

La prima legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere. Innovazioni e questioni aperte

Serena Vantin

*Dottoranda in Scienze politiche
Università di Pisa*

Sommario

All'interno del panorama internazionale ed europeo in tema di divieto contro le discriminazioni sulla base del genere, la legge quadro 27 giugno 2014 n. 6 della Regione Emilia-Romagna, è la prima normativa italiana a trattare l'argomento in modo sistematico e approfondito. Essa contiene previsioni significative in merito a tematiche già "tradizionalmente" associate alle discriminazioni di genere (come le violenze maschili contro le donne e le problematiche giuslavoristiche), nonché disposizioni che riguardano ambiti e temi "innovativi" (dagli stereotipi alla medicina di genere). Il presente articolo illustra il contenuto della legge, mettendo a fuoco anche talune questioni aperte che, per essere effettivamente risolte, richiedono l'intervento del legislatore nazionale.

Parole chiave: discriminazione, genere, parità.

Abstract. *On the first framework law on equality and against gender discrimination. Novelties and open issues.*

In the International and European context of gender non-discrimination, the framework law 27th June 2014 nr. 6 of Emilia-Romagna Region is the first Italian law which systematically deals with this topic. Meaningful provisions on "traditional" issues connected with gender discrimination are set forth (such as male violence against women and labor issues), as well as "new" provisions on "innovative" matters (from stereotypes to gender medicine). This article describes the framework law contents, considering also some unaddressed issues to be overcome at a national level.

Keywords: discrimination, gender, equality.

1. Dallo scenario internazionale al contesto infranazionale: i percorsi della parità

Il tema del contrasto alle discriminazioni di genere, dal punto di vista normativo, è da tempo oggetto di attenzione da parte del diritto internazionale, in particolare nel quadro delle formulazioni programmatiche relative alla promozione, alla tutela e alla garanzia dei diritti umani.

Già nel 1948, la *Dichiarazione universale dei diritti umani* – affermando che «tutti gli esseri umani nascono liberi in dignità e diritti (art. 1) [...] senza distinzione alcuna [...] fondata sul] sesso (art. 2)»¹ – ne proponeva una prima, anche se ancora vaga, formulazione².

Successivamente, la *Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne* (Risoluzione ONU n. 2263 [XXII] del 1967) e la *Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (CEDAW, 1979) hanno fornito una trattazione dettagliata e specifica della tematica, costituendo, ancora oggi, riferimenti di assoluto rilievo³.

In questo scenario è andato approfondendosi, come è noto, il fenomeno della *regionalizzazione*⁴ dei diritti umani, in forza del quale la codificazione degli stessi tende a concentrarsi sempre più a livello di macro-aree geo-politiche, consentendo, da un lato, la maggiore vicinanza alle sensibilità culturali specifiche, dall'altro lato, la previsione di strumenti e organi di controllo più vicini agli Stati e dunque potenzialmente più efficaci.

In quest'ottica, la più complessa questione della discriminazione (a più livelli) contro le donne ha spesso assunto il taglio di quella che ne è sovente una delle manifestazioni più drammatiche e diffuse: la violenza di genere, ovvero – e più propriamente – la violenza maschile contro le donne⁵. La macro-area americana ha infatti adottato nel 1994 la *Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza nei confronti delle donne*; la macro-area africana si è dotata del *Protocollo alla Carta Africana dei diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa* (noto come *Protocollo di Maputo*, 2003) e, più recentemente, l'Europa – al termine di un percorso normativo avviato

1 La *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* contiene infatti la prima formulazione del principio di non discriminazione sulla base del sesso. Tale principio è ribadito all'art. 16 della Dichiarazione, in relazione ai «diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all'atto del suo scioglimento».

2 Di "reticenza" della Dichiarazione rispetto alle questioni di genere ha parlato, per esempio, Pietro Costa (2010).

3 Per una panoramica si vedano Bernacchi (2000); Degani (2010); Corti, a cura di (2012).

4 Su cui si veda Pariotti (2008), pp. 49-51.

5 Ho avuto modo di trattare più approfonditamente tali tematiche nell'ambito delle lezioni seminariali che ho tenuto negli ultimi anni presso il corso di Teoria e prassi dei diritti umani del Prof. Thomas Casadei (Università di Modena e Reggio Emilia), in occasione della "Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne": «Le donne sono umane?» *Le riflessioni di Catharine MacKinnon* (23 novembre 2012), *La proposta di Catharine MacKinnon nel contesto giurisprudenziale europeo* (25 novembre 2013), *I diritti umani delle donne nelle fonti internazionali* (17 novembre 2015), *La Giornata internazionale contro la violenza maschile sulle donne* (25 novembre 2015).

già da decenni⁶ – ha adottato la Convenzione di Istanbul (*Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2011).

Tali documenti, e in particolare il più recente, per quanto dichiaratamente rivolti all'ambito specifico delle violenze, rappresentano passaggi importanti nel percorso di presa di coscienza politica e giuridico-istituzionale sia delle *radici culturali* della violenza (e della discriminazione) di genere sia del carattere *trans-culturale* di tali fenomeni⁷. Spingendo la regionalizzazione dei diritti umani alle sue conseguenze più compiute, tali Convenzioni costituiscono inoltre riferimenti normativi vigenti e applicabili per tutte quelle entità legislative che, entro la propria giurisdizione, riflettono su questi temi nel quadro di contesti politici via via più ristretti e particolari, nazionali e infra-nazionali⁸.

In questo frangente e, a livello macro-regionale, sotto la vigenza giurisdizionale della Convenzione di Istanbul⁹, va inserita la legge quadro 27 giugno 2014 n. 6 della Regione Emilia-Romagna, promulgata al termine di un originale percorso istituzionale¹⁰, e recentemente novellata dall'art. 17 della legge regionale 29 dicembre 2015 n. 22: si tratta della prima legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere in Italia. L'obiettivo dichiarato del testo legislativo è quello di «contrastare», con riferimento alle competenze amministrative regionali che competono all'ente emiliano-romagnolo,

«ogni tipo di violenza e discriminazione di genere [...]; promuovere la cultura della rappresentanza paritaria, del potere condiviso, della prevenzione, della cura e del benessere della persona anche in relazione

6 Si vedano a questo proposito, in una letteratura in continua espansione, Castangia e Biagioni, a cura di (2011) e FRA (*European Union Agency for Fundamental Rights*) in collaborazione con la Corte Europea dei Diritti Umani (2011).

7 Cfr. Parolari, 2014, p. 863.

8 In tema di pluralità degli ordinamenti giuridici si rinvia a Modugno (1985) e a Bianco (2002).

9 Ratificata dall'Italia in data 1 settembre 2013 (in vigore a partire dall'1 agosto 2014).

10 Il percorso che ha condotto all'elaborazione della legge in questione ha avuto inizio, nel 2012, con l'istituzione della "Commissione per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini", dotata di poteri consultivi e, aspetto fortemente innovativo, legislativi: tale Commissione, presieduta dall'avvocata e consigliera Roberta Mori, ha provveduto alla formulazione del testo di legge, recependo ben tre proposte di iniziativa popolare, e mantenendo un dialogo costante con le associazioni e gli enti locali mediante numerose informative di approfondimento svolte dalla Commissione, visite a tutti i Centri antiviolenza dell'Emilia-Romagna, udienze conoscitive aperte al pubblico. Molte delle riflessioni qui raccolte sono frutto della mia diretta partecipazione a questo percorso e al dibattito che si è svolto in occasione dell'udienza conoscitiva conclusiva, avvenuta in data 9 giugno 2014 presso l'Assemblea legislativa.

al genere; [di implementare] l'educazione e la valorizzazione delle differenze di genere per il contrasto agli stereotipi contro tutte le discriminazioni [...] dirette e indirette; [nonché di] valorizza[re] la differenza di genere e l'affermazione delle specificità»¹¹,

attraverso la collaborazione tra istituzioni e parti sociali ed economiche interessate.

Come già si evince dai principi e dalle finalità introduttive sopra citati (Artt. 1-2), la legge costituisce un esito normativo decisamente interessante, sia per le modalità innovative con cui tratta tematiche già “tradizionalmente” connesse alle discriminazioni di genere – come le violenze domestiche ma anche quelle legate alla sfera lavorativa e professionale –, sia per la trattazione di ambiti inediti, talvolta già presenti nel testo della Convenzione di Istanbul, talvolta di propria esclusiva elaborazione.

La portata teorica di un testo di legge che prenda davvero sul serio i diritti di cittadinanza delle donne, in modo sistematico e approfondito, è stata, del resto, già messa in luce da moltissime filosofe e giuriste, oltre che da militanti e attiviste¹²: assumendo tra tutte la prospettiva del *Contratto Sessuale* di Carole Pateman (1988), che ha molto influenzato la riflessione femminista italiana a partire da Letizia Gianformaggio, Tamar Pitch e Adriana Cavarero¹³, i diritti di cittadinanza scaturirebbero infatti dal «diritto sessuato», e costituirebbero, insieme a quest'ultimo, le due dimensioni della medesima struttura sociale e politica. È dunque proprio dal mondo del diritto, e in primo luogo dall'organo legislativo, che dovrebbe avviarsi la riflessione critica sul ripensamento della sfera politico-giuridica in termini post-patriarcali: solo riformulando il diritto si potranno eliminare i patriarcati post-moderni, ovvero i patriarcati cd. «fraternali», per citare Pateman, in cui il diritto-potere esercitato dagli uomini sulle donne è svincolato dalla dimensione della paternità ed è esteso alla più ampia categoria dei “fratelli”, gli *uomini in quanto uomini*.

Il tradizionale dilemma femminista della cittadinanza, cioè la scelta impossibile se diventare cittadini, al maschile, oppure rivendicare capacità e qualità che nella cittadinanza

11 Artt. 1.2, 2.1 e 2.2.

12 Un riferimento utile, per un'esaustiva trattazione della materia, è il volume curato da Casadei (2015), il primo testo in lingua italiana a occuparsi espressamente e in maniera organica delle teorie del “giusfemminismo”.

13 Si vedano in part. Gianformaggio (2005), Pitch (1998), Cavarero (1999).

neutro-maschile non hanno valore (cfr. Boccia 2002; Loretoni 2014), può essere superato soltanto modificando preventivamente il paradigma, la norma, della cittadinanza stessa. La partecipazione sociale e politica delle donne è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la loro piena appartenenza: occorre anche scalfire la cultura politica e giuridica dal suo interno. È nota, a questo proposito, la proposta di Luce Irigaray di introdurre una Carta dei diritti sessuati nella Costituzione europea (Irigaray 1989 e 1994), in modo da far convergere i principi “neutri” della democrazia con quelli di una civiltà fondata sulle differenze di genere.

L’interrogativo che risulta decisivo, nell’ottica richiamata, è il medesimo che sembra soggiacere al progetto intellettuale cui la legge della regione Emilia-Romagna pare rimandare: come viene costruita “la sfera politico-giuridica”, come è possibile ripensarne le fondamenta, chi ha il potere di decidere cosa è politico o giuridico e cosa non lo è?

A partire da queste domande, si volgerà ora lo sguardo, nel dettaglio, ai caratteri salienti della legge n. 6/2014, mettendone a fuoco prima gli aspetti più tradizionali (§2) e più innovativi (§3), poi alcune questioni aperte e possibili criticità da superare con l’intervento del legislatore nazionale (§4).

2. Le tematiche “tradizionali”: violenze e ambito occupazionale

All’importante e centrale tematica delle violenze di genere è dedicato il cuore della legge regionale n. 6/2014, ovvero il Titolo V, che si apre configurando le violenze nei confronti delle donne come «violazione dei diritti umani»¹⁴ e come «espressione di una cultura discriminatoria e stereotipata basata su relazioni di potere diseguale tra uomini e donne» (art. 13.1.b). Il *wording* recepisce e richiama chiaramente quello della Convenzione di Istanbul che, all’articolo 3 lettera a, configura la violenza di genere come «una violazione

14 Come si legge anche nelle definizioni, all’art. 3.1.g.

dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne», conferendo alla questione una dimensione non privata e familiare bensì prettamente *collettiva e politica*¹⁵.

È invece peculiare la menzione (sia in apertura del Titolo, all'art. 13.1.d, sia oltre e più dettagliatamente, all'art. 20) degli autori (maschi) delle violenze di genere, nei confronti dei quali la legge prevede programmi di recupero e «specifici progetti e servizi sperimentali»¹⁶. Tali misure, ancora non del tutto consolidate nella prassi¹⁷, trovano un antecedente normativo solo nei parametri descritti nella Racc. 5 (2002) del Consiglio d'Europa in tema di «programmi di intervento per gli autori delle violenze» (artt. 50-53). Nella raccomandazione, in particolare, si prevede l'adozione di strumenti «finalizzati ad incoraggiare gli autori di violenze ad assumere atteggiamenti privi di violenza permettendo loro di prendere coscienza delle loro azioni e di riconoscere le loro responsabilità», non solo a titolo di pena sostitutiva, ma anche quali misure supplementari a partecipazione volontaria finalizzate a prevenire successive violenze e collocate nel contesto di centri specializzati che operino in maniera coordinata a quelli di protezione delle vittime.

Proprio il tema della *prevenzione* gioca un ruolo fondamentale in tutto il Titolo V della legge in esame, ed è dichiaratamente perseguito tramite il «coordinamento con tutti i soggetti istituzionali e non, impegnati sul tema» (art. 16.1). A questo proposito, occorre mettere in evidenza il notevole sforzo istituzionale finalizzato alla creazione di una *rete capillare e multilivello* a sostegno delle vittime di atti violenti: in particolare, attraverso il raccordo con i Centri Anti-Violenza, le Case Rifugio e altre soluzioni abitative temporanee. È inoltre sollecitata la creazione di una «rete istituzionale integrata» per l'inserimento lavorativo e formativo delle donne vittime di violenza (art. 16) e la disposizione di misure preventive di sicurezza urbana, in collaborazione con la polizia locale.

15 Sul punto si veda Parolari, 2014, p. 869.

16 Art. 20.1. Sui temi della «virilità» e della «in-differenza» tra maschile e femminile, si possono vedere i contributi di Bellassai e Bilotta raccolti in Turri, a cura di (2013), rispettivamente alle pp. 225-236 e alle pp. 63-80.

17 Ma comunque già presenti in alcune realtà territoriali: si vedano, in particolare, i Centri di ascolto per uomini maltrattanti delle città di Modena, Ferrara, Rimini e Forlì.

Il Titolo V termina con tre articoli dedicati alla prevenzione dei fenomeni della tratta e della schiavitù¹⁸, dei matrimoni forzati e delle mutilazioni genitali femminili (Artt. 22; 23; 24). Emerge chiaramente, anche in questo caso, l'adesione alle disposizioni della Convenzione di Istanbul riguardo temi sempre più rilevanti nello scenario globale (artt. 37, 38, 39).

Un'altra tematica "tradizionalmente" – almeno in Europa¹⁹ – connessa al tema delle discriminazioni di genere è quella del lavoro e dell'ambito occupazionale: a questa è dedicato il Titolo VI della legge in esame.

Il lavoro è riconosciuto come «fattore di sviluppo e fonte di realizzazione sociale della persona» (art. 27.1)²⁰: nell'ottica sostanziale del principio di uguaglianza, la legge promuove l'effettiva parità tra i generi sia al momento dell'*accesso* al lavoro (processi di selezione e bandi, su cui l'art. 29.1), sia nel corso dello *svolgimento* del rapporto di lavoro (in merito al quale la Regione si impegna a realizzare un'equa «normativa contributiva», «parità salariale», nonché l'adeguata «flessibilità oraria e organizzativa»: art. 29.2), sia, infine, al momento dello *scioglimento* del rapporto di lavoro (in questo senso si veda l'art. 32 che

18 È particolarmente importante la previsione, all'art. 22.1, di programmi di protezione, assistenza e integrazione sociale, nonché di interventi di prevenzione socio-sanitaria, per le persone che si prostituiscono.

19 Le prime rivendicazioni in materia anti-discriminatoria emersero in Europa in ambito gius-lavoristico: il principio di non discriminazione sulla base del sesso fu infatti introdotto a partire dalle rivendicazioni della Francia (unico Paese in cui era già stato riconosciuto il diritto all'uguale corrispettivo tra lavoratori e lavoratrici) per far sì che, dal punto di vista salariale, i suoi lavoratori non risultassero svantaggiati rispetto ai loro colleghi europei. Tale principio si trova infatti già sancito nella formulazione originaria dell'art. 14 CEDU (del 1950) e nella 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.

20 A questo proposito, come messo in evidenza dalla Consiglieria di Parità Rosa Amorevole già in sede di udienza conoscitiva, la Regione Emilia-Romagna non può esimersi dal promuovere la normativa nazionale. Alcune disposizioni del titolo VI su "lavoro e occupazione femminile" devono essere dunque lette, in senso restrittivo, alla luce del rispetto delle competenze: per esempio, all'art. 27 comma 4 è ipotizzato un ruolo di formazione e coordinamento dei CUG che tuttavia non può esulare dalle prerogative di cui alla L. 4 novembre 2010 n. 183 e successive modifiche, nonché dalle linee guida sui CUG del 2012. Analogamente, l'art. 32, cui si fa cenno nel prosieguo del testo, menziona una «collaborazione con la Direzione regionale del lavoro per l'Emilia-Romagna le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio e le consigliere regionali e provinciali di parità»: anche in questo caso, l'interpretazione del testo di legge dovrà tenere conto del fatto che le funzioni operative e di monitoraggio sono previste quali compiti esclusivi della Direzione del Lavoro e della Consiglieria di Parità. In materia di dimissioni in bianco occorre, da ultimo, richiamare anche il D. Lgs. 14 settembre 2015 n. 151 "Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

vieta la prassi delle dimissioni in bianco, «fenomeno che colpisce prevalentemente le donne e la loro legittima aspirazione di maternità»: art. 32.1).

A tal proposito, un utile riferimento normativo è rappresentato dalla Direttiva 2006/54/CE del Parlamento 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, una sorta di testo unico del diritto dell'Unione in materia di parità nell'ambito giuslavoristico.

Dei tre ambiti applicativi della Direttiva («accesso al lavoro, promozione e formazione professionale»; «condizioni di lavoro, compresa la retribuzione» e «regimi professionali di sicurezza sociale»), il primo pare, nel rispetto delle competenze regionali, quello su cui la legge in esame si è soffermata maggiormente: essa prevede, infatti, un ricco sistema di promozione di buone pratiche e di agevolazioni organizzative finalizzato a favorire un aumento dell'occupazione femminile di qualità, tanto nel settore privato quanto nel pubblico, sia per le professioni a contratto subordinato sia per le libere professioni, con una particolare cura rivolta alla tutela del reinserimento lavorativo dopo lunghi periodi di assenza e alla realizzazione del principio di pari opportunità a più livelli. Ciò pare essenziale in un contesto come quello italiano ancora caratterizzato da forti squilibri di genere, ulteriormente rafforzati dalla crisi economica: la sotto-rappresentazione delle donne nel mercato del lavoro, la segregazione occupazionale orizzontale e verticale, il divario salariale tra donne e uomini e la precarizzazione del lavoro femminile sono realtà drammaticamente diffuse nel nostro Paese²¹.

In questo frangente occorre segnalare la mancata menzione del fenomeno delle molestie sessuali sul luogo di lavoro, di cui il diritto anti-discriminatorio dell'Unione si è largamente occupato, a partire dalla Direttiva 2006/54 già menzionata, alla Direttiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 che modifica la direttiva 76/207/CE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla

21 Su questi temi, si veda l'importante contributo di Fanlo Cortés e Pozzolo (2013).

promozione professionali e le condizioni di lavoro, sino alla Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che applica il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura²².

È invece molto significativo il riferimento a politiche di promozione dell'imprenditoria femminile e di attività economiche con maggioranza dei soci donne, nonché della promozione delle donne nelle libere professioni (art. 31).

Un altro tema di primo rilievo è quello trattato al Titolo VII, dedicato alle politiche di *conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura*. L'idea soggiacente è quella secondo la quale la condivisione di tali responsabilità tra uomini e donne mira ad «armonizzare l'organizzazione delle città, delle imprese e dei servizi di interesse pubblico» nonché a riequilibrare «i carichi di cura all'interno della coppia», promuovendo nuovi modelli sociali che rendano compatibili la sfera lavorativa e la sfera familiare (art. 33.2), al di là degli stereotipi di ruolo che attualmente riversano sulle donne tutto il peso di tali oneri e responsabilità. Questo Titolo pare davvero – per così dire – “centrare” il problema: secondo studiosi autorevoli quali Susanna Pozzolo (2015), infatti, la grande asimmetria fattuale riscontrabile a più livelli nel mondo del lavoro sarebbe strettamente correlata a tali incombenze addizionali che gravano esclusivamente sulle donne, sottraendo alla loro vita lavorativa tempo ed energie e causando un meccanismo di (auto-)esclusione femminile dalle dinamiche professionali di più alto grado. Una maggiore parità nel mondo del lavoro implicherebbe, pertanto, una maggiore parità tra i partner a più livelli, essendo la prima una *precondizione* della seconda, non una sua conseguenza²³.

A tal fine, la legge promuove politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare che mirano al riequilibrio dei carichi di lavoro e di cura all'interno della coppia, mediante

22 Si intende sottolineare l'importanza di una trattazione accurata e specifica delle molestie sessuali nell'ambito a esse competente: l'ambito giuslavoristico. Ciò consentirebbe di evitare la diffusa confusione tra “molestia sessuale” e “violenza sessuale”, causa del respingimento di molte azioni legali. Su questo profilo, si veda, da ultima, la sentenza del Tribunale di Palermo sul caso Lipari (23 novembre 2015), l'ex direttore dell'Agenzia delle Entrate che, pur avendo palpeggiato due colleghe, fu assolto «perché il fatto non sussiste» e reputato «soggetto immaturo». L'esito della decisione in questione è tuttavia da imputare all'azione erronea portata avanti dal legale delle vittime, che ha agito invocando un'ipotesi di «violenza sessuale» (che la Corte non ha riconosciuto) laddove il fatto avrebbe dovuto essere più correttamente inquadrato come «molestia sessuale».

23 Pozzolo, 2015, p. 219.

esperienze di condivisione del lavoro, nuove tecnologie, servizi integrativi (educativi o assistenziali), e altri strumenti, anche sperimentali, come di volta in volta emersi dalla programmazione regionale (art. 33). Sono, infine, espressamente richiamate le disposizioni regionali in materia di riconoscimento del ruolo del *care giver* familiare (art. 33.3.e)²⁴.

3. Innovazioni

Tra le principali innovazioni della legge in questione, alcune sono già presenti *in nuce* nel testo della Convenzione di Istanbul (Titolo VIII e Titolo III), altre invece risultano di elaborazione pressoché inedita (Titolo II e Titolo IV).

Tra le prime, occorre fare menzione, in primo luogo, del Titolo VIII, rubricato «rappresentazione femminile nella comunicazione» e mirante alla comprensione, alla decodifica e al superamento dei messaggi discriminatori e degradanti basati sugli *stereotipi di genere*, in particolare nel settore della pubblicità (art. 34)²⁵.

Sotto questo profilo, il testo della legge in esame pare “più specifico” rispetto a quello della Convenzione, che pure prevede (all’art. 17) un «uso sensibile al genere delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (mass media)», ma che non arriva allo stesso grado di precisione normativa contenuto nel testo di legge dell’Emilia-Romagna: a titolo di esempio, e in considerazione della sempre maggiore diffusione di smartphone e tablet anche presso le giovani generazioni, pare particolarmente apprezzabile il tentativo volto a incentivare la buona prassi prevista ai commi 1 e 2 dell’art. 34 in materia di uso responsabile degli strumenti di comunicazione fin dai primi anni di vita, attraverso la previsione di specifici premi e sanzioni (commi 4 e 5 dello stesso art. 34).

Tra i profili innovativi si colloca anche il Titolo III in tema di *educazione, cultura e linguaggio*: esso suggerisce un – fondamentale – approccio multi- e interdisciplinare volto

²⁴ Anche la legge regionale 28 marzo 2014 n. 2 sul riconoscimento del ruolo del *care giver* familiare rappresenta un’importante innovazione legislativa introdotta dall’Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna nella legislatura 2010-2014.

²⁵ Su questi temi, si rimanda ai contributi contenuti in Turri (2013), in particolare: Rolle; Bruni; Giovagnoli; Tripodi.

al rispetto delle differenze in tutte le scuole di ogni ordine e grado (art. 7); riconosce il ruolo delle donne e dell'associazionismo femminile «nell'elaborazione della cultura paritaria come leva fondamentale per il progresso della società» (art. 8.1) e persegue la promozione e la valorizzazione delle figure femminili esemplari nella storia, anche dedicando loro spazi pubblici e provvedendo all'aggiornamento di riviste, banche dati e cataloghi (art. 8 commi 2, 3 e 4).

L'art. 9 afferma inoltre che, poiché la lingua rispecchia la cultura di una società ed è dotata di una funzione altamente simbolica, e poiché l'uso generalizzato del maschile è un potente strumento di neutralizzazione dell'identità culturale e di genere²⁶, la Regione adotterà misure volte alla revisione del lessico degli atti giuridici e amministrativi, nonché di «atti, provvedimenti, comunicazioni [...] e denominazioni di incarichi, funzioni politiche e amministrative» (art. 9). Tali importanti riflessioni sull'uso del linguaggio non trovano un corrispettivo nella Convenzione di Istanbul, che invece accenna ai temi dell'educazione (artt. 14 e 15) – «le Parti intraprendono, *se del caso*, azioni necessarie per includere nei programmi scolastici [...] materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi»(art. 14.1) – e della cultura (artt. 12 e 13, rubricati «obblighi generali» e «sensibilizzazione») – «le Parti promuovono [...] campagne e programmi di sensibilizzazione [...] in materia di uguaglianza»(art. 13.1).

Un'elaborazione, per così dire, pressoché “inedita” della legge in esame è quella rappresentata dal (breve) Titolo II in materia di rappresentanza paritaria, che afferma l'adesione al principio della democrazia paritaria (art. 4.1) attraverso l'introduzione di *specifici correttivi in tutti gli organismi associativi* operanti sul territorio regionale. Tale disposizione emerge dalla lettura combinata degli artt. 3, 51 e 117 comma 7 della Costituzione nonché dalle disposizioni contenute all'art. 3 della legge n. 120/2011 (in tema di parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in

²⁶ A tal proposito, si vedano gli importanti contributi di Cecilia Robustelli e in particolare Robustelli (2010) e Robustelli (2014). Per un esempio applicativo, si veda la delibera adottata dal Consiglio Comunale della città di Modena (sulla scia di altri Comuni quali Firenze, Pisa, Cervia, Trieste, Torino e Piacenza): essa recepisce le linee guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo.

mercati regolamentati) e pare essere stata in parte, seppur moderatamente, recepita dalla più recente normativa nazionale in materia elettorale²⁷.

Un'ulteriore peculiarità della legge in esame consiste nell'introduzione (al Titolo IV) di disposizioni in materia di *salute e benessere femminile*, tematiche considerate per lo più irrilevanti dalle precedenti normative in tema di parità di genere e lotta contro le discriminazioni²⁸. Dal punto di vista delle strutture mediche, tali disposizioni seguono due direttrici: quella della parità di trattamento in relazione alle cure e quella della formazione di professionisti in ambito sanitario che siano consapevoli delle specificità di genere (c.d. "medicina di genere"²⁹) nonché delle differenti caratteristiche del benessere femminile, incluso l'ambito sportivo³⁰ (Artt. 10.1, 11, 12).

4. Questioni aperte e criticità

Come si è visto, il testo di legge in questione introduce numerose e importanti novità sul piano delle competenze amministrative regionali di propria pertinenza³¹ e certamente recepisce i migliori auspici della Convenzione di Istanbul; si possono tuttavia segnalare alcune questioni aperte e criticità.

27 A tal proposito, si vedano anche le modifiche introdotte dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, rubricata "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Per un'analisi statistica delle conseguenze prodotte dagli obblighi introdotti dalla legge n. 56/2014 in Emilia-Romagna, si veda Amorevole (2016). Della stessa autrice, si veda anche il contributo in Casadei, a cura di (2015), pp. 227-243. Nell'ambito regionale, occorre menzionare anche le importanti modifiche introdotte dalla l.r. 23 luglio 2014 n. 21 in materia di norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta elettorale.

28 Un embrionale antecedente normativo in tal senso può essere individuato all'art. 14.2 della Convenzione di Istanbul, che recita: «le Parti si impegnano per promuovere i principi enunciati [...] nelle strutture di istruzione non formale nonché *nei centri sportivi, culturali e di svago* e nei mass media» (corsivo mio). Il tema della sanità è particolarmente significativo nella legge quadro in questione, dal momento che rimanda a un ambito di competenza regionale in cui è davvero possibile concretizzare la scelta politica del *gender mainstreaming*.

29 Per un elenco aggiornato di testi sul tema, si vedano i consigli bibliografici del CESDA (Centro Studi, Ricerca e Documentazione su Dipendenze e Aids). Tra gli studi più recenti particolarmente utile per un inquadramento delle problematiche è Faralli e Pelotti, 2014.

30 Su questi temi ha indagato la riflessione bioetica femminista, come ricorda Caterina Botti (2012, in part. pp. 89-197).

31 A tal proposito, si sottolinea come nel contesto regionale – e per la Regione Emilia-Romagna ciò è particolarmente evidente –, le leggi quadro costituiscano una fonte normativa di primaria importanza. Per quanto riguarda il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, e sul fondamentale criterio della competenza come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, si veda, tra gli altri, Alpa, 2000.

In primo luogo, confrontando la legge in esame con le direttive della Strategia del Consiglio d'Europa (datata 6 novembre 2013) per il periodo 2014-2017³², emerge un'omissione: non è infatti fatta menzione delle tematiche relative *all'equo accesso delle donne alla giustizia*.

Se è vero che la competenza giurisdizionale è riservata allo Stato dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., il tema avrebbe potuto essere trattato, ad esempio, attraverso la previsione di un sostegno economico per il patrocinio delle persone vittime di violenza di genere, una misura essenziale al fine di agevolare un effettivo accesso alla giustizia anche per quella fascia di soggetti per i quali gli ingenti costi delle spese legali rappresentano, di fatto, un disincentivo laddove non addirittura un ostacolo. Un'ipotesi che pare, peraltro, in linea con l'art. 26, in cui è trattata la costituzione della Regione a parte civile nei casi di violenza di genere di particolare impatto sociale.

Anche dal punto di vista simbolico, la mancata menzione del “goal” della giustizia non costituisce una lacuna irrilevante se si considera che, innanzitutto, una legge che mira a essere “di sistema” non dovrebbe mai trascurare il nesso tra diritto e giustizia e che, inoltre, tale tematica è al centro di importanti riflessioni sui temi dell'autonomia e dell'*agency* delle donne – a partire dalla constatazione empirica che la loro capacità economica, di agire e di condurre azioni legali non sia ancora completamente, *de facto*, comparabile a quella maschile.

Tali riflessioni si intersecano altresì problematicamente alle considerazioni espresse da alcune giusfemministe³³ in merito al paternalismo e alla scarsa “credibilità” femminile in ambito giuridico e processuale – da cui consegue, circolarmente, una scarsa fiducia delle donne nel sistema della giustizia e, dunque, uno scarso ricorso al suo utilizzo.

32 Al cui art. 1 (*Goal and strategic objectives*) sono enunciati i cinque obiettivi strategici cui le future disposizioni degli Stati membri (la legge regionale in esame, dunque, inclusa) dovranno conformarsi: 1. combattere gli stereotipi di genere e il sessismo; 2. prevenire e combattere la violenza sulle donne; 3. garantire l'equo accesso delle donne alla giustizia; 4. raggiungere una partecipazione bilanciata tra donne e uomini nella politica e nelle procedure decisionali; 5. raggiungere il c.d. *gender mainstreaming* in tutte le *policy*.

33 Mi riferisco in particolare al femminismo radicale di Catharine MacKinnon e alle sue riflessioni sul rapporto tra donne-giustizia e tra donne-processo. In particolare, v. MacKinnon (1987, pp. 81-94 e 2012, pp. 76-93).

In secondo luogo, il testo in esame pare particolarmente ambizioso, e dunque dispendioso, in termini di investimento economico. Sebbene tale aspetto sia decisivo ai fini dell'*efficacia* del progetto, sono stati previsti – al termine del periodo di regime provvisorio – soltanto limitati finanziamenti specifici³⁴. La strategia messa in campo è stata piuttosto quella della riduzione al minimo delle spese a carico del bilancio regionale: accanto a disposizioni attuabili a titolo gratuito (si vedano, ad esempio, gli Artt. 4, 5, 6 in tema di modifiche al sistema di rappresentanza), in molti casi il legislatore preferisce ricorrere alla finalizzazione di risorse già disponibili (come nei casi di attuazione degli Artt. 11, 14, 16). La scelta, senz'altro encomiabile dal punto di vista della gestione dei conti, rischia tuttavia di limitare notevolmente le concrete possibilità di applicazione dei contenuti della legge, soprattutto con riferimento a organismi fondamentali su scala territoriale quali i Centri Anti-Violenza, la cui pregevole attività avrebbe forse meritato un incentivo economico specifico ed ulteriore.

In terzo luogo, l'espressa volontà di produrre un testo ampio e multilivello rende necessario, inevitabilmente, un importante sforzo di coordinamento. Pare, a tal fine, decisamente positiva la previsione di strumenti quali le statistiche di genere (art. 38), il bilancio di genere³⁵ (art. 36), il *Centro Regionale contro le Discriminazioni* (art. 41)³⁶, la *Conferenza delle Elette* (art. 42)³⁷ e la clausola valutativa (art. 43): sarà fondamentale implementare questi organi affinché essi si consolidino quali strumenti di effettivo indirizzo e controllo, e non finiscano per risultare organi di mero monitoraggio.

Alla luce di queste riflessioni, emerge il tratto già evidenziato dalla scheda tecnico-finanziaria ogg. 5534 relativa alla legge in esame: il progetto legislativo si qualifica non tanto come «iniziativa *ex-novo* ma come un “mettere a sistema” interventi già in essere»,

34 La legge in esame era infatti soggetta a regime provvisorio sino all'approvazione del Bilancio 2015 (avvenuta in data 28 aprile 2015). A luglio 2015 sono stati erogati i primi finanziamenti regionali specifici, nel quadro del Piano Regionale Antiviolenza *ex lege* quadro 6/2014. Su questi profili tecnici, si rimanda alla scheda tecnico-finanziaria.

35 A tal proposito, si vedano Dal Fiume, a cura di (2006), Vingelli (2010) e Maltoni (2011).

36 Le effettive competenze del Centro Regionale contro le discriminazioni non risultano tuttavia specificate: si deve probabilmente immaginare un organismo che operi in coordinamento con gli organismi di parità già esistenti, nel rispetto delle competenze attribuite a livello nazionale.

37 La Conferenza delle Elette, di cui fanno parte tutte le sindache e le consigliere dell'Emilia-Romagna e a cui sono invitati anche i rappresentanti delle Giunte con delega Pari opportunità, si è riunita la prima volta in data 16 marzo 2016.

riorganizzandone l'ordine di priorità³⁸. Una legge che compie, dunque, una necessaria funzione di risistemazione e sistematizzazione introducendo, come si è visto, innovazioni che tengono conto dei più aggiornati riferimenti internazionalistici nonché della accorta sensibilità del corpo legislativo. Ma che tuttavia rischia di rimanere imbrigliata proprio nelle logiche amministrativo-burocratiche che sovente legano le mani alle autonomie regionali: logiche di competenze, logiche finanziarie e logiche di coordinamento.

Pare dunque imprescindibile chiamare in causa il legislatore nazionale, cui si demanda la responsabilità di sciogliere i nodi critici “collaborando lealmente” con la Regione Emilia-Romagna e, sulla scia di questo esempio, con tutte le altre Regioni che intendano seguirne l'esempio virtuoso, ai sensi del Titolo V della Costituzione e nel rispetto delle specifiche competenze congiunte³⁹.

Si auspica che la complessità del progetto non induca il legislatore nazionale alla tentazione di ripiegare, ancora una volta, sull'inasprimento degli strumenti penalistici *ex post*⁴⁰ ma gli consenta di affrontare finalmente con coraggio una riflessione multilivello che riguardi, in primo luogo, strumenti (amministrativi e civilistici) nuovi e più facilmente azionabili e, in secondo luogo, ingenti misure preventive, educative e formative, *ex ante*, in coordinamento con gli enti locali.

Bibliografia

Alpa G. (2000). *Trattato di diritto civile. I: Storia, fonti, interpretazione*. Giuffrè: Milano.

38 Si veda l'incipit della scheda tecnico-finanziaria.

39 A questo proposito si richiama la già operativa Conferenza degli Organismi di Pari Opportunità Regionali, istituita in data 22 gennaio 2008 e attualmente coordinata dalla consigliera e presidente della “Commissione regionale per la parità e i diritti delle persone” (questa la nuova denominazione subentrata alla precedente dizione di “Commissione per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini”) della Regione Emilia-Romagna Roberta Mori, che ha lo scopo di ricordare e rendere più incisive tutte le politiche di sostegno alle donne a livello nazionale e locale. La legge Quadro 6/2014 è stata illustrata dalla stessa Mori alla Camera, nel luglio 2015, anche al fine di sollecitare un'analogia normativa nazionale. Sebbene ad oggi una proposta di legge sia stata presentata, la situazione nazionale è attualmente in stallo.

40 Si veda, sotto questo profilo, Parolari (2014, p. 879).

- Amorevole R.M (2015). Donne, lavoro, diritti in Italia: una disamina per casi. In: Casadei Th. (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Torino: Giappichelli.
- Amorevole R.M., a cura di (2016). *Emilia-Romagna: donne e uomini nei governi locali. Obblighi introdotti dalla legge n. 56/2014*. Bologna: Regione Emilia-Romagna. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.regione.emilia-romagna.it/consigliere-di-parita/notizie/donne-e-uomini-nei-governi-locali> (13/09/2016).
- Bellassai S. (2013). Virilità. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Bernacchi E. (2000). *Tra eguaglianza e differenza. I diritti della donna nelle convenzioni per la tutela della persona*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bianco G. (2002). Sopranazionalità, sovranità divisa e pluralità degli ordinamenti giuridici. *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2: 131.
- Bilotta F. (2013). In-differenza. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Boccia M.L. (2002). *La differenza politica*. Milano: Il Saggiatore.
- Botti C. (2012). *Prospettive femministe. Morale, bioetica e vita quotidiana*. Torino: Espress.
- Bruni D. (2013). Natura. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Casadei T., a cura di (2015). *Donne, diritto, diritto. Prospettive del giusfemminismo*. Torino: Giappichelli.
- Castangia I. e Biagioni G., a cura di (2011). *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Cavarero A. (2001). *Tu che mi guardi, tu che mi racconti. Filosofia della narrazione*. Milano: Feltrinelli.
- Corti I., a cura di (2012). *Universo femminile. La CEDAW tra diritto e politiche*. Macerata: EUM.

- Costa P. (2010). Dai diritti del cittadino ai diritti dell'uomo: alle origini della Dichiarazione Onu del 1948. In: Mazzaresse T. e Parolari P., a cura di, *Diritti fondamentali: le nuove sfide. Con un'appendice di carte regionali*. Torino: Giappichelli.
- Dal Fiume M., a cura di (2006). *Oltre le pari opportunità, verso lo sviluppo umano. Il bilancio di genere nella Provincia di Modena*. Milano: FrancoAngeli.
- Degani P. (2010). *Condizione femminile e Nazioni Unite*. Padova: Cleup.
- Fanlo Cortés I. e Pozzolo S. (2013). Riforme del mercato del lavoro, crisi economica e condizione delle donne in Europa. *About Gender*, 4, 2: I.
- Faralli C. e Pelotti S. (2014). Prospettive etico-giuridiche e medico-legali della salute di genere. In: Cipolla C., a cura di, *Sociologia e salute di genere*. Milano: FrancoAngeli.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) in collaborazione con la Corte Europea dei Diritti Umani (2011). *Handbook on European non-discrimination law*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_EN.pdf (13/09/2016).
- Gianformaggio L. (2005). *Eguaglianza, donne, diritto*, a cura di Facchi A., Faralli C., Pitch T. Bologna: Il Mulino.
- Giovagnoli S. (2013). Specchio. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Irigaray L. (1989). *Il tempo della differenza. Diritti e doveri civili per i due sessi. Per una rivoluzione pacifica*. Roma: Editori Riuniti.
- Irigaray L. (1994). *La democrazia comincia a due*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Loretoni A. (2014). *Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica*. Roma: Donzelli.
- MacKinnon C.A. (1987). *Feminism unmodified. Discourses on life and law*. Cambridge-London: Harvard University Press.
- MacKinnon C.A. (2012). *Le donne sono umane?* Ed. it. a cura di Besussi A. e Facchi A. Roma-Bari: Laterza.
- Maltoni M. (2011). Democrazia e partecipazione al femminile: il bilancio di genere. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*. Milano: FrancoAngeli, 1: 53.

- Modugno F. (1985). Voce "Pluralità degli ordinamenti". *Enciclopedia del diritto*, 34: 1.
- Pariotti E. (2008). *I diritti umani*. Torino: UTET (n. e.: 2013. Padova: Cedam).
- Parolari P. (2014). La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul. *Diritto & Questioni Pubbliche*, 14: 858.
- Pateman C. (1988). *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press. Trad. it.: (2015). *Il contratto sessuale*. Bergamo: Moretti e Vitali.
- Pitch T. (1998). *Un diritto per due. La costruzione giuridica di genere, sesso e sessualità*. Milano: Il Saggiatore.
- Pozzolo S. (2015). 59 giorni a salario zero. Appunti per uno studio sulla condizione delle donne in Europa, fra riforme del mercato del lavoro e crisi economica. In: Casadei T., a cura di, *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Torino: Giappichelli.
- Robustelli C. (2010). L'uso del genere femminile nell'italiano contemporaneo: teoria, prassi e proposte. *Politicamente o linguisticamente corretto? Maschile e femminile: usi correnti della denominazione di cariche e professioni*, Atti della X Giornata della rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale (REI), Roma, 29 novembre 2010. Commissione europea, Rappresentanza in Italia, Roma, Testo disponibile all'indirizzo web: http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei/documenti/10rei_robustelli.pdf (13/09/2016).
- Robustelli C. (2014). *Donne, grammatica e media: suggerimenti per l'uso dell'italiano*. Testo disponibile all'indirizzo web http://giulia.globalist.it/giuliaglobalistit/Downloads/Donne_grammatica_media.pdf (13/09/2016).
- Rolle L. (2013). Simboli. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Tripodi V. (2013). Stereotipi. In: Turri M.G., a cura di, *Manifesto per un nuovo femminismo*. Milano-Udine: Mimesis.
- Vingelli G. (2010). Il bilancio di genere negli enti locali. In: Dal Re A., Longo V. e Perini L., a cura di, *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*. Milano: FrancoAngeli.