la discussione orale è più che altro funzionale ad affrontare questioni non sufficientemente approfondite in tali documenti o sviluppi successivi alla loro trasmissione.

3. *Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW al settimo rapporto italiano.*- Come da prassi ormai consolidata, le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW (e di altri Comitati ONU) si aprono – dopo una breve introduzione – con una sezione dedicata agli “aspetti positivi” dell'azione dello Stato nel periodo considerato, che comunemente concernono le riforme legislative adottate, le modifiche apportate all'assetto istituzionale e strategico e la ratifica di trattati internazionali.

Rispetto al sesto rapporto, il Comitato CEDAW ha accolto con favore l'adozione dei seguenti strumenti normativi: il D.P.C.M. 16 giugno 2017, in materia di bilancio di genere; la L. 22 maggio 2017, n. 81, che *inter alia* promuove il lavoro flessibile; la L. 13 luglio 2015, n. 107, di riforma del sistema scolastico, che

⁷ I “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali” o “Principi di Parigi”, elaborati durante un *workshop* tenutosi a Parigi nell'ottobre del 1991, furono sostenuti dall'Assemblea Generale e annessi alla sua risoluzione 48/134, *Istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani*, adottata il 20 dicembre 1993 senza voto (per consensus).

⁸ V. *infra*, par. 3.

⁹ Le seguenti ONG hanno presentato rapporti: Forum Italiano sulla Disabilità (3 maggio 2017), Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children (12 giugno), Piattaforma CEDAW Lavori in Corsa (12 giugno), IBFAN – International Baby Food Action Network (13 giugno), StopIGM.org (13 giugno), INWR –Italian Network for Women's Rights (13 giugno), WILPF – Women's International League for Peace and Freedom (15 giugno), International Planned Parenthood Federation European Network, Laiga - Libera Associazione Italiana Ginecologi per Applicazione Legge 194, Vita di Donna e Center for Reproductive Rights IPPF (rapporto congiunto, 21 giugno), Human Rights Watch (23 giugno) e Associazione 21 luglio onlus (30 giugno).

promuove l'educazione alla parità tra i generi e la prevenzione della violenza di genere nelle scuole; il D.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, contenente misure per conciliare le esigenze di cura, vita e lavoro; il D.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, che attua la direttiva UE 2011/36 in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani; la L. 23 novembre 2012, n. 215, che promuove l'equilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali; e la L. 12 luglio 2011, n. 120, che stabilisce "quote minime" per il genere meno rappresentato tra amministratori e sindaci di società quotate¹⁰. Il Comitato CEDAW ha inoltre "preso nota" dell'adozione della L. 20 maggio 2016, n. 76, che disciplina le unioni civili tra persone dello stesso sesso¹¹.

Sempre tra gli aspetti positivi si registrano l'adozione di alcuni "piani d'azione nazionali" (quali quello su donne, pace e sicurezza; contro la tratta e il grave sfruttamento; e quello straordinario contro la violenza sessuale e di genere), nonché la ratifica di alcuni accordi internazionali: in particolare, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni; la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate; la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul); il Protocollo opzionale relativo alla Convenzione contro la tortura; e la Convenzione dell'OIL n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici¹².

Questa (piuttosto asettica) lista di progressi normativi è seguita da un ben più lungo e dettagliato elenco delle «principali aree di preoccupazione e raccomandazioni». Esse seguono perlopiù la struttura della CEDAW, la quale contempla una prima parte di carattere generale che include l'obbligo principale per gli Stati di condannare ed eliminare la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme e fa riferimento alle misure per perseguire tale scopo; nella stessa parte sono inclusi alcuni temi trasversali, quali l'eliminazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere e dello sfruttamento della prostituzione. Le parti successive essenzialmente declinano il principio di non discriminazione in relazione a certi gruppi di diritti: quali i diritti c.d. civili e politici, con particolare riferimento alla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, alla loro capacità di rappresentanza, al loro diritto di acquisire la cittadinanza di uno Stato alle stesse condizioni degli uomini; e i diritti c.d. economici, sociali e culturali, quali il diritto all'educazione, al lavoro, alla salute, a sussidi e altre prestazioni sociali ed economiche. Una quarta parte contiene due sole previsioni, che trattano rispettivamente della parità di donne e uomini davanti alla legge e della loro eguale capacità giuridica, e dell'eliminazione delle discriminazioni contro le donne «in tutte le questioni relative al matrimonio e ai rapporti familiari». Le parti quinta e sesta della Convenzione constano invece di norme di carattere procedurale e disposizioni conclusive, e vengono quindi in rilievo solo marginalmente nelle osservazioni conclusive del Comitato.

Il Comitato CEDAW esprime anzitutto preoccupazione per il fatto che la crisi economica e finanziaria che ha colpito il nostro Paese, così come le misure di

¹⁰ Comitato CEDAW, *Osservazioni conclusive al settimo rapporto periodico dell'Italia*, adottate alla 67^a sessione (3-21 luglio 2017), CEDAW/C/ITA/CO/7, par. 4; di seguito semplicemente denominate *Osservazioni conclusive*.

¹¹ *Ibidem*, par. 5.

¹² *Ibidem*, paragrafi 6 e 7.

austerità adottate per farvi fronte, hanno avuto e continuano ad avere un impatto sproporzionato sulle donne, e chiede allo Stato di condurre studi approfonditi sul tema e porre rimedio alle criticità individuate¹³. Altre considerazioni generali riguardano l'insufficiente conoscenza della CEDAW e delle osservazioni conclusive del Comitato da parte delle donne che potrebbero avvalersene: si raccomandano quindi opportune campagne di sensibilizzazione, unitamente al potenziamento della formazione di giudici, pubblici ministeri, avvocati e altri operatori relativamente agli stessi strumenti¹⁴.

Il Comitato nota altresì e condanna le disparità regionali nell'applicazione della Convenzione¹⁵: è questo un tema che riaffiora più volte nel corso delle *Osservazioni*, ad esempio in relazione alla disponibilità e qualità dei servizi di assistenza offerti alle donne vittime di violenza¹⁶ e ai livelli essenziali di assistenza sanitaria¹⁷. Nella lista delle questioni, specifico riferimento è fatto ai dati, forniti dallo stesso Stato italiano, secondo i quali quasi il 90% delle donne delle regioni del centro-nord si sottoporrebbe allo *screening* mammografico per il tumore del seno, contro meno del 50% delle donne delle regioni del sud¹⁸; altra area colpita dal fenomeno delle diseguaglianze geografiche è quella dei servizi di interruzione volontaria di gravidanza¹⁹.

Pur riconoscendo l'esistenza di numerosi atti legislativi e regolamentari volti a combattere le discriminazioni contro le donne, il Comitato CEDAW chiede all'Italia di fare di più per eliminare le discriminazioni ancora frequenti nei fatti e per assicurare, tra le altre cose, un effettivo accesso alla giustizia da parte delle donne, spesso penalizzate da stereotipi prevalenti nel sistema giudiziario e da procedimenti lunghi e costosi²⁰. Menzione è fatta delle forme intersezionali di discriminazione, per le quali la persona è discriminata sulla base di un cumulo – difficilmente separabile – di fattori: condizione che in Italia affligge in particolare le donne LGBTI (lesbiche, bisessuali, transgender e intersessuali), ma anche le donne disabili, migranti e appartenenti a minoranze²¹.

Una specifica sezione tratta il tema “donne, pace e sicurezza”, cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dedicato un'importante risoluzione volta a evidenziare il ruolo delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, ad assicurare la loro partecipazione in tali processi, e a proteggere le stesse da forme di violenza di genere in situazioni di conflitto²². Il Comitato, nel lodare l'adozione di un piano nazionale sul tema da parte dell'Italia, si mostra tuttavia preoccupato per le esportazioni di armi verso Paesi in guerra in assenza di un'attenta valutazione dell'impatto delle esportazioni stesse, in particolare in termini di un aumentato

¹³ *Ibidem*, paragrafi 9 e 10.

¹⁴ *Ibidem*, paragrafi 11 e 12.

¹⁵ *Ibidem*, paragrafi 13 e 14.

¹⁶ *Ibidem*, par. 27(g).

¹⁷ *Ibidem*, par. 41(b).

¹⁸ Comitato CEDAW, *Lista delle questioni e delle domande in relazione al settimo rapporto periodico dell'Italia*, 25 novembre 2016, CEDAW/C/ITA/Q/7, par. 15.

¹⁹ *Ibidem*, par. 17.

²⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 17 e 18.

²¹ *Ibidem*, paragrafi 17 e 18. Per un'analisi fondamentale dei concetti di discriminazione multipla e intersezionale, cfr. MAKKONEN, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Institute for Human Rights – Åbo Akademi University, aprile 2002.

²² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1325, adottata il 31 ottobre 2000.

rischio di episodi di violenza di genere; l'adozione di uno specifico meccanismo a tal fine è raccomandato²³.

La parte finale di questa sezione per così dire preliminare del documento fa riferimento ad aspetti più prettamente istituzionali, quali il sistema (*machinery*) nazionale per l'avanzamento dei diritti delle donne, criticato per la sua frammentarietà e l'insufficienza delle risorse allocate. Tra le altre cose, si chiede di considerare la ricostituzione del Ministero per le Pari opportunità (dal 2013 sostituito da un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio) e di assicurare che il Dipartimento per le politiche della famiglia agisca nel rispetto delle norme della Convenzione: il Comitato esprime infatti preoccupazione riguardo la «priorità attribuita dal Dipartimento per le politiche della famiglia alla protezione della famiglia rispetto all'eliminazione delle discriminazioni contro le donne»²⁴. Inoltre, il Comitato rimprovera il nostro Paese per la perdurante mancanza di un'istituzione nazionale in conformità ai Principi di Parigi: come accennato, trattasi di istituzioni che, pur create dai rispettivi governi, sono da questi indipendenti; idealmente investite di un ampio mandato in materia di promozione e protezione dei diritti umani, esse possono svolgere funzioni consultive nei confronti delle autorità nazionali, di promozione della ratifica di trattati internazionali, di dialogo con la società civile e le ONG, di cooperazione con le organizzazioni internazionali, di ricerca e formazione in materia di diritti umani, e anche di ricezione e gestione di reclami individuali. I disegni di legge per la costituzione di un tale ente indipendente risalgono almeno al 2000: tuttavia, nonostante le raccomandazioni di numerosi comitati e organi ONU e gli impegni solennemente assunti dall'Italia in tal senso²⁵, questi sforzi non hanno ad oggi ancora prodotto risultati. Il Comitato CEDAW si dichiara quindi preoccupato dai continui ritardi nell'approvazione della legge istitutiva.

Addentrandosi in aspetti di carattere sostanziale, il Comitato lamenta la persistenza di stereotipi di genere nella società italiana e chiede interventi più decisi nel sistema scolastico (attraverso l'adeguamento di programmi e libri di testo) e rispetto ai media, che perpetuano una visione tradizionale e patriarcale della società e dei ruoli di donne e uomini²⁶. Non sono peraltro da meno alcune iniziative istituzionali, quali la creazione e pubblicizzazione del controverso "Fertility Day"²⁷.

²³ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 19 e 20. Il rapporto alternativo della Women's International League for Peace and Freedom, dal titolo *The impact of Italy's arms transfers on women: Italy's extraterritorial obligations under CEDAW*, è dedicato specificamente a questo tema.

²⁴ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 21 e 22. Dubbi in tal senso sono sollevati nel rapporto dell'Italian Network for Women's Rights (INWR), *CEDAW Alternative Report – Italy Article 2 and Article 5*, par. 1.3.

²⁵ Pur in assenza di espliciti obblighi in tal senso nei rispettivi trattati, tutti i Comitati ONU per i diritti umani raccomandano ormai da anni agli Stati parti l'istituzione di enti nazionali indipendenti per assicurare l'attuazione dei trattati stessi. La creazione di tali istituzioni è altresì costantemente incoraggiata dall'Assemblea Generale e dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, oltreché spesso raccomandata dagli altri Stati membri in occasione della Revisione Periodica Universale (UPR). Il nostro Paese aveva inoltre inserito la creazione di una commissione indipendente tra gli impegni volontariamente assunti (i c.d. *voluntary pledges*) per l'elezione a membro del Consiglio per i Diritti Umani tanto nel 2007 quanto nel 2011.

²⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 25 e 26. Per un'attenta disamina del rapporto tra donne e media, cfr. il rapporto alternativo redatto da Piattaforma Lavori in Corsa, *CEDAW Shadow Report – Written by the Italian platform "CEDAW: Work in progress"*, 4-7.

²⁷ *Lista delle questioni*, cit., par. 5. Cfr. sul punto anche il rapporto dell'Italian Network for Women's Rights, cit., par. 2.2.1.

Anche in materia di violenza di genere l'Italia può e deve fare di più secondo il Comitato, che sottolinea l'estensione del fenomeno, cui tuttavia corrisponde un ridotto numero di denunce da parte delle vittime e un ancor più ridotto numero di azioni penali e condanne²⁸. Le difficoltà incontrate dalle donne nell'ottenere ordini restrittivi e la possibilità che donne vittime di violenza siano rinviate a procedimenti alternativi di risoluzione delle controversie (quali mediazione e conciliazione) costituiscono ulteriori gravi mancanze del nostro Paese²⁹. Gli ampi margini di miglioramento dell'Italia sul tema, testimoniati anche da recenti fatti di cronaca, sono stati confermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che nel marzo 2017 ha condannato il nostro Paese per la sua inazione a fronte di numerosi episodi di violenza (seguiti da denunce) a danno della ricorrente da parte del marito – episodi che ebbero come esito il tentato omicidio della stessa e l'omicidio del figlio³⁰. Il Comitato CEDAW raccomanda l'adozione di una legge che disciplini in modo organico la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, l'allocatione di risorse adeguate per la sua effettiva attuazione, la valutazione della risposta di polizia e sistema giudiziario alle denunce di violenza e la formazione degli operatori rilevanti, la sensibilizzazione delle donne in materia di violenza domestica e sessuale, l'accesso effettivo delle stesse a ordini restrittivi contro i loro *partner*, l'abolizione del ricorso a forme di giustizia conciliativa nei casi di violenza di genere, il rafforzamento dei servizi di protezione e assistenza forniti alle vittime di violenza, e infine la raccolta di dati statistici sulle violenze³¹.

Aree di intervento simili riguardano il contrasto alla tratta di donne e ragazze e allo sfruttamento della prostituzione: si raccomandano l'adozione di una legge organica e *gender-sensitive*, l'avvio dell'azione penale in tutti i casi di tratta e l'imposizione di condanne adeguate, il rafforzamento del sistema di protezione delle vittime di tratta, la raccolta di dati³². Ulteriori indicazioni specifiche riguardano la predisposizione di meccanismi adeguati per il riconoscimento delle vittime di tratta, di misure per la riabilitazione e reintegrazione delle vittime nella società e di opportunità di reddito alternative alla prostituzione³³. Anche in questo caso le previsioni normative non difettano: l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, che prevede il permesso di soggiorno "per motivi di protezione sociale" in favore delle vittime di sfruttamento della prostituzione (cui nel 2013 si è aggiunto l'art. 18bis, che introduce un ulteriore tipo di permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica) è spesso citato come esempio di *best practice*. Ciò che sembra mancare, tuttavia, è l'effettiva attuazione delle norme presenti, dovuta soprattutto all'insufficienza delle risorse finanziarie e umane, ma anche al persistere di una mentalità per la quale le donne che si prostituiscono sono considerate delinquenti piuttosto che vittime e agli sforzi insufficienti per ridurre la domanda³⁴.

Quanto alla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, il Comitato loda l'Italia per le norme che hanno introdotto le quote di genere per alcuni uffici

²⁸ *Osservazioni conclusive*, par. 27.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, *Talpis c. Italia*.

³¹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 28.

³² *Ibidem*, par. 30.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, paragrafi 29 e 30.

elettivi nazionali e locali e nelle società quotate³⁵ – norme che rientrano tra quelle “misure speciali temporanee” che la Convenzione esplicitamente contempla per raggiungere più rapidamente la parità tra i sessi e che devono venire meno una volta che tale obiettivo sia stato raggiunto (art. 4 CEDAW). La strada appare comunque ancora lunga: nonostante i risultati concreti conseguiti dai citati provvedimenti³⁶, le donne rimangono ancora sotto-rappresentate nelle posizioni rispetto alle quali la legge è intervenuta così come in altre – ad esempio nei ministeri, nel settore giudiziario, nei consigli di amministrazione e nelle posizioni di rilievo nella pubblica amministrazione, inclusa la carriera diplomatica³⁷. Peraltro la partecipazione delle donne alla vita pubblica è ostacolata da attacchi sessisti e dal permanere di stereotipi di genere all'interno dei partiti e dei media, nonché tra gli elettori³⁸. La polemica che negli ultimi anni ha avuto come protagonista la Presidente della Camera Laura Boldrini, frequentemente bersaglio di insulti sessisti, ne è forse l'esempio più eclatante, ma non certamente l'unico. Tra le misure raccomandate rientrano l'adozione di ulteriori provvedimenti speciali temporanei, come l'introduzione di un sistema per la rapida selezione di donne per funzioni di alto livello nella Pubblica amministrazione; l'introduzione della parità di genere per entrambe le camere; campagne di sensibilizzazione rivolte a politici, giornalisti, insegnanti e al pubblico in generale in tema di pari partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica; la promozione di corsi di formazione per donne in tema di leadership; la possibile adozione di una legislazione mirata per contrastare gli attacchi sessisti³⁹.

Il Comitato passa quindi ad esaminare le discriminazioni che le donne in Italia subiscono nel godimento dei loro diritti economici, sociali e culturali. In tema di educazione, il Comitato riconosce l'alto tasso di iscrizione di donne e ragazze in tutti i livelli di istruzione, incluso quello universitario; ciononostante, le donne rimangono sotto-rappresentate nei corsi di studio e nei progetti di ricerca in ambito scientifico e tecnologico⁴⁰. A questo riguardo, l'importanza dell'eliminazione degli stereotipi di genere, in particolare nel sistema scolastico, è reiterata⁴¹. Sotto altro profilo, si chiede all'Italia di rimediare alla mancanza di un'istruzione obbligatoria, onnicomprensiva e appropriata all'età in tema di salute e diritti sessuali e riproduttivi, in conformità alle linee guida dell'OMS⁴².

In materia di salute, il Comitato – dopo aver sollevato alcune questioni di carattere generale, quali i tagli alla spesa sanitaria, la crescente privatizzazione del settore e la disparità nei livelli essenziali di assistenza⁴³ – si sofferma sulla riduzione delle risorse stanziare per la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili⁴⁴ e

³⁵ *Ibidem*, par. 31.

³⁶ Dati dettagliati sono riportati al par. 69 ss. della risposta dell'Italia alla lista delle questioni: *Lista delle questioni e delle domande in relazione al settimo rapporto periodico dell'Italia – Addendum: Risposte dell'Italia* (di seguito: *Risposte dell'Italia*), ricevuto in data 5 maggio 2017 e pubblicato in data 12 maggio.

³⁷ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 31.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, par. 32.

⁴⁰ *Ibidem*, par. 35.

⁴¹ *Ibidem*, par. 36(a) e (b).

⁴² *Ibidem*, par. 36(c).

⁴³ *Ibidem*, par. 41(a) e (b).

⁴⁴ *Ibidem*, par. 41(c). Ciò nonostante, ad esempio, il numero di nuove diagnosi di infezione da HIV rimanga stabile e cresce l'incidenza tra i più giovani. Dati aggiornati sono disponibili sul sito web del Centro Operativo AIDS dell'Istituto Superiore di Sanità.

sulle notevoli difficoltà incontrate dalle donne nell'accesso ai servizi di interruzione di gravidanza, a causa dell'alto numero di medici obiettori di coscienza⁴⁵. L'Italia è costantemente ammonita a livello internazionale per gli ostacoli in concreto frapposti all'esercizio dei diritti riconosciuti alle donne dalla L. 194/1978: tra gli ultimi in ordine di tempo, nel maggio 2016, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa, su ricorso presentato dalla CGIL, ha riscontrato una violazione dell'art. 11 della Carta Sociale Europea (che protegge il diritto alla salute), nonché dell'art. E (non-discriminazione) in combinato disposto con l'art. 11, per le considerevoli difficoltà che le donne incontrano in pratica nell'usufruire di questi servizi⁴⁶. Secondo dati dello stesso Ministero della Salute, gli obiettori di coscienza costituivano il 70,7% dei ginecologi in Italia nel 2014, con picchi quasi del 90% in alcune regioni (Basilicata, Molise, Sicilia e Provincia di Bolzano); secondo dati del 2016, l'aborto è praticato solo nel 59,6% delle strutture ospedaliere del nostro Paese⁴⁷. Le ONG lamentano altresì l'interruzione della raccolta centralizzata di dati sul numero di medici obiettori, la mancata raccolta di dati sul numero di aborti rifiutati, l'inesistenza dell'obbligo per medici od ospedali di indicare alle donne strutture dove il servizio sia accessibile, il permanere di una forte stigmatizzazione dell'aborto nel nostro Paese, con conseguenze gravi per il benessere psico-fisico delle donne e importanti ricadute anche per i medici non obiettori⁴⁸. Il Comitato CEDAW, in maniera simile a quanto già fatto dal Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali e dal Comitato per i Diritti dell'Uomo⁴⁹, raccomanda al nostro Paese di armonizzare l'accesso al servizio sul territorio nazionale, di predisporre adeguati sistemi per riferire le donne a strutture che forniscano servizi di interruzione di gravidanza, e in generale di assicurare che l'obiezione di coscienza non impedisca alle donne di abortire⁵⁰. Uno dei pochi progressi registrati in materia consiste nell'abolizione dell'obbligo di ricetta medica per la c.d. pillola del giorno dopo, almeno per le donne maggiorenti⁵¹.

Le discriminazioni persistono anche in ambito lavorativo: il tasso di disoccupazione è più alto tra le donne, e maggiormente colpite sono le giovani laureate che vivono nel sud Italia; le donne più spesso svolgono lavori *part-time* e a basso reddito; permane il divario salariale tra uomini e donne; un numero elevato di donne smette di lavorare dopo la gravidanza⁵². Lo stesso Governo italiano, nel suo

⁴⁵ *Ibidem*, par. 41(d). Al tema è specificamente dedicato il rapporto ombra presentato al Comitato CEDAW da un gruppo di ONG: *Supplemental Information on Italy for the periodic review by the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women by International Planned Parenthood Federation European Network, Laiga - Libera Associazione Italiana Ginecologi per Applicazione Legge 194, Vita di Donna and the Center for Reproductive Rights*.

⁴⁶ Comitato Europeo dei Diritti Sociali, decisione adottata il 12 ottobre 2015 e pubblicata l'11 aprile 2016, ricorso n. 91/2013, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*. Il Comitato aveva già condannato l'Italia per le stesse violazioni in un precedente caso: decisione adottata il 10 settembre 2013 e pubblicata il 10 marzo 2014, ricorso n. 87/2012, *International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) c. Italia*.

⁴⁷ I dati sono riportati nel rapporto di *International Planned Parenthood et al.*, cit., par. 3(a).

⁴⁸ *Ibidem*, paragrafi 3 e 4.

⁴⁹ Cfr. rispettivamente CESCR, *Osservazioni conclusive al quinto rapporto periodico dell'Italia*, 28 ottobre 2015, E/C.12/ITA/CO/5, par. 49; e CCPR, *Osservazioni conclusive al sesto rapporto periodico dell'Italia*, 1 maggio 2017, CCPR/C/ITA/CO/6, par. 17.

⁵⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 42(d).

⁵¹ *Risposte dell'Italia*, cit., par. 125.

⁵² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 37.

rapporto, riconosce l'esistenza di questi problemi, nonostante l'adozione di provvedimenti che combattono le c.d. dimissioni in bianco (che interessano soprattutto le donne incinte o con figli piccoli) e introducono il congedo di paternità obbligatorio (che passerà dagli attuali due giorni a quattro nel 2018), il c.d. *bonus* bebè (un assegno mensile pari a 80 euro per le famiglie con bambini nati o adottati tra il 1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, con ISEE inferiore a 25.000 euro, fino ai tre anni del bambino), il c.d. *bonus* nido (un contributo annuale di 1.000 euro per bambini fino a 3 anni per la frequenza di asili nido), e iniziative per facilitare l'accesso al credito per le imprese gestite da donne⁵³. Il Comitato CEDAW esorta l'Italia a intraprendere ulteriori e strutturali azioni per superare i suddetti squilibri – da corsi di formazione specifici per donne disoccupate alla promozione dell'imprenditorialità femminile, da misure per eliminare il divario salariale alla promozione dell'equa condivisione dei compiti domestici e familiari, di servizi adeguati di assistenza all'infanzia e del congedo parentale per i padri⁵⁴.

Nella sezione dedicata al matrimonio e alle relazioni familiari, il Comitato si concentra in particolare sulla protezione della donna e dei figli in situazioni di separazione o divorzio, chiedendo che sia definitivamente eradicato il ricorso al concetto di “sindrome da alienazione genitoriale” (già screditato da varie istituzioni del nostro Paese, ma che continua a essere posto da alcune corti alla base di decisioni in materia di affidamento dei figli); che dinamiche di violenza domestica siano tenute nella dovuta considerazione nelle decisioni circa l'affidamento dei figli; che si tenga conto, al momento della separazione o del divorzio, della diversa capacità di guadagno dei coniugi, anche in ragione del maggior tempo dedicato dalla donna alla cura dei figli e al lavoro domestico; che le donne siano informate delle conseguenze degli accordi prematrimoniali che sottoscrivono⁵⁵; che a tutti i bambini siano riconosciute le stesse garanzie nel caso in cui il padre ometta di pagare il loro assegno di mantenimento (il Comitato riscontra infatti differenze tra le corti interne sul punto)⁵⁶. D'altro lato, il Comitato saluta con favore la legge che ha introdotto in Italia il c.d. divorzio breve, che riduce il tempo che deve intercorrere tra separazione e divorzio a un anno (rispetto ai precedenti tre anni), e ulteriormente a sei mesi in caso di separazione consensuale⁵⁷.

Le osservazioni del Comitato si indirizzano infine ad alcune categorie di donne in situazione di particolare svantaggio – donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, donne appartenenti a minoranze (in particolare Rom, Sinti e Camminanti), donne con disabilità, donne rurali, donne in stato di detenzione. Qui spesso problematiche

⁵³ *Considerazione dei rapporti presentati dagli Stati parti in base all'articolo 18 della Convenzione: Settimo rapporto periodico degli Stati parti previsto per il 2015 – Italia*, ricevuto in data 27 ottobre 2015 e pubblicato in data 11 gennaio 2016, CEDAW/C/ITA/7, par. 101 ss.

⁵⁴ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 38.

⁵⁵ In realtà gli accordi prematrimoniali, intesi come patti volti a disciplinare i propri rapporti patrimoniali e personali in caso di separazione o divorzio, sono considerati nulli nel nostro Paese da consolidata giurisprudenza. Ammesse sono, ad oggi, sono le c.d. convenzioni matrimoniali, che consentono di derogare al regime patrimoniale (legale) della comunione dei beni, stabilendo la separazione dei beni o altro regime atipico durante il matrimonio. Peraltro, è in corso d'esame presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati un disegno di legge volto a introdurre gli accordi prematrimoniali nel nostro ordinamento: C.2669, “Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di accordi prematrimoniali”, presentato in data 15 ottobre 2014.

⁵⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 52.

⁵⁷ *Ibidem*, par. 51. Cfr. L. 6 maggio 2015, n. 55, “Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi”.

di carattere generale, come la sovrappopolazione delle carceri italiane, o le difficoltà nella gestione dei flussi migratori, interagiscono con le tradizionali discriminazioni contro le donne, o hanno un impatto particolarmente negativo sulle donne appartenenti a questi gruppi. Si prenda l'esempio delle donne migranti e richiedenti asilo, che soffrono specialmente – insieme ai loro figli minori – per le condizioni precarie e il sovraffollamento dei centri di accoglienza; sempre più spesso vittime di violenza durante il loro viaggio verso l'Europa (soprattutto in Libia) non ricevono adeguata assistenza sanitaria e psicologica⁵⁸; sono facilmente soggette a tratta o prostituzione forzata, nonché a lavoro irregolare e sfruttamento lavorativo, in particolare nel settore agricolo⁵⁹; hanno maggiori difficoltà a trovare un'occupazione (in questo senso analogamente agli altri gruppi summenzionati)⁶⁰. Le donne Rom, Sinti e Camminanti, ad alto rischio di atti discriminatori e xenofobici, spesso alimentati anziché condannati da esponenti politici, devono inoltre fare i conti con procedure eccessivamente complicate per il riconoscimento della nazionalità per sé e per i propri figli; mentre le ragazze Rom spesso abbandonano (o non iniziano mai) il loro percorso scolastico⁶¹. Il Comitato esorta altresì il nostro Paese a promuovere l'accesso ai servizi socio-sanitari, le opportunità economiche e il c.d. *empowerment* economico delle donne rurali⁶², e a rafforzare le misure per l'inserimento nel lavoro e l'inclusione sociale delle donne con disabilità⁶³; chiede infine, con riguardo alle donne detenute, che lo Stato investa in educazione, programmi di lavoro e servizi sanitari (anche per le donne in custodia cautelare) e sostenga il ricorso a misure alternative alla detenzione, specialmente per le donne incinte o con figli piccoli⁶⁴.

Il Comitato CEDAW invoca l'intervento del Parlamento italiano, individuato come *partner* strategico nell'esecuzione della Convenzione, affinché alle raccomandazioni emanate sia data attuazione prima della presentazione dell'ottavo rapporto, prevista per luglio 2021⁶⁵; chiede inoltre che esse siano disseminate e tradotte presso tutte le competenti autorità italiane, e che informazioni scritte sulle misure adottate rispetto ad alcuni specifici punti siano fatte pervenire al Comitato entro due anni⁶⁶.

4. *Conclusioni*. In molte aree, il nostro Paese non sembra aver compiuto sostanziali progressi rispetto al precedente esame da parte del Comitato CEDAW: po-

⁵⁸ Su questo problema si focalizza il rapporto di Human Rights Watch: *Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the seventh periodic report of Italy*.

⁵⁹ La L. 29 ottobre 2016, n. 199, c.d. legge sul caporalato, mira a combattere tale diffuso fenomeno: tuttavia il provvedimento è molto recente ed è difficile ad oggi misurarne gli effetti. Per dettagli sul provvedimento, cfr. *Risposte dell'Italia*, cit., par. 130.

⁶⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 15, 29, 37 e 39.

⁶¹ *Ibidem*, paragrafi 25, 33 e 35. Cfr., sulle discriminazioni subite da donne Rom, Sinti e Camminanti, il rapporto alternativo dell'Associazione 21 luglio: *Submission to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women at its 67th session - 03 July – 23 July 2017*.

⁶² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 46.

⁶³ *Ibidem*, par. 48.

⁶⁴ *Ibidem*, par. 50.

⁶⁵ *Ibidem*, paragrafi 8 e 58.

⁶⁶ *Ibidem*, paragrafi 55 e 57. Il Comitato chiede che informazioni di *follow-up* siano fornite rispetto ai seguenti aspetti: la mancanza di una disciplina organica per l'identificazione e l'assistenza di rifugiati e richiedenti asilo con necessità e vulnerabilità specifiche (in particolare donne e ragazze), il numero insufficiente di centri d'accoglienza e le loro precarie condizioni; l'assenza di una strategia complessiva integrata in materia di parità di genere a livello nazionale; la persistente assenza di un'istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani.

co è stato fatto per superare gli stereotipi di genere attraverso programmi nelle scuole e codici di condotta per i media; il numero degli episodi di violenza di genere e dei femminicidi rimane pericolosamente elevato; elevato rimane anche il tasso di disoccupazione femminile e il “gap” salariale tra uomini e donne; le donne e i loro figli non appaiono sufficientemente tutelati nelle situazioni di separazione e divorzio; le donne Rom e Sinti, così come le donne migranti e richiedenti asilo, sono ancora frequentemente discriminate e incontrano molte difficoltà nell’accesso ai servizi e al mercato del lavoro. In alcuni casi si registrano addirittura passi indietro – ad esempio con l’eliminazione del Ministero per le Pari opportunità, o la riduzione dei fondi per la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili.

Le modifiche in senso positivo in ogni caso non mancano, e includono *inter alia* l’adozione di appropriate misure speciali temporanee (le c.d. quote di genere) per rafforzare la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica, la promozione di misure di conciliazione tra vita familiare e lavorativa, incentivi per l’imprenditoria femminile, un – almeno parziale – cambiamento di approccio relativamente allo sfruttamento della prostituzione (anche attraverso il superamento del c.d. pacchetto sicurezza del 2008), norme per combattere lo sfruttamento lavorativo e le c.d. dimissioni in bianco, la legge sul divorzio breve, la legge sulle unioni civili, l’introduzione della persecuzione per motivi di genere tra le forme di persecuzione che permettono la concessione dello *status* di rifugiato.

Queste ed altre misure si rivelano tuttavia perlopiù inefficaci in assenza di stanziamenti sufficienti per la loro attuazione e di un concomitante radicale cambiamento culturale della società, che superi finalmente stereotipi di genere e discriminazioni. A questi fattori si aggiungono ulteriori complesse dinamiche, non completamente sotto il controllo del nostro Paese, quali la crisi economica che ha colpito l’Eurozona e i consistenti flussi migratori dalla Libia e da altri Paesi del Nord Africa: sotto quest’ultimo profilo, ad esempio, il Comitato CEDAW auspica un più deciso sostegno degli altri Stati membri dell’Unione Europea. Permane tuttavia l’obbligo per lo Stato italiano di adottare i correttivi necessari perché queste dinamiche non abbiano un impatto sproporzionato sulle donne. In conclusione, benché alcuni cambiamenti siano destinati a realizzarsi nel lungo periodo, e nonostante taluni ostacoli obiettivi, il Comitato CEDAW indica la via da seguire e raccomanda all’Italia precise misure da adottare per l’eliminazione delle discriminazioni contro le donne nel nostro Paese.

CHIARA TEA ANTONIAZZI