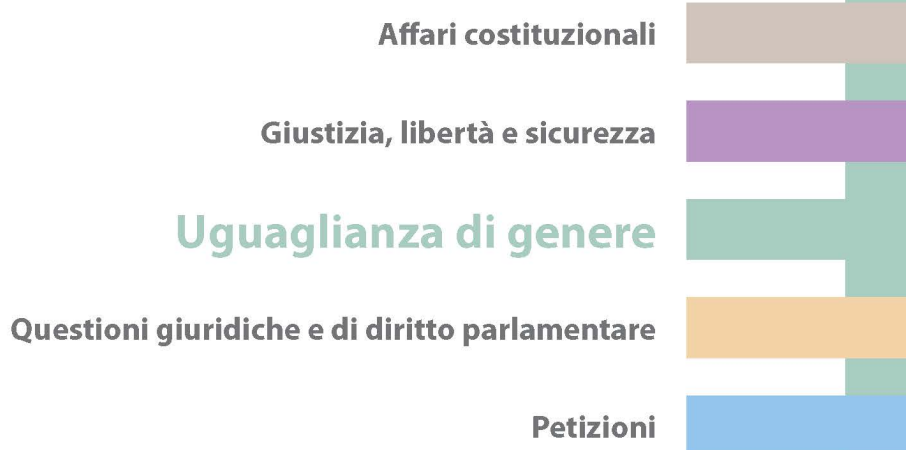


DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C**

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI



La politica sull'uguaglianza di genere in Italia

Analisi approfondita per la commissione FEMM





DI REZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO C: DIRITTI DEI CITTADINI E
AFFARI COSTITUZIONALI

UGUAGLIANZA DI GENERE

La politica sull'uguaglianza di genere in Italia

ANALISI APPROFONDATA

Sintesi

Su richiesta della commissione FEMM, la presente nota offre una panoramica della legislazione e delle politiche in materia di parità di genere esistenti in Italia, concentrandosi sui loro recenti sviluppi e sui risultati raggiunti negli ultimi decenni. Si affrontano temi come l'uguaglianza di genere nel lavoro, l'esigenza di conciliare lavoro e famiglia, la presenza delle donne nelle posizioni decisionali, le recenti misure per combattere la violenza contro le donne nonché la salute e i diritti riproduttivi. L'Italia è ancora lungi dal raggiungere risultati soddisfacenti, nonostante i progressi conseguiti sotto la pressione del movimento delle donne, della società civile e della legislazione europea.

Documento richiesto dalla
commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

AUTORE

Professoressa Annalisa Rosselli
Università di Roma Tor Vergata, Italia

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Erika Schulze
Dipartimento tematico C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali
Parlamento europeo
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-citizens@ep.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN
Traduzione: IT

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

I dipartimenti tematici forniscono consulenze interne ed esterne al fine di assistere le commissioni del Parlamento europeo e altri organi parlamentari nelle loro attività di definizione e di controllo democratico.

Per contattare il Dipartimento tematico o abbonarsi alla sua newsletter mensile, si prega di scrivere a:
poldep-citizens@ep.europa.eu

Parlamento europeo, manoscritto ultimato nel marzo 2014.
© Unione europea, Bruxelles, 2014.

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

INDICE

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	4
SINTESI E COMMENTO	5
INTRODUZIONE	7
1. INFORMAZIONI GENERALI	8
1.1 Contesto	8
1.2 Una panoramica dell'uguaglianza di genere nel diritto e nella politica	10
1.2.1 Uguaglianza di genere: questioni principali e recenti sviluppi	10
1.2.2 Strumentario per l'uguaglianza di genere	12
1.2.3 Integrazione di genere e bilancio di genere	13
2. STRUTTURA TEMATICA	14
2.1 Parità di partecipazione ai processi decisionali	14
2.1.1 Processo decisionale politico	14
2.1.2 Processo decisionale in ambito amministrativo ed economico	16
2.2 Eliminazione della violenza di genere	18
2.3 Le donne e il mercato del lavoro	22
2.4 Conciliazione tra vita privata e vita professionale	26
2.4.1 Congedo di maternità, congedo di paternità e congedo parentale	27
2.4.2 Servizi formali di assistenza all'infanzia	27
2.4.3 Servizi per gli anziani	28
2.4.4 Orari di lavoro flessibili	29
2.5 Diritti relativi alla salute e diritti riproduttivi	30
2.5.1 L'approccio prevalente alla salute delle donne	31
2.5.2 Invecchiamento della popolazione	32
2.5.3 Interruzione volontaria della gravidanza	32
2.5.4 Procreazione medicalmente assistita (PMA)	33
2.5.5 Parto cesareo	33
2.5.6 Anestesia epidurale	34
3. CONCLUSIONI	35
BIBLIOGRAFIA	36

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AIFA	Agenzia italiana del farmaco
ASL	Azienda sanitaria locale
CE	Commissione europea
CPO	Commissione per le pari opportunità
Consob	Commissione nazionale per le società e la borsa
CUG	Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni
DL	Decreto legge
FSE	Fondo sociale europeo
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
ISFOL	Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
LEA	Livelli essenziali di assistenza
MPO	Ministero per le pari opportunità
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
PMA	Procreazione medicalmente assistita
TAR	Tribunale amministrativo regionale
UE	Unione europea

SINTESI E COMMENTO

In base all'Indice europeo dell'uguaglianza di genere, l'Italia si classifica fra i paesi dell'UE con la minore uguaglianza di genere. La sua performance è superiore alla media UE in un solo settore, quella della salute, grazie alla longevità delle donne italiane. In tutti gli altri campi la situazione è lungi dall'essere soddisfacente. Le politiche per affrontare lo squilibrio di genere sono state caute e i progressi in ambito giuridico sono stati promossi principalmente da direttive provenienti dall'UE o dalle pressioni esercitate dalla società civile. All'Italia manca un'adeguata infrastruttura di genere a livello centrale per promuovere, coordinare e monitorare le iniziative a favore dell'uguaglianza di genere.

Occupazione e conciliazione della vita lavorativa e di quella familiare: I tassi dell'occupazione femminile rimangono bassi, soprattutto nell'Italia meridionale e, in generale, per le donne con un livello di istruzione basso. Sono state adottate leggi antidiscriminazione ma i divari di genere sono ancora grandi. La mancanza di servizi per l'infanzia e, soprattutto, per gli anziani, insieme a una rigida organizzazione del lavoro rendono difficile conciliare lavoro e famiglia. I tassi di disoccupazione femminile sono più elevati di quelli maschili; l'avanzamento nella carriera è difficile e le donne sono sovrarappresentate nei lavori atipici e precari.

Per favorire l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, l'Italia non ha mai elaborato una strategia efficace, basata sull'integrazione di diversi ambiti strategici (tra cui l'istruzione, la fiscalità ecc.), ma sono stati principalmente promossi due tipi di misure per migliorare l'occupazione femminile: la fornitura di servizi di assistenza e custodia dei bambini e di incentivi (di vario importo e durata) per i datori di lavoro che assumono donne.

Si è registrato qualche miglioramento nei servizi di assistenza e custodia dei bambini, benché permangano grandi differenze fra regioni e città. Tuttavia la percentuale di bambini in età scolare accolti a tempo pieno è molto bassa. L'assistenza agli anziani grava pesantemente sulla famiglia e sull'aiuto delle "badanti", ovvero donne immigrate provenienti principalmente dai paesi dell'Europa orientale. Questo corrisponde a ciò che è stato definito il "modello mediterraneo dello Stato sociale", basato su trasferimenti monetari dallo Stato alle famiglie e sul lavoro non retribuito delle donne, per cui la famiglia è sempre stata la principale fonte di protezione sociale e di assistenza per gli italiani.

Il divario retributivo di genere è uno dei più bassi nell'Unione europea essendo la forza lavoro femminile caratterizzata in prevalenza da donne con un elevato livello d'istruzione nonché grazie a un forte sistema di contrattazione collettiva. Un enorme divario di genere esiste in termini di reddito tra uomini e donne in pensione e non sono previste disposizioni per colmare questo divario.

La percentuale di donne in posizioni dirigenziali è stata terribilmente bassa fino a poco tempo fa, nel settore sia pubblico che privato. Vi sono miglioramenti in corso grazie all'introduzione di quote obbligatorie nei consigli d'amministrazione delle società quotate in borsa nel 2011, e in società appartenenti alla pubblica amministrazione nel 2013. Non esistono quote di genere obbligatorie nel parlamento italiano, ma esistono quote per i governi locali, in cui devono essere rappresentati entrambi i sessi .

La violenza sessuale è stata riconosciuta in quanto "reato contro la persona" solo nel 1996. Lo stalking (atti persecutori) è divenuto un reato perseguibile grazie a una legge adottata nel 2009. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla violenza contro le donne e la violenza domestica (la cosiddetta Convenzione di Istanbul) è stata convertita in legge nel 2013 dopo essere stata approvata all'unanimità del parlamento, ma la rete dei centri antiviolenza manca di fondi e di risorse. Nel complesso il sistema italiano per la protezione delle vittime della tratta di esseri umani è coerente con i principi guida adottati a livello internazionale. Nel 2006 sono entrate in vigore delle nuove leggi volte a punire lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia e a vietare la mutilazione genitale femminile.

In Italia l'approccio generale prevalente alla salute delle donne è ancora circoscritto all'ambito della ginecologia e della salute riproduttiva. L'interruzione volontaria della gravidanza è disciplinata a norma di legge dal 1978. L'obiezione di coscienza del personale che pratica interventi ginecologici è consentita; la percentuale degli obiettori di coscienza è elevata e in aumento e tale fattore ostacola fortemente l'attuazione della legge. La legge 2004 in materia di procreazione medicalmente assistita era molto restrittiva, ma alcuni aspetti, considerati pericolosi per la salute della donna, sono stati modificati con numerosi interventi sia dei tribunali che della Corte costituzionale.

Il quadro globale che emerge da questa nota è che in molti settori l'Italia continua ad essere lungi dal raggiungere risultati soddisfacenti nel campo dell'uguaglianza di genere, nonostante i progressi al riguardo compiuti sotto la pressione esercitata dal movimento delle donne, dalla società civile e dalla legislazione europea. L'attuale grave crisi finanziaria e le politiche di austerità minacciano alcune delle recenti conquiste delle donne in termini di reddito, di occupazione per le donne con un elevato grado d'istruzione e di infrastrutture sociali, ma nel contempo offrono la possibilità di ripensare il modello italiano di Stato sociale che poggia ampiamente sul lavoro non retribuito delle donne per fornire servizi di assistenza.

INTRODUZIONE

Lo scopo di questa nota è di fornire una panoramica delle leggi e delle politiche esistenti in materia di uguaglianza di genere in Italia, concentrandosi sui loro recenti sviluppi e presentando le tappe salienti delle conquiste relative all'uguaglianza di genere compiute in Italia negli ultimi decenni. Conformemente alla nuova strategia UE sull'uguaglianza di genere, si affrontano temi come la parità di genere nell'occupazione, l'esigenza di conciliare lavoro e famiglia, la presenza delle donne nelle posizioni decisionali nonché le recenti misure per combattere la violenza contro le donne. Inoltre, un'attenzione particolare è rivolta alla salute e ai diritti riproduttivi. Il quadro complessivo che emerge da questa nota è che in molti settori l'Italia è ancora lungi dal raggiungere risultati soddisfacenti, nonostante i progressi compiuti sotto la pressione del movimento delle donne, della società civile e della legislazione europea. L'attuale grave crisi finanziaria e le politiche di austerità minacciano alcune delle recenti conquiste delle donne in termini di reddito, di occupazione per le donne con un elevato grado d'istruzione e di infrastrutture sociali, ma nel contempo offrono la possibilità di ripensare il modello italiano di Stato sociale che poggia esageratamente sul lavoro non retribuito delle donne per fornire servizi assistenziali.

La nota è stata elaborata consultando pubblicazioni universitarie, documenti ufficiali e articoli online di associazioni femminili e organizzazioni per l'uguaglianza di genere.

1. INFORMAZIONI GENERALI

RISULTANZE PRINCIPALI

- La posizione delle donne nella società italiana è stata profondamente influenzata dai cambiamenti socio-culturali intervenuti dall'inizio degli anni '70 (seconda ondata femminista). Tuttavia le trasformazioni intervenute nelle strutture della società non sempre sono state coerenti. I partiti politici sono stati lenti nel rispondere alle richieste dei movimenti della società civile, tra cui il movimento delle donne.
- Anche se in modo lento e incompleto la legislazione ha incorporato molte richieste del movimento femminile. Il diritto di famiglia è stato riformato; sono stati introdotti il divorzio e l'aborto. Sono state adottate leggi antidiscriminazione. In alcuni casi queste misure sono state decurtate in fase di attuazione per mancanza di fondi e di risorse.
- Inoltre all'Italia manca un'adeguata infrastruttura per promuovere l'uguaglianza di genere. Manca un coordinamento e un monitoraggio adeguato e gli strumenti di valutazione a livello centrale non sono completamente e correttamente applicati a causa delle limitate risorse in termini sia di personale che di finanziamenti.

1.1 Contesto

L'Italia, uno dei sei paesi fondatori dell'Unione europea, ha subito profondi cambiamenti economici e sociali nei primi decenni successivi alla Seconda guerra mondiale. Il reddito pro-capite è più che triplicato tra il 1947 e il 1967; milioni di persone hanno lasciato le campagne e si sono trasferiti nelle città industriali delle regioni settentrionali e centrali; tre milioni di italiani sono emigrati dal sud al nord (Crainz 2003). Le nuove generazioni del baby-boom che sono cresciute negli anni del "miracolo economico" (1958-1963) hanno cominciato ben presto a mettere in discussione i ruoli tradizionali e l'organizzazione della famiglia.

Le leggi e i tribunali hanno reagito con lentezza ai cambiamenti culturali. Le donne italiane hanno votato per la prima volta nel 1946 e la Costituzione della Repubblica italiana sancisce il principio dell'uguaglianza di genere in uno dei suoi articoli fondamentali (articolo 3). Ma per vent'anni ben poco è stato fatto per far rispettare questo principio. Sia la destra che la sinistra, in un parlamento in cui le donne erano un'esigua minoranza, condividevano una cultura "familista", che poggiava sul principio secondo cui la famiglia tradizionale era il fondamento dell'ordine sociale e la principale fonte di protezione sociale (Lombardo e De Giorgio 2013). Inoltre, il partito democristiano - il principale detentore del potere politico dal 1948 al 1994 - rispettava ovviamente i principi della chiesa cattolica, mentre l'altro grande partito, il partito comunista, condivideva in parte i medesimi valori e in parte temeva di perdere consensi contestando i ruoli tradizionali di genere dell'uomo che guadagna il pane e della donna dedita alla casa e alla famiglia. I tribunali, dai quali le donne furono escluse fino al 1963, hanno ampiamente confermato la loro posizione subordinata (Rodotà 1981).

Alla fine degli anni '60 le richieste di cambiamento si sono intensificate, sostenute da diritti civili e movimenti femminili forti. Nel 1970 è stata approvata una legge che ha introdotto il divorzio (legge 898/1970)¹, che è stata adottata dopo numerosi tentativi infruttuosi, e nel 1974 le organizzazioni pro-divorzio hanno ottenuto quasi il 60% dei voti in un referendum abrogativo. Questa vittoria inaspettata, che confermava i cambiamenti radicali intervenuti nella società italiana, ha spianato la strada a una radicale riforma del diritto di famiglia nel 1975 (legge 151/1975)² che poneva fine alla struttura gerarchica della famiglia, dominata dall'uomo, e a (quasi) tutte le discriminazioni nei confronti dei bambini nati fuori dal matrimonio (la completa parità è stata raggiunta nel 2013 con la legge 219 del 2013³). La legge sull'aborto (legge 194/1978)⁴ è stata approvata nel 1978 e poi confermata da un referendum e, infine, nel 1981 è stata abrogata la legge sul delitto d'onore (fino a quel momento erano state applicate forti circostanze attenuanti agli assassini di mogli adultere e agli stupratori che si offrivano di sposare le donne che avevano violentato).

Tuttavia, dopo lo slancio degli anni '70, il movimento femminista è scomparso dalla scena pubblica, benché sia sopravvissuto in iniziative isolate. Ancora una volta si è registrato un ampio divario fra i cambiamenti che continuavano a verificarsi nella società e la loro traduzione in leggi. La partecipazione delle donne con più di 25 anni alla forza lavoro è aumentata dal 35% nel 1977 all'attuale 56%. A metà degli anni '80 la percentuale di ragazze nella scuola secondaria ha superato quella dei ragazzi; negli anni '90 le donne hanno superato per la prima volta gli uomini nell'istruzione terziaria e continuano a farlo. Tuttavia, è stato solo nel 1996 che lo stupro ha cessato di essere classificato come reato contro la morale pubblica anziché contro la persona (legge 66/1996)⁵ ed è stato solo nel 2009 che lo stalking è divenuto oggetto di una legge specifica (legge 38/2009)⁶.

La crisi del movimento delle donne negli anni '80 si è aggravata quando le forze fautrici dei ruoli tradizionali delle donne e della famiglia hanno prevalso alla metà degli anni '90. Qualsiasi progresso nel campo dei diritti civili si è scontrato con una forte opposizione, come dimostra la mancanza di una legge contro l'omofobia o del riconoscimento delle unioni civili o del matrimonio fra gay/lesbiche, e confermata da una legge sulla procreazione medicalmente assistita (PMA) (legge 40/2004)⁷ che, dando priorità alla protezione dell'embrione, metteva a repentaglio la salute delle donne, come ha confermato più tardi una sentenza della Corte costituzionale italiana e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Per lungo tempo le donne sono rimaste assenti dalla scena politica e pubblica; la loro rappresentanza nelle principali posizioni decisionali ha continuato ad essere irrisoria.

¹ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1970-12-03&atto.codiceRedazionale=070U0898¤tPage=1>

² Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-05-23&atto.codiceRedazionale=078U0194¤tPage=1>

³ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-17&atto.codiceRedazionale=012G0237¤tPage=1>

⁴ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-05-22&atto.codiceRedazionale=078U0194¤tPage=1>

⁵ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-20&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>

⁶ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-24&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>

⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-24&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>

Negli anni '90 e nel 2000 i progressi nell'uguaglianza di genere sono scaturiti principalmente dalla necessità di trasporre le direttive UE (come la direttiva 97/80/CE sulla discriminazione⁸ e 2002/73/CE sulla parità di trattamento nel lavoro⁹) e di utilizzare i fondi europei, mentre i mezzi di comunicazione e la televisione, in particolare, diffondevano stereotipi di genere e rappresentavano le donne esclusivamente come ambiti oggetti sessuali.

Nel 2011, verso la fine del quarto governo Berlusconi, nella società si è delineata una forte ondata di reazione contro questo stato di cose. Organizzazioni femminili vecchie e nuove hanno lanciato una serie di iniziative contro la discriminazione di genere; vittoriose campagne contro la violenza domestica hanno ottenuto il sostegno dei media e l'indignazione pubblica ha favorito l'approvazione di una nuova legge contro il "femminicidio" (legge 119/2013)¹⁰; sono state introdotte misure per la partecipazione delle donne negli organi decisionali delle aziende e delle amministrazioni (le cosiddette "quote rosa"); i leader politici si sono impegnati a favore di un più ampio coinvolgimento delle donne nei loro governi. Resta da vedere se questo cambiamento di atteggiamento porterà a misure che riducono effettivamente le disuguaglianze di genere in un contesto di tagli di bilancio e di crisi finanziaria; ma il rinnovato impegno della società civile rappresenta un cambiamento positivo.

1.2 Una panoramica dell'uguaglianza di genere nel diritto e nella politica

1.2.1 Uguaglianza di genere: questioni principali e recenti sviluppi

In base all'Indice europeo dell'uguaglianza di genere, l'Italia si classifica fra i paesi dell'UE con la minore uguaglianza di genere¹¹. I suoi risultati sono superiori alla media UE in un solo settore, quella della salute, grazie alla longevità delle donne italiane. In tutti gli altri campi la situazione è lungi dall'essere soddisfacente. Le politiche per affrontare lo squilibrio di genere sono state caute e i progressi in ambito giuridico sono stati promossi principalmente da direttive dell'UE o da pressioni esercitate dalla società civile.

In questa sezione viene presentata una breve panoramica imperniata sulle questioni che sono attualmente al centro del dibattito politico. Per maggiori informazioni su singoli temi si rinvia alla sezione 2 della presente nota.

Il quadro normativo italiano sull'uguaglianza di genere è rappresentato dal Codice nazionale delle pari opportunità tra donne e uomini approvato nel 2006 (DL 198/2006)¹², il

⁸ Direttiva 97/80/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 6). Direttiva modificata dalla direttiva 98/52/CE (GU L 205 del 22.7.1998, pag. 66).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:+31997L0080:IT:HTML>

⁹ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39 del 14.2.1976, pag. 40). Direttiva modificata dalla direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 269 del 5.10.2002, pag. 15).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:IT:PDF>.

¹⁰ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-10-15&atto.codiceRedazionale=011G0256¤tPage=1>

¹¹ Si veda <http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index#/?country=IT>.

¹² Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

quale organizza e armonizza 11 leggi in materia di pari opportunità in un unico testo con l'intento di regolamentare la promozione delle pari opportunità fra donne e uomini in tutti i campi della società.

Il Codice nazionale delle pari opportunità¹³ e le leggi successive applicano le direttive dell'Unione europea sulle pari opportunità e la parità di trattamento in materia di occupazione¹⁴: sono definite e vietate le discriminazioni dirette e indirette e una rete di consulenti per le pari opportunità fornisce assistenza legale alle donne (e altri) oggetto di discriminazioni. Tuttavia, nessuna misura efficace è stata attuata finora contro le cosiddette "dimissioni in bianco", ovvero contro la pratica dei datori di lavoro di assumere giovani donne a condizione che firmino una lettera di dimissioni non datata, da utilizzare per giustificare il licenziamento in caso di gravidanza.

Misure per conciliare vita professionale e vita di famiglia sono incluse in numerose norme che regolano il mercato del lavoro e sono stati stanziati dei fondi per promuovere ulteriormente modalità di lavoro favorevoli alla famiglia e la creazione di un'infrastruttura sociale adeguata. Tuttavia, i recenti tagli di bilancio e le recenti misure di austerità compromettono seriamente le conquiste degli anni pre-crisi. Il modello mediterraneo di welfare - basato su trasferimenti monetari dallo Stato alle famiglie e sul lavoro non retribuito delle donne - è esposto a una pressione insostenibile. In particolare le donne sulla cinquantina e la sessantina, la cui età pensionabile è stata prorogata a 67 anni, affrontano difficoltà nel conciliare il lavoro con l'assistenza dei loro parenti anziani e il sostegno da dare ai loro figli disoccupati o sottopagati.

Il diritto di famiglia riconosce una perfetta parità fra uomini e donne e conferisce gli stessi diritti ai figli nati dentro e fuori del matrimonio (l'ultima discriminazione nei confronti dei figli nati fuori del matrimonio, che riguardava le loro relazioni con nonni e altri parenti, è stata recentemente abrogata). La legislazione italiana deve ancora adottare la recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul diritto della madre di dare il proprio cognome (invece del cognome del padre) ai propri figli. Non sono permesse le unioni civili. Il divorzio è possibile, ma comporta costi elevati e un lungo periodo di attesa che varie proposte stanno cercando di ridurre.

La presenza delle donne nelle posizioni decisionali è ancora molto limitata e recentemente sono state introdotte con successo varie misure per migliorare la situazione. Un sistema di quote è stato imposto nei consigli d'amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate in borsa (iniziando dal 20% per poi passare al 33% entro il 2015) e nei consigli d'amministrazione delle società a capitale pubblico non quotate. Le norme per l'elezione delle amministrazioni locali sono state modificate per garantire una presenza consistente di donne. Nessun governo locale può essere composto solo da persone dello stesso sesso, benché resti da chiarire quale sia la percentuale massima consentita.

¹³ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

¹⁴ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, GU L 39 del 14.2.1976, pag. 40. Direttiva modificata dalla direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 269 del 5.10.2002, pag. 15).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:IT:PDF>

Direttiva 86/378/CEE, del 24 luglio 1986 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale, GU L 225 del 12.8.1986, pag. 40. Direttiva modificata dalla direttiva 96/97/CE (GU L 46 del 17.2.1997, pag. 20).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0097:IT:HTML>

Tuttavia, la legge elettorale per le elezioni nazionali che viene votata in parlamento non include disposizioni che assicurino il 50 (o 40)% di donne nella Camera dei deputati.

Il Ministero per le pari opportunità ha approvato, il 28 ottobre 2010, il primo Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking¹⁵. Anche in questo caso il problema principale risiede nell'attuazione della legge in termini di formazione adeguata delle forze di polizia, di creazione di centri di supporto e di accoglienza per le vittime di violenze.

Una legge molto discussa che riguarda la salute riproduttiva delle donne è la legge 40/2004¹⁶ sulla PMA. La legge è molto restrittiva ed è stata modificata da numerosi interventi sia dei tribunali che della Corte costituzionale e considerata dannosa per la salute della donna. Dato il carattere altamente controverso della legge, si esita a modificarla. L'aborto è legale, ma la legge che l'ha introdotto nel 1978 (legge 194)¹⁷ è periodicamente soggetta a tentativi di modifica, anche se fra i paesi industrializzati l'Italia registra un tasso di aborti fra i più bassi su un campione di mille donne in età fertile. Pressioni per modificare questa legge provengono da due fronti: da un lato, le associazioni pro-vita che trovano questa legge troppo permissiva; dall'altro, le organizzazioni per i diritti civili, che criticano la diffusa obiezione di coscienza del personale che effettua interventi ginecologici, il che rappresenta un ostacolo all'attuazione della legge, come sottolineato dalla Commissione per i diritti sociali del Consiglio d'Europa il 7 maggio 2014¹⁸

1.2.2 Strumentario per l'uguaglianza di genere

Il problema di meccanismi istituzionali efficienti per promuovere, promulgare e monitorare la normativa sull'uguaglianza di genere in Italia non è mai stato risolto in modo soddisfacente a livello governativo, come risulta dalle varie soluzioni adottate nel corso degli anni. L'organo governativo incaricato dell'uguaglianza di genere è il Ministero per le pari opportunità¹⁹ (MPO), creato nel 1997 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. È stato diretto da ministri senza portafoglio, specificamente nominati per questo compito, da ministri che ricoprivano contemporaneamente altri importanti incarichi (lavoro, welfare) o da alti funzionari governativi (sottosegretari), come nel governo attuale. L'azione del ministro è sempre stata compromessa dalla mancanza di risorse, da brevi mandati (9 ministri in 18 anni) e talvolta anche dalla mancanza di esperienza nelle questioni di genere. L'importanza della disuguaglianza di genere a fronte di altre discriminazioni è stata interpretata da ciascun ministro in maniera diversa. Una commissione nazionale per la parità fra uomini e donne (creata nel 2006, legge 198)²⁰, composta da 26 membri che

Ambedue le direttive summenzionate sono state sostituite dalla direttiva 2006/54/CE (rifusione). La direttiva è disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:01:IT:HTML>

¹⁵ Disponibile all'indirizzo:

http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/piano_nazionale_antiviole nza.pdf

¹⁶ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-24&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>.

¹⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1983-05-22&atto.codiceRedazionale=083U0184¤tPage=1>.

¹⁸ La denuncia n. 87/2012 è disponibile all'indirizzo:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp

¹⁹ Per molti anni il Ministero è coesistito con la commissione per l'uguaglianza e le pari opportunità fra uomini e donne, creata nel 1990 e primo organo per l'uguaglianza di genere in Italia, per poi sostituirlo definitivamente.

²⁰ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

rappresentano le organizzazioni femminili e le organizzazioni della società civile, collaborano con il ministro, benché alle loro attività non sia data molta pubblicità.

A livello locale, le commissioni per le pari opportunità (CPO) erano attive in ciascuna istituzione del settore pubblico sin dal 1988 (amministrazioni regionali, provinciali, comunali, università, unità locali del sistema sanitario nazionale, ecc.). La loro performance è estremamente diversa. Alcune si limitano a trattare problemi minori del personale, altre sono attive nel promuovere l'uguaglianza di genere nella società in generale. Le CPO sono state recentemente trasformate (con legge 183/2010)²¹ in comitati unici di garanzia (CUG), che combinano le vecchie commissioni per l'uguaglianza di genere con le commissioni di tutela dal mobbing.

I consiglieri di parità sono stati creati nel 1991 a livello regionale e provinciale per trattare i casi di discriminazione sul lavoro e dal 2006 sono coordinati in una rete facente capo al Consigliere nazionale di parità²². Essi collaborano con gli uffici di collocamento e gli organismi per la parità al fine di monitorare la concreta attuazione dei principi delle pari opportunità e possono assistere in giudizio le vittime di discriminazione di genere. Anche in questo caso esistono considerevoli discrepanze a livello di prestazioni.

1.2.3 Integrazione di genere e bilancio di genere

A causa della debolezza dei meccanismi per l'uguaglianza di genere a livello dell'amministrazione centrale, l'approccio dell'integrazione della dimensione di genere è utilizzato molto di rado per valutare l'impatto delle nuove misure e delle nuove leggi sull'uguaglianza di genere.

La situazione è leggermente migliore nelle amministrazioni locali, a livello regionale, provinciale o comunale, soprattutto in quelle di centro-sinistra, in cui sono state realizzate alcune iniziative di successo nel campo del bilancio di genere. All'inizio del 2000 sono stati lanciati progetti pilota che utilizzano finanziamenti del FES; la Carta europea per la parità di donne e uomini nella vita locale²³ è stata firmata da 430 amministrazioni locali (243 nella sola Toscana) che si sono impegnate ad applicare il bilancio di genere. Nel 2009 la Toscana ha approvato una legge regionale (L.R. 16/2009)²⁴ che rende il bilancio di genere parte della procedura abituale di approvazione del bilancio. Questo non sarebbe nulla di eccezionale, visto che un decreto legge del 2009 (DL 150/2009)²⁵ fa obbligo a tutte le amministrazioni pubbliche di compiere un bilancio di genere, ma dal momento che non vengono fornite ulteriori informazioni sulle metodologie, la tempistica e le responsabilità, il disegno di legge è stato totalmente ignorato dalla maggior parte delle amministrazioni.

²¹ Consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-11&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>.

²² Consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

²³ La Carta, redatta e promossa dal Consiglio dei comuni e delle regioni europee è disponibile all'indirizzo:

http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_it.pdf

²⁴ Disponibile all'indirizzo:

<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2009-04-02;16>

²⁵ Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2009-10-27;150>

2. STRUTTURA TEMATICA

2.1 Parità di partecipazione ai processi decisionali

RISULTANZE PRINCIPALI

- Processo decisionale politico: non sono previste quote di genere obbligatorie all'interno del parlamento italiano, dove le donne rappresentano attualmente il 31% dei parlamentari, la percentuale più elevata mai raggiunta. Le quote sono invece in vigore presso le amministrazioni locali, dove devono essere rappresentati entrambi i sessi.
- Processo decisionale nella pubblica amministrazione a livello centrale e locale: nel 2007 è stata emanata una direttiva nazionale per l'attuazione delle misure per la parità e le pari opportunità tra uomini e donne. La situazione è monitorata dal governo; tuttavia, le donne che occupano posizioni al vertice sono ancora una minoranza.
- Processo decisionale nelle società controllate dalla pubblica amministrazione: nel febbraio 2013 è entrato in vigore un decreto del Presidente della Repubblica al riguardo. Il criterio relativo alle quote di genere si applica per tre mandati consecutivi: la quota riservata al genere meno rappresentato è pari ad almeno il 20% per il primo anno e al 33% per quelli successivi. Questa legge registra un elevato livello di conformità.
- Processo decisionale nelle società quotate in borsa: conformemente a una legge del 2011, la quota riservata al genere meno rappresentato in seno ai consigli di amministrazione deve essere portata almeno al 33% entro il 2015. La percentuale delle donne nei consigli di amministrazione è aumentata dal 7% nel 2011 al 17% nel 2012.

2.1.1 Processo decisionale politico

In Italia la partecipazione delle donne alla vita pubblica non è consolidata e la loro presenza nella politica nazionale non è favorita da quote di genere, che sono invece in vigore a livello locale²⁶.

I partiti possono introdurre quote volontarie, ma non si tratta di una pratica affermata o diffusa. In seguito alle ultime elezioni, la percentuale di donne presenti in parlamento (sia alla Camera che al Senato) è aumentata di 10 punti percentuali, facendo registrare il più elevato livello mai raggiunto (31%). Le donne costituiscono la metà dell'attuale Consiglio dei ministri (in carica dal 22 febbraio 2014), composto di soli 16 ministri; esse sono tuttavia la minoranza del governo se si considerano anche i viceministri (9 donne su 44).

La ridotta partecipazione delle donne italiane alla vita politica caratterizza la storia della Repubblica. È solo nel 1975, ben 30 anni dopo la fondazione della Repubblica nel 1946, che

²⁶ Cfr. il sito web del parlamento italiano sulle pari opportunità:
<http://leg16.camera.it/465?area=1&tema=561&Pari+opportunit%C3%A0>

per la prima volta una donna viene nominata ministro (Tina Anselmi, ministro del Lavoro). In Italia nessuna donna è mai stata nominata primo ministro o presidente.

L'unica sanzione attualmente prevista a livello nazionale (applicabile alle elezioni politiche, regionali ed europee) è quella stabilita dalla legge n. 96/2012²⁷, che diminuisce del 5% i contributi pubblici ai partiti nelle cui liste i candidati dello stesso sesso siano presenti in proporzione superiore ai 2/3 del totale. È tuttavia opportuno osservare che i contributi pubblici ai partiti sono stati notevolmente ridotti di recente e dovrebbero essere eliminati del tutto entro il 2017.

Le quote di genere sono invece in vigore a livello locale. A norma della legge n. 215/2012²⁸, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi nelle liste dei candidati alle elezioni indette nei comuni con popolazione superiore a 5 000 abitanti. Per i comuni con più di 15 000 abitanti, il mancato rispetto della quota di genere può determinare l'esclusione della lista dalla competizione elettorale. Gli elettori sono inoltre autorizzati a esprimere due preferenze purché indichino candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. Gli statuti delle amministrazioni locali devono includere norme atte a garantire la presenza di entrambi i sessi (almeno una donna o un uomo) nei rispettivi organi decisionali (giunte) come pure negli organi decisionali di tutte le istituzioni e le aziende da essi dipendenti, inclusi i comitati preposti alla nomina di nuovi dipendenti o dirigenti. Un tribunale amministrativo regionale (TAR) ha contribuito a chiarire ulteriormente la ratio di tale legge, stabilendo che la rappresentanza di entrambi i sessi implica che ciascuno di essi deve essere come minimo presente nella percentuale del 40%. Tuttavia, poiché la legge non prevede sanzioni in caso di inadempienza, i risultati osservabili nelle posizioni amministrative locali sono molto limitati.

Una nuova legge elettorale è attualmente all'esame del parlamento. La proposta prevede 20 circoscrizioni elettorali corrispondenti alle 20 regioni italiane e 148 collegi plurinominali con liste bloccate. Nelle 20 circoscrizioni elettorali considerate complessivamente, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50%. Nei 148 collegi plurinominali, la proposta prevede l'alternanza di due uomini e due donne nelle liste (una variante del cosiddetto "sistema zipper"). Poiché le liste saranno probabilmente molto brevi (non più di 6 candidati) e saranno eletti al massimo uno o due candidati, il verosimile posizionamento di due uomini ai primi posti di ciascuna lista a livello di collegio implica che gli uomini potranno avvantaggiarsi del loro ruolo di primo piano a discapito delle donne.

Per questo motivo, le deputate di tutte le forze politiche si sono battute affinché il sistema zipper fosse modificato a livello di collegio e prevedesse l'alternanza di un uomo e di una donna (rispetto ai blocchi di due previsti dall'attuale proposta). Le deputate progressiste hanno inoltre difeso in plenaria l'introduzione di una nuova condizione per l'ammissibilità delle liste, in base alla quale il 50% delle liste di ciascun partito avrebbe dovuto essere guidata da una donna. Queste proposte hanno tuttavia incontrato forte resistenza in seno al parlamento e sono state respinte.

²⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-07-09&atto.codiceRedazionale=012G0120¤tPage=1>

²⁸ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-11&atto.codiceRedazionale=012G0237¤tPage=1>

2.1.2 Processo decisionale in ambito amministrativo ed economico

Per quanto concerne la pubblica amministrazione, l'attuazione delle misure per la parità e le pari opportunità tra uomini e donne²⁹ è assicurata da una direttiva nazionale³⁰ emanata dal Dipartimento della funzione pubblica del governo italiano nel 2007. La direttiva ha l'obiettivo di garantire che le disposizioni vigenti siano attuate all'interno della pubblica amministrazione (a livello sia centrale che decentrato), aumentare la presenza delle donne nelle posizioni dirigenziali, sviluppare buone prassi per la gestione delle risorse umane onde garantire le pari opportunità, nonché promuovere la conoscenza e l'effettiva applicazione degli strumenti per le pari opportunità tra uomini e donne da parte dei responsabili delle risorse umane nella pubblica amministrazione³¹. La direttiva incoraggia altresì l'adozione del bilancio di genere e prevede attività di monitoraggio relativamente alla sua applicazione, senza tuttavia fornire orientamenti specifici (cfr. sezione 1.2.3).

L'ultimo rapporto sulla parità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche è stato pubblicato nel 2013 (Presidenza del Consiglio dei ministri 2012)³² e si basa su un'indagine condotta presso 104 amministrazioni pubbliche (tra cui 17 ministeri e dipartimenti delle amministrazioni, l'Avvocatura generale dello Stato, la Scuola superiore della pubblica amministrazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, centri di ricerca, enti di previdenza e università), coinvolgendo 400 999 persone, di cui le donne sono il 48,5%. Per quanto concerne le posizioni dirigenziali intermedie si registra un ampio divario di genere, seppur con differenze significative tra i diversi comparti della pubblica amministrazione. I dirigenti donne sono appena il 35% nelle università, il 41% negli enti di previdenza, il 42% negli enti di ricerca, il 31% nelle agenzie e il 43% nelle amministrazioni centrali, mentre sono il 34% negli altri enti pubblici. Tuttavia, se si considerano solo le posizioni di alta dirigenza, la percentuale di donne è sensibilmente inferiore.

Per quanto concerne la Corte costituzionale, vi è solo una donna su 15 membri e non sono previste quote per garantire la parità di genere³³.

Per quanto concerne le amministrazioni locali, i dati più recenti risalgono al 2011 e sono stati raccolti dal Dipartimento della funzione pubblica del governo italiano³⁴. Tali dati riguardano 494 amministrazioni locali (451 comuni, 9 province, 15 aggregazioni di enti locali e 19 aziende sanitarie locali (ASL))³⁵. Non trattandosi di un'indagine obbligatoria, nessuna regione ha deciso di partecipare. I risultati globali illustrano che, su 112 251 persone interpellate, le donne rappresentano la grande maggioranza (62,2%), ma solo il 6,7% di esse occupa posizioni dirigenziali (tra gli uomini tale percentuale ammonta al 14,7%). Il 3,6% delle donne occupa posizioni dirigenziali intermedie, contro il 5,3% degli uomini. Sul totale dei dirigenti gli uomini sono il 57,2%. Le differenze di genere nella

²⁹ La direttiva è disponibile al seguente indirizzo:

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/277333/direttiva_pari_opportunita.pdf

³⁰ Le direttive sono atti interni che assicurano l'applicazione della legislazione vigente mediante modalità specifiche.

³¹ Gli strumenti previsti includono l'eliminazione e la prevenzione delle discriminazioni fondate sul genere, l'adozione dei piani triennali di azioni positive in questo ambito, l'organizzazione del lavoro, la definizione di politiche di reclutamento e gestione del personale che tengano conto della dimensione di genere, la riforma dei comitati per le pari opportunità all'interno di tutte le amministrazioni e il cambiamento della cultura organizzativa in vista dell'effettiva realizzazione delle pari opportunità.

³² Disponibile all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1119766/report_pari_opp_2013.pdf

³³ I membri della Corte sono nominati dal Presidente della Repubblica (5 membri), dal parlamento (5 membri sono eletti dai deputati e dai senatori riuniti in seduta comune) e dalla magistratura (5 membri sono eletti dai tre diversi rami della magistratura: 1 membro dai giudici amministrativi, 1 membro dalla Corte dei conti e 3 membri dai giudici ordinari).

³⁴ I dati sono disponibili all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1042080/12_12_13_rapp_supp.pdf

³⁵ Si tratta di un campione molto limitato, dato che in totale si contano 8 057 comuni, 110 province e 148 ASL.

dirigenza intermedia così come in altri livelli dell'amministrazione non sono significative, con la sola eccezione delle ASL.

Nel febbraio 2013 è entrato in vigore un regolamento concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate da pubbliche amministrazioni (decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 2012, n. 251)³⁶, che attribuisce al primo ministro o al ministro per le Pari opportunità la responsabilità del monitoraggio e della vigilanza sull'applicazione della normativa. Il criterio relativo alle quote di genere si applica per tre mandati consecutivi: la quota riservata al genere meno rappresentato è pari ad almeno il 20% per il primo anno e al 33% per quelli successivi. In caso di inadempienza, i membri dell'organo sociale sono tenuti a dimettersi. Il monitoraggio sul rispetto della normativa è assicurato dal ministro per le Pari opportunità, assistito da un gruppo di lavoro.

Nel settore privato, la situazione delle donne che occupano posizioni di alta dirigenza non è migliore rispetto al settore pubblico, anche se si registrano alcuni progressi. Nell'agosto 2011 è stata approvata la legge n. 120/2011³⁷, che riserva al genere meno rappresentato in seno al consiglio di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società pubbliche una quota di genere pari almeno al 20%, che deve essere assicurata entro il 2012. La legge prevede inoltre che tale quota sia portata al 33% entro il 2015. La Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) costituisce l'autorità di controllo per l'applicazione della normativa e può intervenire in modo autonomo per sostituire i membri dei consigli in caso di inosservanza della quota di genere. La legge prevede inoltre sanzioni pecuniarie: da 100 000 EUR a 1 000 000 EUR in caso di mancato rispetto della quota di genere nei consigli di amministrazione, e da 20 000 EUR a 200 000 EUR in caso di inosservanza della quota nei collegi sindacali. Nel novembre 2013 la Consob ha pubblicato il proprio rapporto sulla corporate governance delle società quotate italiane³⁸, da cui emerge che, nel giugno 2013, le donne rappresentavano il 17,1% dei membri dei consigli di amministrazione, mentre alla fine del 2011 erano solo il 7,4%. Si può pertanto concludere che la summenzionata legge ha prodotto effetti positivi.

L'ultimo rapporto sull'applicazione della legge n. 120/2011 è stato pubblicato dal ministero per le Pari opportunità nell'ottobre 2013. Come si evince dal rapporto, nelle 25 società non quotate in borsa direttamente controllate dal ministero dell'Economia e delle finanze, la percentuale delle donne era pari al 20,2% nei consigli di amministrazione e al 34,7% nei collegi sindacali. Di queste 25 società, 3 hanno un presidente donna (nel 2011 ve n'era solo una). Dal rapporto emerge altresì che, delle 294 società direttamente o indirettamente controllate dal ministero, 69 hanno nominato un nuovo consiglio di amministrazione e 56 un nuovo collegio sindacale successivamente all'entrata in vigore della legge sulle quote. La percentuale delle donne ammontava rispettivamente al 29,4% e al 35,4%.

³⁶ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-28&atto.codiceRedazionale=13G00022¤tPage=1>

³⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-07-28&atto.codiceRedazionale=011G0161¤tPage=1>

³⁸ Si veda la tabella 2.7 a pagina 16. Il rapporto è disponibile all'indirizzo:

http://www.consob.it/documenti/Pubblicazioni/Rapporto_cg/rcg2013.pdf.

2.2 Eliminazione della violenza di genere

RI SULTANZE PRINCIPALI

- La violenza sessuale è stata riconosciuta in quanto "reato contro la persona" solo nel 1996. Nel 2009 le pene per le violenze sessuali sono state inasprite e una legge ha introdotto il reato di stalking. Il 19 giugno 2013 la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta Convenzione di Istanbul) è stata convertita in legge per approvazione all'unanimità del parlamento italiano.
- Il movimento femminile italiano è riuscito a costruire una rete nazionale di centri antiviolenza, che assicura la condivisione delle esperienze e il dialogo con le autorità pubbliche a livello locale e nazionale ed è diventata il cardine del servizio nazionale di assistenza telefonica gratuita per la violenza contro le donne. Le risorse e i fondi a disposizione di queste iniziative sono tuttavia insufficienti.
- Nel 1998 una legge sull'immigrazione ha introdotto la possibilità, per le vittime della tratta di persone, di ottenere un permesso di soggiorno speciale. La legge è stata integrata nel 2003 con l'aggiunta di disposizioni volte ad assicurare alle vittime assistenza a breve e a lungo termine. Nel complesso, il sistema italiano per la protezione delle vittime della tratta di persone è coerente con i principi guida adottati a livello internazionale, segnatamente per quanto concerne il rispetto dell'autonomia delle vittime e il loro diritto all'integrazione sociale.
- Nel 2006 è stata approvata una nuova legge volta a punire lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia.
- La mutilazione genitale femminile è stata vietata da una legge ad hoc nel 2006.

Fino a pochi anni fa (1996), la violenza sessuale era considerata un "reato contro la moralità pubblica". Sono stati necessari 19 anni di discussioni per modificare gli articoli del codice penale italiano relativi alla violenza sessuale e riconoscere che essa costituisce un "reato contro la persona" (legge n. 66/1996)³⁹. Tale legge sancisce la punibilità di qualsiasi atto sessuale o tentativo di ottenere un atto sessuale mediante violenza o coercizione come pure le avance o i commenti indesiderati a sfondo sessuale da parte di uomini e donne, bambini e adulti. Sono ugualmente inclusi i casi in cui non vi è contatto fisico tra l'aggressore e la vittima. La legge prevedeva inizialmente pene comprese tra 5 e 10 anni di carcere per la violenza sessuale commessa da un individuo, da 6 a 12 anni di carcere per la violenza di gruppo e da 3 e 6 anni di carcere per gli atti sessuali compiuti in presenza di bambini (di età inferiore ai 14 anni). La condanna può inoltre comportare la perdita della potestà del genitore.

Successivamente, per effetto delle pressioni esercitate dalle organizzazioni della società civile, sono state introdotte diverse modifiche e nuove leggi atte a contrastare il fenomeno della violenza. Di seguito viene presentata e commentata brevemente la normativa applicabile in materia di violenza di genere.

³⁹ Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1996-02-15;66!vig=>

Nel 1998 è stata approvata la legge contro la pornografia e lo sfruttamento della prostituzione.

Nello stesso anno la legge n. 286 (legge sull'immigrazione)⁴⁰ ha introdotto la possibilità, per le vittime della tratta di persone, di ottenere un permesso di soggiorno speciale. Tale legge è considerata molto progredita in quanto, diversamente da quanto avviene in altri paesi, il diritto delle donne al suddetto permesso di soggiorno non dipende dalla loro partecipazione attiva al processo contro i responsabili della tratta o gli sfruttatori.

La legge del 2001 sulla violenza domestica (154/2001)⁴¹ si applica a tutti i membri della famiglia (marito, moglie, partner convivente, figli, genitori) che subiscono violenza fisica e psicologica. La vittima può rivolgersi a un giudice per ottenere un "ordine di protezione" che obbliga l'autore delle violenze a lasciare la casa.

La legge del 2003 contro la tratta di persone (228/2003)⁴² offre alle vittime due diversi tipi di protezione: una tutela di primo intervento, che include l'accesso a un rifugio come pure l'assistenza psicologica e sanitaria, e il reinserimento sociale della vittima mediante un sostegno nella ricerca di un lavoro (sebbene sia privilegiato il reinserimento della vittima nel paese di origine). L'introduzione di questa legge ha completato il quadro legislativo relativo alla lotta contro la tratta, cui era stato dato inizio con la summenzionata legge sull'immigrazione. Nel complesso, il sistema italiano per la protezione delle vittime della tratta di persone è coerente con i principi guida adottati a livello internazionale, segnatamente per quanto concerne il rispetto dell'autonomia delle vittime e il loro diritto all'integrazione sociale⁴³.

Nel 2006, la legge n. 38/2006⁴⁴ ha definito le disposizioni atte a punire lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia (anche a mezzo di Internet)⁴⁵.

Nello stesso anno la mutilazione genitale femminile è stata vietata dalla legge n. 7/2006 (Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile). Ai sensi di detta legge, la mutilazione genitale femminile è definita come qualsiasi tipo di rimozione parziale o totale degli organi genitali femminili esterni, o altra modifica dei genitali femminili, effettuata su una giovane per ragioni culturali o di altro tipo in assenza di esigenze terapeutiche⁴⁶.

⁴⁰ Disponibile all'indirizzo: http://osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2013/04/d.lgs_286-98.pdf

⁴¹ Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2001-04-04;154>

⁴² Disponibile all'indirizzo: http://osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2013/04/Legge_228-2003.pdf

⁴³ La normativa italiana ha percorso quella europea, in particolare:

- la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani, che definisce la tratta degli esseri umani in termini di sfruttamento sessuale e del lavoro;
- la direttiva 2004/81/CE del Consiglio, che introduce un titolo di soggiorno per le vittime che cooperano con la polizia, i servizi inquirenti e altre autorità competenti (disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&rid=2>).

La decisione quadro del Consiglio è stata sostituita dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&rid=2>

⁴⁴ Disponibile all'indirizzo: <http://www.camera.it/parlam/leggi/06038l.htm>

⁴⁵ Conformemente alla decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, sostituita dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

⁴⁶ Detta legge è coerente con i principi degli interventi dell'UE sanciti nella risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2012 sull'abolizione delle mutilazioni genitali femminili (2012/2684(RSP), disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0261+0+DOC+XML+V0//IT>

Sempre nel 2006 è stato istituito un numero di pubblica utilità per le vittime di violenza: si tratta del 1522, un numero verde disponibile 24 ore su 24. Il numero costituisce lo snodo operativo che consente di trasferire le chiamate ricevute alla rete nazionale di nodi locali distribuiti sul territorio italiano. Ad oggi (2014), tuttavia, vi sono ancora molte aree del paese che non sono coperte dal servizio⁴⁷. Per contrastare la violenza sono inoltre disponibili altri numeri verdi, in particolare contro le mutilazioni genitali femminili, la tratta di persone e le discriminazioni razziali.

Nel 2009 la legge n. 38/2009⁴⁸ ha inasprito le sanzioni per le violenze sessuali, introducendo il reato di atti persecutori (stalking). La legge prevede la reclusione da sei mesi a quattro anni per qualsiasi condotta reiterata, minaccia o molestia tale da: (1) cagionare uno stato di ansia o di paura nella vittima; (2) ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di una persona al medesimo legata da relazione affettiva; (3) costringere la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita.

Nel 2012, la legge n. 172 ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (cosiddetta convenzione di Lanzarote)⁴⁹.

Nel giugno 2013 è stata istituita una task force contro la violenza sulle donne, che opera sotto l'egida della Presidenza del Consiglio dei ministri con l'obiettivo di sviluppare un osservatorio sulla violenza di genere⁵⁰. Il 19 giugno 2013 la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta Convenzione di Istanbul) è stata convertita in legge (legge n. 77/2013). La legge di ratifica della Convenzione è stata approvata all'unanimità dal Senato⁵¹.

In data 8 agosto 2013 il Consiglio dei ministri ha approvato una serie di misure volte a contrastare il fenomeno del femminicidio (legge n. 93/2013)⁵² mediante l'introduzione di pene più severe e il miglioramento degli strumenti per la protezione delle vittime.

Va tuttavia rilevato che la legislazione sulla violenza contro le donne non è frutto di un dibattito pubblico aperto e di un approccio culturale condiviso, ma si iscrive piuttosto nel quadro di una serie di riforme finalizzate sin dal principio a salvaguardare l'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini e la struttura familiare tradizionale. Nonostante il lento processo di integrazione dei requisiti internazionali in tale legislazione, destano preoccupazione la scarsa attenzione prestata alla fornitura di servizi alle vittime o alle sopravvissute e l'approccio generale alla questione. A tale riguardo il caso italiano è singolare rispetto al modello di intervento prevalente a livello internazionale, basato sulla creazione di un ampio partenariato cui partecipano soggetti pubblici come pure attori della società civile, che affrontano la questione da varie prospettive utilizzando competenze professionali diverse. I problemi principali in questo contesto sono la disponibilità di risorse e il coordinamento.

⁴⁷ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/numeri-di-pubblica-utilita-sezione/117-numero-verde-1522-antiviolenza-donna>

⁴⁸ Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;38>

⁴⁹ Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-10-01;172>.

Si veda anche: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/default_en.asp

⁵⁰ Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/primo-piano/2385-violenza-sulle-donne-guerra-convoca-task-force-interministeriale>

⁵¹ Disponibile all'indirizzo: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/07/01/13G00122/sg>.

Si veda anche: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about_en.asp

⁵² Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2013-08-14;93!vig=>

In Italia istituzioni e partiti politici prestano scarsa attenzione alla violenza contro le donne, manca un approccio globale al problema e la protezione e il riscatto delle vittime della violenza di genere sono stati a lungo considerati aspetti secondari. Inoltre il sistema italiano di servizi sociali si basa su un partenariato pubblico/privato (in cui il settore privato è spesso rappresentato da organizzazioni della società civile o terzo settore) e sulla ripartizione dei diversi compiti tra i vari livelli di governance (regioni, province e comuni). Questa impostazione ha dato origine a un sistema di servizi caratterizzato da profonde differenze a livello nazionale e da un'elevata variabilità delle pratiche in tutti i settori di intervento sociale, inclusi i servizi a favore delle donne vittime di violenza. Per questo motivo il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nella fornitura di servizi va considerato un trasferimento di responsabilità dalle istituzioni pubbliche alla società civile.

Ciononostante, l'esperienza dei centri antiviolenza e l'ampia gamma di attività da essi svolte costituiscono un importante buon esempio in questo ambito. La pluralità dei modelli di cooperazione tra i settori pubblico e privato e, più nello specifico, la creazione in tutto il paese di centri antiviolenza finanziati e promossi dalle organizzazioni della società civile connesse al movimento femminile italiano rappresentano i contributi più importanti apportati dall'Italia nella lotta alla violenza contro le donne. Il movimento femminile italiano è riuscito a costruire una rete nazionale di centri antiviolenza, che assicura la condivisione delle esperienze e il dialogo con le autorità pubbliche a livello locale e nazionale ed è diventata il cardine del servizio di assistenza telefonica gratuita per la violenza contro le donne.

Il Piano nazionale contro la violenza di genere approvato nel 2011⁵³ rappresenta un'occasione mancata a tale riguardo. Il piano, elaborato senza consultare le parti interessate, non presenta obiettivi chiari e non beneficia di un finanziamento adeguato da parte del governo centrale a causa degli ingenti tagli apportati alla spesa pubblica italiana. Le risorse a disposizione dei centri antiviolenza e, più in generale, dei centri di accoglienza per le donne provengono in molti casi esclusivamente dalle regioni o dalle autorità locali, e sono spesso molto ridotte.

⁵³ Disponibile all'indirizzo:

http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/piano_nazionale_antiviolenza.pdf

2.3 Le donne e il mercato del lavoro

RI SULTANZE PRINCIPALI

- Il divario di genere sul mercato del lavoro continua a essere considerevole. I tassi di occupazione femminile restano bassi, specialmente nel Mezzogiorno e, in generale, per le donne con un basso livello di istruzione.
- La carenza dei servizi per l'infanzia e, soprattutto, per gli anziani, a cui si aggiunge un'organizzazione rigida del lavoro, rende difficile conciliare la vita professionale e quella familiare. I tassi di disoccupazione femminile sono più elevati rispetto a quelli maschili; le donne incontrano difficoltà nell'avanzamento di carriera e sono sovrarappresentate nei posti di lavoro atipici e precari.
- Per promuovere l'occupazione femminile sono stati previsti fundamentalmente due tipi di misure: fornitura di servizi di assistenza e custodia dei bambini (cfr. la sezione 2.4) e incentivi (di vario importo e durata) per i datori di lavoro che assumono donne.
- Il divario retributivo di genere è uno dei più bassi nell'UE (5,8%), e ciò spiega perché l'interesse nei confronti di questo tema è scarso. Il fatto che tale divario sia così contenuto è dovuto alla preponderanza di donne con un alto livello di istruzione tra la forza lavoro femminile e alla presenza di un sistema di contrattazione collettiva forte, che non tiene conto del fattore "genere".
- La riforma del sistema pensionistico ha innalzato l'età pensionabile a 66 anni per tutti, uomini e donne, sia nel settore pubblico che in quello privato. Tuttavia, non sono state previste disposizioni per riequilibrare le enormi disparità che esistono in termini di reddito tra uomini e donne in pensione.

L'articolo 37 della Costituzione italiana sancisce la parità fra uomini e donne sul mercato del lavoro. L'ultimo ostacolo relativo all'accesso a una professione per le donne è stato rimosso nel 1999, quando le carriere militari sono state aperte a entrambi i sessi. La discriminazione diretta e indiretta, come definita dalla direttiva 2006/54/CE⁵⁴, è vietata per legge (legge n. 198/2006)⁵⁵; le denunce presentate dalle donne che ritengono di aver

⁵⁴ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

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), disponibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:01:IT:HTML>

⁵⁵ La stessa legge si riferisce anche alle seguenti direttive:

- direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 10 febbraio 1975 per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, GU L 45 del 19.2.1975, pag. 19.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:+31997L0080:IT:HTML>
- direttiva 97/80/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso, GU L 14 del 20.1.1998, pag. 6. Direttiva modificata dalla direttiva 98/52/CE (GU L 205 del 22.7.1998, pag. 66).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:+31997L0080:IT:HTML>
la risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale, riuniti in sede di Consiglio, il 29 giugno 2000, concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare; GU L 218 del 31.7.2000, pag. 5.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:218:0005:0007:IT:PDF>

subito una discriminazione sono trattate dalla rete delle consigliere e dei consiglieri di parità ai livelli nazionale, regionale e provinciale.

La maternità è tutelata⁵⁶; l'Italia vanta uno dei congedi di maternità obbligatori più lunghi dell'Unione (22 settimane), e anche il congedo parentale è relativamente generoso (Pronzato 2009). Tuttavia, in un contesto produttivo come quello italiano, dove il 95% delle aziende occupa meno di 10 impiegati, i datori di lavoro che temono lunghe assenze delle lavoratrici ricorrono talvolta alla pratica illegale che consiste nel far firmare alle giovani donne una lettera di dimissioni, senza data, da utilizzare per giustificare il licenziamento in caso di gravidanza. Sarebbero 800 000 le madri (che lavorano attualmente o che hanno lavorato in passato) a cui è stato chiesto, nel corso della loro vita lavorativa, di accettare tale pratica (ISTAT 2011, pag. 154). Per contrastare questo fenomeno, noto come "dimissioni in bianco", cfr. 1.2, è stata introdotta nel 2007 la legge n. 188/2007⁵⁷, abrogata pochi mesi dopo dal neo-eletto governo Berlusconi e parzialmente reintrodotta nel 2012, senza risultati significativi (Ballestrero, 2012). Attualmente, tale legge è nuovamente al vaglio del parlamento.

Il caso delle dimissioni in bianco è emblematico della situazione delle donne sul mercato del lavoro italiano. La parità di genere è sancita come principio, tuttavia il divario di genere nel mercato del lavoro continua a essere considerevole. È vero che tale divario si è recentemente ridotto, ma si tratta di un "miglioramento" dovuto più al peggioramento delle condizioni di lavoro maschili, che a un progresso di quelle femminili. Sinora, l'attuale crisi finanziaria e di bilancio non ha inciso tanto sulla quantità dell'occupazione femminile, quanto sulla sua qualità. In termini quantitativi, la crisi economica ha posto un freno alla tendenza positiva registrata dagli anni Settanta: a livello nazionale, il tasso di occupazione femminile è calato lievemente, passando dal suo livello massimo del 47,2% nel 2008 all'attuale 46,5% (2013Q4). Tuttavia, i settori caratterizzati da una presenza prevalentemente femminile (prestazione di cure e servizi sanitari, insegnamento e altri servizi) sono stati colpiti in misura minore dalla crisi e, allo stato attuale, le perdite di posti di lavoro non sono risultate così drammatiche per le donne come lo è stato per gli uomini. In alcuni ambiti, come l'assistenza alle persone anziane, si è addirittura registrato un aumento. Questa tendenza potrebbe aver incoraggiato le donne entrate sul mercato del lavoro a compensare la perdita di reddito del loro partner parzialmente o totalmente disoccupato: il numero delle coppie con figli in cui la donna è l'unica a provvedere al sostentamento della famiglia è infatti aumentato in maniera considerevole e costituisce adesso l'8,4% del totale; il tasso di inattività femminile è diminuito di 2 punti percentuali (Verashchagina e Capparucci, 2013)⁵⁸. Tuttavia, i tassi di occupazione femminile rimangono

-
- Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale. GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24.
<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=72782:cs&lang=en&list=72782:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hword s=&checktexte=checkbox&visu=>

⁵⁶ Anche in linea con:

- 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 [13]. GU L 145 del 19.06.96, pag. 4. Direttiva modificata dalla direttiva 97/75/CE (GU L 10 del 16.01.98, pag. 24). Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0034:IT:HTML>
- 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 [12]. GU L 348 del 28.11.92, pag. 1. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:it:html>

⁵⁷ Disponibile all'indirizzo: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=40565>

⁵⁸ Per l'effetto del "lavoratore aggiunto" cfr. anche Parlamento europeo (2012) e Commissione europea (2013).

bassi, specialmente nel Mezzogiorno e, in generale, per le donne con un basso livello di istruzione.

In termini di qualità, la crisi ha aggravato una situazione già alquanto critica per l'occupazione femminile, accentuando le debolezze strutturali: la carenza dei servizi per l'infanzia e, soprattutto, per gli anziani, a cui si aggiunge un'organizzazione rigida del lavoro, rende difficile conciliare la vita professionale e quella familiare. I tassi di disoccupazione femminile sono più elevati di quelli maschili; l'avanzamento di carriera è difficile e le donne sono sovrarappresentate nei posti di lavoro atipici e precari; la percentuale di donne con un lavoro part-time, che si attestava solitamente ben al di sotto della media UE, è adesso vicina alla media, con il 31%. Più della metà (54,4%) del lavoro part-time è involontario (media nell'UE a 27: 24,4%). In altri termini, i lavori a tempo pieno sono diminuiti, mentre quelli a tempo parziale hanno registrato un aumento (Villa 2013). La sovrarappresentazione delle giovani donne tra i lavoratori atipici, specialmente con disposizioni contrattuali che prevedono una protezione limitata o nulla, implica che molte giovani donne non possono fare affidamento su alcun reddito in caso di maternità.

Per favorire l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, l'Italia non ha mai elaborato una strategia efficace, basata sull'integrazione di diversi ambiti strategici (tra cui l'istruzione, la fiscalità ecc.), ma ha piuttosto affrontato il problema in maniera frammentaria. Negli ultimi anni, i responsabili politici hanno previsto principalmente due tipi di misure volte a migliorare l'occupazione femminile: la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia (cfr. la sezione 2.4 in basso) e gli incentivi (di vario importo e durata) per i datori di lavoro che assumono donne⁵⁹.

La riforma del mercato del lavoro del 2012 (legge n. 92/2012, nota come riforma Fornero, dal nome del ministro del Lavoro che l'ha promossa)⁶⁰ ha seguito un approccio più generale. Pur non rivolgendosi esplicitamente alle donne, queste ne erano indirettamente le destinatarie, in quanto la riforma mirava a ridurre la varietà delle disposizioni contrattuali previste per i lavori atipici e a ridurre l'uso improprio che veniva fatto di alcune di tali disposizioni.

La riforma introduce un'assicurazione sociale per l'impiego (ASPI), che estende il campo di applicazione del sistema di indennità di disoccupazione; essa facilita la transizione dalla scuola al mondo del lavoro e favorisce l'esperienza professionale per i giovani che si trovano ancora in un contesto di istruzione formale. Inoltre, la riforma include due misure innovative volte a favorire la conciliazione tra vita professionale e privata: 1) il congedo di paternità obbligatorio; 2) i voucher per l'acquisto di servizi per l'infanzia. È ancora troppo presto per valutare gli effetti dell'intero pacchetto di riforme Fornero, ma una novità accolta con favore consiste nell'attuazione di un sistema ben organizzato di raccolta dati

⁵⁹ Nel 2012, il decreto "Salva Italia" del governo Monti ha stanziato 232 milioni di EUR per la stabilizzazione dei contratti a tempo determinato e per favorire l'ingresso nel mondo del lavoro. Il decreto era destinato a tutti i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e alle donne di tutte le età. L'impatto si è rivelato minore del previsto e, come accade sempre con gli incentivi di questo tipo, non è chiaro quante delle conversioni di contratto o delle nuove occupazioni si sarebbero verificate in ogni caso. Nella stessa prospettiva, nel giugno 2013 il governo Letta ha varato un piano, finanziato con 794 milioni di EUR per un periodo di tre anni, a favore dell'occupazione dei giovani di età compresa tra 18 e 29 anni che fossero risultati privi di impiego da almeno sei mesi, o che non fossero iscritti a nessun corso di formazione o istruzione formale o che avessero una o più persone a carico. La percentuale di donne in questo gruppo di quasi 3 milioni di persone (la metà di suddetta fascia d'età) era considerevole, considerando che il tasso di disoccupazione delle donne tra i 25 e i 29 anni di età nel Mezzogiorno è superiore al 31%. È troppo presto per valutare l'impatto di questo piano, ma le stesse critiche ricevute dal decreto Monti (troppo ampio il pubblico di destinatari, troppo incerto l'impatto netto) si applicano anche in questo caso.

⁶⁰ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-07-03&atto.codiceRedazionale=012G0115¤tPage=1>

per monitorarne l'impatto – un sistema che potrebbe rivelarsi utile, adesso che è già in corso la riforma della riforma (cfr. il Job Act del nuovo governo Renzi).

L'attenzione rivolta alla questione del divario retributivo di genere nell'ambito della definizione delle politiche è scarsa e limitata soltanto al livello locale o al settore pubblico. I politici italiani vantano spesso uno dei divari retributivi di genere più bassi dell'Unione europea (5,8%), una tendenza che può essere ascritta alla preponderanza di donne con un alto grado di istruzione tra la forza lavoro femminile. Inoltre, la maggior parte delle donne con livelli di istruzione elevati sono impiegate nel settore pubblico (istruzione, servizio sanitario nazionale), dove gli stipendi non sono stati soggetti allo stesso declino conosciuto nel settore privato, caratterizzato da una maggioranza di lavoratori uomini. Se si prendono in considerazione i livelli di istruzione, il divario retributivo di genere si amplia, pur restando tra i più bassi in Europa. Ciò è riconducibile alla presenza, nel paese, di un forte sistema di contrattazione collettiva, in cui il fattore "genere" non è preso in considerazione. Tale situazione favorevole potrebbe tuttavia deteriorarsi per due motivi: a) la contrattazione a livello nazionale verrà progressivamente indebolita, mentre la contrattazione decentrata sta acquisendo un'importanza sempre maggiore; b) la crisi ha peggiorato le condizioni di lavoro delle giovani donne istruite i cui stipendi, in passato, innalzavano la media, mentre la maggior parte dei nuovi posti di lavoro si situano nel settore dei servizi di assistenza, un settore scarsamente retribuito e con un'elevata presenza femminile, che ha resistito molto meglio alla crisi rispetto ad altri comparti dell'economia (Sabbadini 2012).

Tale diminuzione delle opportunità occupazionali nel settore pubblico, dovuta ai tagli di bilancio, pone una seria minaccia agli investimenti nel capitale umano costituito dalle donne istruite.

Il settore pubblico, che offre alle donne una maggiore flessibilità (formale o informale) nell'organizzazione del lavoro e stipendi relativamente buoni, sta agendo come una sorta di surrogato delle politiche di conciliazione della vita professionale e di quella familiare (cfr. Solera, Bettio 2013).

Infine, va ricordata la riforma del sistema pensionistico⁶¹ (legge n. 214/2011)⁶². A partire dal 1° gennaio 2018, l'età pensionabile sarà portata a 66 anni per tutti, uomini e donne, sia nel settore pubblico che in quello privato. Dopo il 2018, è previsto un aumento graduale dell'età pensionabile (sulla base dell'aspettativa di vita) fino ai 70 anni. Invocata in nome della parità di genere e della sostenibilità finanziaria, la legge ha cancellato le condizioni originariamente più favorevoli per le donne, che rappresentavano una sorta di compensazione per il lavoro di cura e assistenza prestato nel corso della loro vita. Tuttavia, non sono state previste disposizioni per riequilibrare le enormi disparità che esistono in termini di reddito tra uomini e donne in pensione. La pensione media percepita da una donna con più di 65 anni ammonta, persino attualmente, al 69% circa di quella di un uomo della stessa età (Bettio, Tinios, Betti 2013). Con un calcolo dell'importo della pensione basato esclusivamente sui contributi versati dai lavoratori, il divario potrebbe assumere proporzioni drammatiche, data la sovrarappresentazione delle donne negli impieghi precari e le numerose interruzioni lavorative nel corso della loro vita professionale.

⁶¹ Cfr. anche il case study sull'Italia nel Parlamento europeo (2013).

⁶² Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-12-27&atto.codiceRedazionale=011G0256¤tPage=1>

2.4 Conciliazione tra vita privata e vita professionale

RI SULTANZE PRINCIPALI

- La famiglia (in particolare il lavoro delle donne all'interno della famiglia) ha sempre rappresentato la principale fonte di protezione sociale e di servizi assistenziali per gli Italiani, sulla base di quello che è stato definito il "modello mediterraneo di welfare".
- Il congedo di maternità obbligatorio è uno dei più generosi nell'UE (5 mesi); il congedo parentale è stato esteso di recente a un massimo di 6 mesi (10 mesi per la coppia). Nel 2012 è stato introdotto un congedo di paternità obbligatorio, di un giorno, a stipendio pieno;
- La fornitura di servizi a tempo pieno per l'assistenza e la custodia dei bambini varia considerevolmente tra le diverse regioni e città. A seguito del varo della strategia di Lisbona e degli obiettivi di Barcellona, i governi italiani hanno adottato una serie di piani volti ad aumentare i servizi di assistenza e custodia destinati soprattutto ai bambini tra gli zero e i due anni. Tra i bambini in età scolare fino ai 12 anni, la percentuale di coloro che usufruiscono dei servizi a tempo pieno scende al 15%.
- La cura degli anziani dipende fortemente dalla famiglia, in particolare dalle donne all'interno della famiglia, così come dall'aiuto delle badanti – donne immigrate provenienti prevalentemente dai paesi dell'Europa orientale, spesso sprovviste di un regolare contratto.
- L'organizzazione flessibile del lavoro, invocata da diversi provvedimenti, ha trovato attuazione raramente, data la scarsità di fondi e di incentivi per i datori di lavoro.

La famiglia (in particolare il lavoro delle donne all'interno della famiglia) ha sempre rappresentato la principale fonte di protezione sociale e di servizi assistenziali per gli Italiani, sulla base di quello che è stato definito il "modello mediterraneo di welfare" (Trifiletti 1999, Naldini 2003, Bettio e Plantenga, 2008). Questa tendenza ha essenzialmente ostacolato la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e lo sviluppo di servizi privati e pubblici di assistenza all'infanzia, alle persone disabili e agli anziani. Lo sviluppo del settore dei servizi avrebbe potuto creare nuovi posti di lavoro per tutti e, in particolare, per le donne. Di conseguenza, l'Italia registra sia un basso tasso di fecondità totale (1,43 nel 2012, a fronte di una media UE-28 di 1,58)⁶³ che un basso tasso di attività (52,6% per il terzo trimestre del 2013, a fronte di una media UE-28 del 66,1%). Da una recente indagine emerge che il 46% delle donne inattive ha lasciato il lavoro per problemi di conciliazione tra vita privata e professionale (ISFOL 2010, pag. 53). I dati INPS indicano che il 25% delle donne divenute madri nel 2009 non ha ripreso l'attività sul mercato del lavoro a quattro anni di distanza dal parto (Mundo 2012).

Negli ultimi anni, i responsabili politici hanno tentato di affrontare questa situazione ponendo l'accento sull'erogazione dei servizi all'infanzia, estendendo i congedi parentali e incoraggiando timidamente un'organizzazione più flessibile del lavoro.

⁶³ Un importante contributo a tale percentuale è apportato dalle donne straniere, il cui tasso di fecondità è pari a 2,37, mentre il numero di figli nati da cittadine italiane è di 1,29 per donna. Cfr. Gualtieri 2013.

I finanziamenti previsti per tali misure, rivelatisi sempre insufficienti, sono stati colpiti gravemente dai recenti tagli di bilancio.

2.4.1 Congedo di maternità, congedo di paternità e congedo parentale

Accanto al congedo di maternità obbligatorio di 5 mesi per tutte le donne che svolgono un lavoro subordinato e per le lavoratrici autonome registrate presso il sistema di previdenza sociale (vale a dire il 73% delle madri nel 2011), la cosiddetta legge sulla conciliazione del tempo di vita e di lavoro⁶⁴ ha esteso il congedo parentale a entrambi i genitori. Ciascun genitore ha il diritto individuale a usufruire di un congedo parentale di un massimo di 6 mesi (10 mesi per la coppia). Qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non inferiore a tre mesi, viene concesso alla coppia un bonus di un mese. Nel settore pubblico, il padre ha diritto al 100% della retribuzione per un periodo fino a 30 giorni. Dopo tale periodo, lo stipendio è ridotto in genere del 70% per un periodo massimo di 6 mesi ed equivale a zero per il rimanente periodo. I padri che si avvalgono dei congedi parentali estesi sono molto pochi. Alcune regioni e alcuni contratti collettivi prevedono disposizioni più generose⁶⁵.

Al fine di aumentare il coinvolgimento dei padri, la riforma Fornero (legge n. 92/2012)⁶⁶ ha introdotto un congedo di paternità obbligatorio di un giorno a stipendio pieno, così come due giorni aggiuntivi di congedo facoltativo, da sottrarre al congedo obbligatorio della madre. Si tratta di un piccolo passo verso un maggior coinvolgimento degli uomini: i dati INPS indicano che ogni madre si avvale in media di 18 settimane di congedo parentale nei primi tre anni di vita del bambino (Mundo 2012) e che l'88% del tempo dei congedi parentali è fruito dalle donne.

2.4.2 Servizi formali di assistenza all'infanzia

I servizi pubblici di assistenza all'infanzia sono forniti dai comuni locali. I finanziamenti a favore di tali servizi provengono principalmente dalle tasse locali, con il sostegno delle regioni e dei governi nazionali. Ciò determina un'ampia variabilità in termini di fornitura dei servizi di assistenza all'infanzia tra le diverse regioni e città, di cui solo una piccola minoranza ha conseguito l'obiettivo di Barcellona di fornire il servizio al 33% dei bambini tra gli zero e i due anni. Il tasso medio di copertura è del 13,5% dei bambini, esclusi i servizi educativi, ma in alcune parti del Sud Italia i servizi di assistenza all'infanzia sono quasi inesistenti⁶⁷.

⁶⁴ Legge n. 53/2000, inclusa adesso nel Codice nazionale per le pari opportunità (cfr. sezione 1.2.1)

⁶⁵ Tali iniziative sono in linea con la 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 [13].

GU L 145 del 19.6.1996, pag. 4. Direttiva modificata dalla direttiva 97/75/CE (GU L 10 del 16.1.1998, pag. 24).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0034:IT:HTML>

⁶⁶ Consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-07-03&atto.codiceRedazionale=012G0115¤tPage=1>

⁶⁷ Se si considerano soltanto i servizi di istruzione e assistenza per la prima infanzia, la media nazionale di copertura ammonta soltanto all'11,8%. I servizi pubblici all'infanzia per i bambini tra gli 0 e i 2 anni sono forniti soltanto dal 48,1% dei comuni italiani, con una copertura complessiva del 77,7% del territorio nazionale. La Calabria è la regione con il tasso di copertura più basso (2,5% nel 2011/2012). I dati pubblicati dall'ISTAT sono disponibili al seguente indirizzo:

http://www.istat.it/it/files/2013/07/Statistica_report_asili_nido_2011.pdf?title=Offerta+comunale+di+asili+nido+-+25%2Fflug%2F2013+-+Testo+integrale.pdf

L'inadeguatezza della fornitura di servizi di assistenza e custodia dei bambini di età inferiore ai tre anni è stata al centro dei dibattiti politici e accademici (Del Boca 2002) negli ultimi anni, quando è cresciuta la consapevolezza dell'importanza di tali servizi per sostenere l'occupazione femminile. A seguito del varo della strategia di Lisbona dell'Unione europea (2000-2010) e dell'adozione degli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo⁶⁸ di Barcellona del 2002, i successivi governi italiani hanno adottato piani a favore dell'aumento dei servizi di assistenza all'infanzia, in particolare per i bambini tra 0 e 2 anni. Tutti i governi hanno affrontato la questione secondo i rispettivi orientamenti politici ed ideologici, cosa che ha influito sulle priorità perseguite dal piano: maggiori finanziamenti per i servizi pubblici o per i voucher (fornitura del mercato privato); un maggiore accento sul controllo della spesa (micro-nidi, tagesmutter) o sulla qualità del servizio; un maggiore impegno con le aziende e l'occupazione (asili nido aziendali) o, ancora, una maggiore enfasi sull'istruzione e l'assistenza dei bambini⁶⁹.

Se la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia risulta molto bassa per la fascia d'età tra gli 0 e i 2 anni, la copertura di questi servizi per i bambini dai 3 anni fino all'età dell'obbligo scolastico equivale al 95% , con solo un 20% dei bambini che usufruisce di servizi di assistenza e custodia a tempo pieno. La percentuale di bambini che usufruiscono dei servizi a tempo pieno scende al 15% per l'età scolare fino ai 12 anni⁷⁰. Per queste due fasce di età, la custodia a tempo pieno è una questione delicata. Non esistono disposizioni nazionali in materia di strutture di custodia extrascolastiche e di attività extracurricolari, un problema importante in un paese dove le vacanze estive durano 13 settimane e molte scuole sono aperte 4-5 ore al giorno. La qualità e la quantità di questo servizio dipende dai fondi regionali e comunali, colpiti drasticamente dai recenti tagli di bilancio.

2.4.3 Servizi per gli anziani

La legge n. 104/1992⁷¹ consente ai lavoratori che assistono un parente disabile di usufruire di tre giorni di permesso al mese o di due ore di permesso giornaliero. La cura degli anziani dipende (ancora di più della cura dei bambini) dalla famiglia e dall'aiuto delle badanti, ossia donne immigrate, provenienti prevalentemente dai paesi dell'Europa orientale, spesso sprovviste di un regolare contratto. Si calcola che il numero di persone anziane assistite da

⁶⁸ Cfr.: Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000. Disponibile all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm; conclusioni della Presidenza a seguito della riunione del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, disponibili all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf
Risoluzione del Parlamento europeo sulla revisione a medio termine della Strategia di Lisbona, mercoledì 9 marzo 2005 - edizione finale, Strasburgo, revisione a medio termine della Strategia di Lisbona. P6_TA(2005)0069. Disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0069+0+DOC+XML+V0//IT>

⁶⁹ Possono essere menzionati tre piani:

- Il piano "Intesa 1", nell'ambito di "Italia 2020" (2009) ha distribuito 34 milioni di EUR tra le regioni a favore di misure di conciliazione definite in termini generali, lasciando alle regioni la decisione di come assegnare tali fondi: la maggior parte di essi è stata destinata ai servizi di assistenza all'infanzia.
- Il piano nazionale per la famiglia (2012) era destinato alla famiglia nel complesso e alle sue sfaccettate esigenze ma, con il sostegno del ministero per la Coesione, ha concentrato la propria attenzione sugli asili nido e sui servizi agli anziani avvalendosi dei fondi europei per le regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito del Fondo di coesione che non erano ancora stati investiti. La preferenza è stata accordata ai servizi di cura che potessero essere attuati agevolmente e in tempi rapidi.-
- La riforma Fornero (2012) assegna 300 EUR al mese, per sei mesi, alle madri lavoratrici al termine del congedo di maternità obbligatorio come alternativa al successivo congedo parentale. Tale misura non ha riscosso successo a causa della mancanza di informazione: l'opinione pubblica e molti prestatori di servizi non ne erano a conoscenza.

⁷⁰ I dati si riferiscono al 2011 e sono tratti dalla banca dati Eurostat UE-Silc.

⁷¹ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-02-17&atto.codiceRedazionale=092G0108¤tPage=1>

badanti sia quattro volte superiore di quello delle persone assistite nelle case di riposo e il doppio di quelle sostenute dai servizi a domicilio (Pasquinelli e Rusmini 2013).

2.4.4 Orari di lavoro flessibili

La legge sulla conciliazione del tempo di vita e di lavoro (ora inclusa nella legge n. 198/2006⁷²), unitamente a tutti i piani summenzionati, incoraggiano un'organizzazione flessibile del lavoro in termini di orari, telelavoro, condivisione del lavoro, risparmio delle ore o la possibilità di sostituzione per il lavoratore autonomo. Tuttavia, la mancanza di incentivi per i datori di lavoro e la scarsità dei fondi non hanno permesso la generalizzazione di talune migliori pratiche di successo a livello locale. Soltanto 6 regioni su 20 hanno presentato progetti per un'organizzazione flessibile del lavoro (cfr. MPO 2011).

⁷² Decreto Legislativo dell'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. Disponibile all'indirizzo: <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-05-31&atto.codiceRedazionale=006G0216¤tPage=1>

2.5 Diritti relativi alla salute e diritti riproduttivi

RI SULTANZE PRINCIPALI

- In Italia l'approccio generale prevalente alla salute delle donne è ancora circoscritto nell'ambito della ginecologia e della salute riproduttiva. In particolare, continua a mancare una strategia globale dal punto di vista della salute che accompagni l'invecchiamento delle donne.
- L'interruzione volontaria della gravidanza è disciplinata a norma di legge dal 1978. Il tasso di interruzione di gravidanza è uno dei più ridotti tra i paesi industrializzati. La legge italiana in materia consente l'obiezione di coscienza del personale responsabile degli interventi ginecologici; la percentuale degli obiettori di coscienza è elevata e in crescita. Tale fattore ostacola l'attuazione della legge.
- La legge del 2004 in materia di procreazione medicalmente assistita era inizialmente molto restrittiva, ma è stata modificata con numerosi interventi sia da parte dei tribunali che della Corte costituzionale, poiché molti aspetti erano considerati pericolosi per la salute della donna.
- Il tasso di mortalità materna è tra i più bassi al mondo; suscitano tuttavia preoccupazione l'eccessivo numero di parti cesarei e il fatto che l'anestesia epidurale non sia offerta in tutti gli ospedali del paese dotati di un reparto di ostetricia.

Il servizio sanitario italiano ha subito le conseguenze dei recenti tagli alla spesa pubblica, mentre le esigenze sanitarie della popolazione registrano un costante aumento a causa di diversi fattori: la domanda indotta dall'offerta, la mercificazione della malattia, il rapporto medico-paziente nonché l'effettivo deterioramento delle condizioni di salute della popolazione quale dimostrato dai recenti dati epidemiologici⁷³. Secondo l'OECD⁷⁴, nel 2012 la spesa pubblica complessiva per le politiche sanitarie in Italia ammontava a 1 842 euro pro capite.

Il Servizio sanitario nazionale è organizzato e finanziato a livello regionale⁷⁵, ma coordinato centralmente mediante i Livelli essenziali di assistenza (LEA) che identificano le prestazioni e i servizi che devono essere garantiti in tutti i settori di intervento (parametri di riferimento del servizio sanitario). Nell'ambito della sanità pubblica, in Italia si presta scarsa attenzione alle differenze di genere.

La presente sezione tratta le principali questioni pertinenti relative alla salute delle donne. Occorre sottolineare che l'approccio generale prevalente considera ancora la salute delle donne principalmente nell'ambito della ginecologia e della salute riproduttiva. Altri temi importanti oggetto di dibattito pubblico sono l'invecchiamento, l'aborto, la procreazione medicalmente assistita, il parto, il parto cesareo e l'anestesia epidurale.

⁷³ Condizioni metaboliche della popolazione, Fondazione Farmafactoring 2013.

⁷⁴ Cfr. i dati disponibili al seguente sito: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT.

⁷⁵ Il Servizio sanitario nazionale italiano è basato sui principi dell'universalità e della completezza. Istituito nel 1978, assorbe il 76,4% della spesa sanitaria totale ed è finanziato dal sistema fiscale generale. Torbica A. e Fattore G. 2005, pag. 41.

2.5.1 L'approccio prevalente alla salute delle donne

La legge 405 del 1975⁷⁶ (successivamente modificata dalla legge 194/1978 sull'aborto⁷⁷, dalla legge 184/1983⁷⁸ e dalla legge 476/1998⁷⁹ sull'adozione e sull'affido nonché dalla legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita⁸⁰) aveva già istituito la rete nazionale di consultori familiari con l'obiettivo di applicare un approccio olistico alla salute, incentrato sulla responsabilizzazione dei pazienti⁸¹, e prestando particolare attenzione alla salute delle donne⁸². La legge, allora molto all'avanguardia, non è mai stata attuata pienamente e adeguatamente⁸³. La ragione principale è il fatto che l'approccio olistico generale e il modello sociale di sanità contrasta con l'approccio tradizionale e il quadro organizzativo degli altri servizi offerti dal Servizio sanitario nazionale (Grandolfo 2002). I consultori familiari hanno inoltre incontrato l'opposizione della chiesa cattolica poiché erano considerati centri di promozione del controllo delle nascite.

La salute delle donne è ancora principalmente considerata nell'ambito della ginecologia e della salute riproduttiva. Soltanto di recente l'Istituto superiore di sanità (l'Istituto di ricerca e sorveglianza del ministero della Salute) ha attivato e finanziato una struttura ad hoc sulle differenze biologiche di genere e ha avviato il Progetto strategico salute donna 2008-2012⁸⁴. Il progetto ha avuto un impatto molto limitato sugli orientamenti e sulle norme in ambito sanitario e permane una grave carenza di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla salute della popolazione⁸⁵.

⁷⁶ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1975-08-27&atto.codiceRedazionale=075U0405¤tPage=1>.

⁷⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-05-22&atto.codiceRedazionale=078U0194¤tPage=1>.

⁷⁸ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1983-05-17&atto.codiceRedazionale=083U0184¤tPage=1>.

⁷⁹ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-01-12&atto.codiceRedazionale=099G0015¤tPage=1>.

⁸⁰ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-24&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>.

⁸¹ I servizi dei consultori familiari prevedevano l'assistenza psicologica per la maternità e la paternità, la consulenza in materia di contraccezione, la protezione della salute della donna e dei minori, l'offerta di informazioni sull'infertilità e sulla sterilità nonché il sostegno e l'informazione in materia di procreazione medicalmente assistita. Un ulteriore obiettivo dei consultori era quello di garantire informazioni sulle procedure di adozione e di affido dei minori (funzione considerata inadeguata da alcuni, poiché richiede personale altamente qualificato in diversi settori).

⁸² La legge italiana ha anticipato il contenuto della Carta di Ottawa sul diritto alla salute, promossa dall'OMS nel 1986.

⁸³ Secondo la legge, si sarebbe dovuto istituire un consultorio ogni 20 000 abitanti. In realtà non sono mai esistiti così tanti consultori e, al contrario, il loro numero è in diminuzione a causa dei tagli alla spesa pubblica. Nel 2007 i consultori erano 2 097 e nel 2009 soltanto 1 911.

⁸⁴ Il progetto ruota intorno a cinque priorità:

- malattie dismetaboliche e cardiovascolari;
- immunità ed endocrinologia;
- ambiente di lavoro;
- malattie iatrogene e reazioni avverse;
- determinanti della salute della donna.

⁸⁵ Nel 2010 è stata pubblicata un'edizione speciale di "Monitor", pubblicazione della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, dedicato alla medicina di genere. Ulteriori informazioni disponibili al seguente indirizzo: http://www.agenas.it/agenas_pdf/monitor_26.pdf.

2.5.2 Invecchiamento della popolazione

Secondo i dati delle Nazioni Unite, l'Italia e la Germania presentano la percentuale più elevata di popolazione di età superiore ai 60 anni in Europa, pari al 27%⁸⁶. La maggioranza è costituita da donne (78 uomini ogni 100 donne di età pari o superiore ai 60 anni e 53 uomini ogni 100 donne di età pari o superiore agli 80 anni). Continua tuttavia a mancare una strategia globale dal punto di vista della salute che accompagni l'invecchiamento delle donne. L'approccio prevalente alla salute delle donne, nonché alla salute dell'intera popolazione, è ancora basato sulla specializzazione, sebbene i documenti ufficiali raccomandino sempre l'adozione di un approccio olistico all'invecchiamento.

Un'altra questione importante riguarda la distinzione tra servizi sociali e servizi sanitari. In Italia i servizi sociali, a differenza dei servizi sanitari forniti dalle regioni, sono offerti dai comuni e comprendono l'assistenza a domicilio delle persone affette da gravi disabilità. A causa della suddivisione delle responsabilità, il coordinamento tra i servizi sanitari e l'assistenza a domicilio presenta molte difficoltà, a scapito dei soggetti che necessitano di cure.

2.5.3 Interruzione volontaria della gravidanza

In Italia l'interruzione volontaria della gravidanza è disciplinata dalla legge 194 del 1978⁸⁷. Da allora il fenomeno è ben documentato: ogni anno il ministero della Salute deve presentare una relazione al parlamento sull'applicazione della legge.

I dati disponibili (ministero della Salute 2012) mostrano che il tasso di interruzione di gravidanza (numero di interruzioni ogni mille donne fertili) è diminuito: dal 17,2 per mille nel 1982, all'8,0 per mille nel 2011 e al 7,8 per mille nel 2012. Si tratta di uno dei tassi più ridotti tra i paesi industrializzati. Le donne immigrate ricorrono all'interruzione di gravidanza più delle donne italiane, poiché spesso vivono in condizioni di emarginazione (in particolare se clandestine) e ignorano i mezzi contraccettivi (Sansonetti 2012). La variazione del tasso di interruzione di gravidanza registrata tra le regioni può dipendere anche dalla disponibilità delle strutture.

La legge italiana in materia di interruzione volontaria della gravidanza consente l'obiezione di coscienza del personale responsabile degli interventi ginecologici per quanto concerne le interruzioni di gravidanza⁸⁸. Nel 2011 la percentuale degli obiettori era pari al 69,3% dei ginecologi, al 43,1% degli infermieri e al 47,5% degli anestesisti. I dati variano considerevolmente a seconda della regione e ciò costituisce un ostacolo all'attuazione della legge, come indicato il 7 marzo 2014 dal Comitato dei diritti sociali del Consiglio d'Europa⁸⁹.

⁸⁶ Nazioni Unite, Dipartimento Affari sociali ed economici, Divisione Popolazione; dati disponibili all'indirizzo: <http://undesadspd.org/Ageing.aspx>.

⁸⁷ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-05-22&atto.codiceRedazionale=078U0194¤tPage=1>.

⁸⁸ Il personale può cambiare opinione ogni volta che desidera nel corso della vita professionale e ciò rende la scelta di obiezione più strettamente correlata agli interessi di carriera. Sfortunatamente non vi è modo di impedire al personale di abusare di tale opportunità, molto comune soprattutto tra i giovani ginecologi.

⁸⁹ La decisione del Comitato sostiene la posizione espressa dall'International Planned Parenthood Federation, dalla LAIGA (Libera associazione italiana ginecologi per l'applicazione della legge 194/78) e dagli avvocati italiani Marilisa D'Amico e Benedetta Liberali, i quali sostengono chiaramente che l'obiezione di coscienza del personale medico non può ostacolare il diritto delle donne di ricevere i servizi sanitari garantiti dalla legge italiana. Lo Stato italiano è tenuto a garantire che le donne abbiano accesso ai servizi di interruzione della gravidanza - come e

Dal 2009 la "pillola del giorno dopo" (mifepristone) è commercializzata nel paese dopo essere stata autorizzata dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). Nonostante il farmaco fosse già stato adottato in molti paesi dopo la sperimentazione, il ministero della Salute italiano ha richiesto un'ulteriore sperimentazione, avviata nel 2005 e conclusa nel 2009 quando il farmaco è stato infine approvato. Il protocollo seguito per l'assunzione della pillola è diverso da quello raccomandato dall'OMS⁹⁰. In Italia la pillola deve essere assunta durante le prime sette settimane di amenorrea, mentre l'OMS la raccomanda per le prime nove settimane di gestazione e prevede il ricovero nel periodo compreso tra l'assunzione del farmaco e l'espulsione del feto. Le interruzioni di gravidanza mediante mifepristone sono aumentate passando dal 3,3% nel 2010 al 7,3% nel 2011.

2.5.4 Procreazione medicalmente assistita (PMA)

Un'altra legge che ha influito sulla salute riproduttiva delle donne è la legge 40/2004⁹¹. Considerata molto restrittiva⁹², la legge è il risultato di un'intensa attività legislativa basata su diverse proposte e un ampio dibattito avviato nel 1998 quando il primo progetto di legge è stato presentato in parlamento (Zanini 2011). Tuttavia, dopo diversi interventi sia da parte dei tribunali che della Corte costituzionale, poiché molti aspetti erano considerati pericolosi per la salute della donna, l'attuale normativa in materia di procreazione medicalmente assistita non prevede più la creazione di un numero limitato di embrioni e non impone più un unico e immediato trasferimento obbligatorio del prodotto del trattamento nell'utero.

2.5.5 Parto cesareo

L'Italia si annovera tra i paesi con i migliori risultati al mondo in materia di salute materna, registrando un tasso di mortalità materna di 4 su 100 000 (WHO, UNICEF, UNFPA, WORLD BANK, 2010). L'unica fonte di preoccupazione è l'elevata incidenza di parti cesarei sul totale e rispetto agli altri paesi avanzati. Nel 2011 si sono registrati 377 parti cesarei su mille. È stato evidenziato che ciò è il risultato di comportamenti opportunistici da parte delle ASL, le quali ottengono un rimborso più elevato optando per una medicalizzazione del parto. Si è inoltre indicato che tale situazione potrebbe essere una conseguenza delle paure dei ginecologi (la medicalizzazione stabilisce un controllo razionale su un parto che potrebbe essere rischioso) e delle paure delle donne che spesso giungono al termine della gravidanza scarsamente preparate.

Per tale ragione il ministero della Salute, insieme all'Istituto superiore di sanità, ha attivato il progetto "Percorso nascita", al fine di promuovere il parto naturale tra le donne. Il progetto rientra nell'iniziativa generale del Progetto obiettivo materno infantile (POMI), nell'ambito della rete dei consultori familiari⁹³.

quando richiesto. Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.ippfen.org/news/major-victory-europe-international-women%E2%80%99s-day>.

⁹⁰ OMS "Safe abortion: technical and policy guidance for health systems", seconda edizione: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70914/1/9789241548434_eng.pdf?ua=1.

⁹¹ Disponibile all'indirizzo:

<http://www.normativa.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-24&atto.codiceRedazionale=004G0062¤tPage=1>.

⁹² La posizione di guida morale della Chiesa cattolica è stata presa in seria considerazione dai conservatori durante il dibattito.

⁹³ Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente: <http://www.epicentro.iss.it/focus/consultori/grandolfo.asp>

2.5.6 Anestesia epidurale

In Italia l'anestesia epidurale non è offerta in tutti gli ospedali del paese dotati di un reparto di ostetricia, sebbene il servizio sia incluso dal 2013 nell'elenco dei LEA. Secondo una relazione⁹⁴ riguardante l'erogazione di servizi da parte del Servizio sanitario nazionale, l'anestesia epidurale è disponibile in tutti i reparti di ostetricia soltanto in due regioni, la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia-Giulia. In altre regioni, soprattutto meridionali, quali la Sicilia o la Basilicata, il servizio è raramente disponibile (solo nel 6,2% e nel 14,3% dei reparti di ostetricia rispettivamente).

È in corso un dibattito sulla possibilità di adottare tale soluzione per alleviare il dolore durante il travaglio. La ragione alla fonte della mancanza del servizio potrebbe essere che alleviare il dolore durante il parto non è considerato una priorità e che pertanto non si mettono a disposizione risorse finanziarie a tal fine.

⁹⁴ Relazione pubblicata da Cittadinanzattiva, una nota organizzazione della società civile che monitora costantemente la disponibilità e i costi dei servizi pubblici. La relazione è disponibile all'indirizzo: <http://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/salute/politiche-sanitarie/4921-osservatorio-civico-sul-federalismo-in-sanita-rapporto-2012.html>.

3. CONCLUSIONI

Nonostante i progressi registrati negli ultimi anni in Italia in materia di parità di genere, le questioni riguardanti la salute riproduttiva e la rappresentazione politica delle donne rimangono controverse. In seguito alla crisi economica del 2007, le donne hanno dimostrato di poter contribuire in egual misura al benessere economico delle famiglie e di non voler tornare al loro ruolo tradizionale. Hanno continuato la ricerca di un lavoro anche dopo essere state licenziate e alcune di loro sono entrate nel mercato del lavoro per la prima volta per contribuire al reddito della famiglia in un periodo di disoccupazione diffusa tra gli uomini. Il numero delle donne è ancora superiore a quello degli uomini nelle scuole superiori e nelle università.

Le organizzazioni della società civile composte da donne hanno avviato un ampio ventaglio di iniziative dopo molti anni di silenzio. Tuttavia, la posizione delle donne non è migliorata per tutti nello stesso modo: si registrano progressi maggiori al nord rispetto al sud nonché per le donne con un livello di istruzione più elevato.

La crisi economica mette a dura prova alcuni dei risultati conseguiti. La fornitura generale dei servizi di assistenza finalizzati a sostenere l'occupazione femminile è debole e risente dei tagli al bilancio. Ciò vale in particolare per i servizi destinati alle donne anziane e per l'assistenza e la custodia dei bambini al di fuori della scuola, poiché si prevedono pochi investimenti in tali settori. L'occupazione delle donne e l'indipendenza economica sono compromesse sia dalle difficoltà sempre maggiori di conciliare vita lavorativa e vita familiare sia dalla crescente disoccupazione che interessa il settore dei servizi dal 2010 nell'ambito della seconda ondata della crisi. Il fatto che la sensibilizzazione sulle questioni trattate contribuisca a delineare le future politiche dipenderà anche dalla possibilità che le donne ottengano un'adeguata rappresentazione politica.

BIBLIOGRAFIA

- Ballestrero, M. V. (2012), *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli.
- Bettio F., Tinios P. e Betti G. (2013) *The gender gap in pensions in the EU*, European Commission, Directorate-General for Justice
- Bettio F. e Plantenga J. (2004) "Comparing Care Regimes in Europe", *Feminist Economics*, 10 :85-113
- Crainz G. 2003, *Storia del miracolo italiano*, Roma, Donzelli Editore
- Del Boca D. (2002) "The Effect of Child Care and Part-time Employment on Labor supply and Fertility", *Journal of Population Economics* 14: 549–573
- De Pasquale A. e Lelleri R. (2005) "L'utilizzo dei congedi parentali prima e dopo l'entrata in vigore della legge 53/2000", nell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, Bologna, Il Mulino
- Fondazione Farmafactoring (2013) *Il sistema sanitario in controlloce*, Rapporto 2013
- Grandolfo M. (2002), "I consultori familiari tra innovazione e tradizione. vecchi e nuovi compiti istituzionali", disponibile all'indirizzo: <http://www.epicentro.iss.it/problemi/consultori/consultori.pdf>
- Gualtieri, G. (2013), "Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti" disponibile all'indirizzo: www.regioni.it/it/show-natalit_e_fecondit_della_popolazione_residente_caratteristiche_e_tendenze_recenti/news.php?id=324966
- Lombardo E. del Giorgio E. (2013), "EU antidiscrimination policy and its unintended domestic consequences: the institutionalization of multiple equalities in Italy", *Women's Studies International Forum* 39: 12-21
- Mundo A. (2012), *Analisi dei dati sull'utilizzo del congedo parentale: focus sulla situazione del Paese*, presentazione alla conferenza "Maternità, paternità & lavoro: istruzioni per l'uso"
- Naldini M. (2003), *The family in the Mediterranean welfare states*, Abingdon and New York : Routledge
- Pasquinelli S.e Rusmini G. (2013), *Badare non basta. Attori, progetti, politiche*, Roma, Ediesse.
- Pronzato C. D. (2009), "Return to work after childbirth : does parental leave matter in Europe ?" *Rev. Ec. Household*, 7 : 341-60.
- Rodotà S.(1981) "Il diritto di famiglia" In AA. VV *Ritratto di famiglia degli anni '80*, Bari, Laterza
- Sabbadini L.L. (2012) *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, documento presentato alla conferenza del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), Stati generali sul lavoro delle donne in Italia
- Sansonetti S. (2010), "Social Indicators of Secularisation in Italy", Kosmin B. e Keysar A., *Secularism Women and the state. The Mediterranean World in the 21 Century* : 139-153
- Solera C. e Bettio F. (2013), *Women's Continuous Careers in Italy: The Education and Public Sector Divide*, *Population Review*, 52

- Torbica A. e Fattore G. (2005), The "Essential Levels of Care" in Italy: when being explicit serves the devolution of powers, *The European Journal of Health Economics* 6 (Suppl. 1): 46-52. Disponibile all'indirizzo: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1388084/>
- Trifiletti R. (1999), "Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women" *Journal of European Social Policy*, 9: 49-64
- Verashchagina, A. e Capparucci, M. (2013) "Living through the crisis in Italy. Labour market experience of men and women", in M.Karamessini e J.Rubery, *Women and Austerity. The economic crisis and the future for gender equality*, London and New York, Routledge
- Villa, P. (2013) Il lavoro part-time in Italia ai tempi della crisi, disponibile all'indirizzo: <http://www.ingenere.it/articoli/italia-il-lavoro-part-time-ai-tempi-della-crisi>
- Zanini G. (2011), "Abandoned by the State, betrayed by the Church: Italian experiences of cross-border reproductive care", *Reproductive BioMedicine Online* 23: 565–572. Disponibile all'indirizzo: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1472648311004731>

Documenti ufficiali

- Parlamento europeo (2012), Dipartimento tematico C, Analysis of five national reform programmes 2012 regarding the pursuit of the union's gender equality objectives. Disponibile all'indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462510/IPOL-FEMM_ET%282012%29462510_EN.pdf
- Parlamento europeo (2013), Dipartimento tematico C, Study on Gender aspects of the effects of the economic downturn and financial crisis on welfare systems, 2013. Disponibile all'indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474396/IPOL-FEMM_ET%282013%29474396_EN.pdf
- Commissione europea (2013), The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies, Synthesis report. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf
- ISTAT (2011), Relazione Annuale
- ISTAT (2012) Natalità e fecondità della popolazione residente, Statistiche
- Ministero della Salute (2012) Relazione del ministro della salute sull'attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78). Disponibile all'indirizzo: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2023_allegato.pdf
- MPO 2010, Intesa "conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" conferenza unificata del 29 aprile 2010
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2012) Misure per attuare la parità e le pari opportunità nella pubblica amministrazione, Rapporto supplementare, http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1119766/report_pari_opp_2013.pdf
- WHO, UNICEF, UNFPA, WORLD BANK (2010), Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Disponibile all'indirizzo: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241500265_eng.pdf

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C** DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Ruolo

Le unità tematiche sono servizi di ricerca che forniscono consulenza specializzata alle commissioni, alle delegazioni interparlamentari e ad altri organi parlamentari.

Aree tematiche

- Affari costituzionali
- Giustizia, libertà e sicurezza
- Uguaglianza di genere
- Questioni giuridiche e di diritto parlamentare
- Petizioni

Pubblicazioni

Consultare il sito internet del Parlamento europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTOGRAFIE:
iStock International Inc.



ISBN: 978-92-823-5777-4

DOI: 10.2861/6440