

Prof. Avv. Marco Balboni

GLI STRUMENTI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E COMUNITARIA DEI DIRITTI DELLE DONNE¹

1. L'approccio tradizionale in materia di protezione della donna

Le prime convenzioni che si interessano della condizione della donna sono della prima metà del Novecento. Esse considerano la donna esclusivamente come oggetto passivo di particolare protezione in ragione della sua intrinseca debolezza (cfr., ad esempio la Convenzione per la repressione della tratta delle donne e dei bambini, Ginevra, 1921).

L'avvento delle Nazioni Unite e l'approccio dei diritti umani cambia la situazione. Le donne non sono più considerate oggetto passivo di protezione, ma soggetti titolari di diritti. Vi sono tuttavia alcuni limiti posti in luce nella riflessione dottrinale:

l'elaborazione dei diritti umani è frutto di un processo decisionale quasi esclusivamente maschile. Lo standard di tutela e il contenuto dei diritti previsti riflette quindi una visione essenzialmente antropocentrica;

la donna è considerata in quanto tale quasi esclusivamente nel suo ruolo di moglie e madre (cfr., artt. 16 e 25.2. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo);

la famiglia è considerata come unità naturale e fondamentale della società (art. 16.3. Dichiarazione universale) che deve essere protetta il più possibile anche dagli interventi dello Stato. Ne deriva l'esclusione dell'intervento pubblico in una delle aree più sensibili per i diritti umani delle donne.

Cfr., tuttavia, Convenzione sui diritti politici della donna, New York, 1953; Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate, New York, 1957; Convenzione sul consenso, l'età minima e la registrazione del matrimonio, New York, 1962.

2. La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW)

La CEDAW è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1979 e è entrata in vigore nel 1981. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla convenzione nel 1985.

Contenuto.

Scopo essenziale della Convenzione è garantire alla donna, in uguale misura, i diritti e le opportunità offerte all'uomo (uguaglianza di diritto e di fatto).

La Convenzione identifica la nozione generale di discriminazione e una serie di misure di carattere generale e speciale che gli Stati devono adottare.

Nozione di discriminazione.

La discriminazione riguarda ogni distinzione, esclusione o restrizione fondata sul sesso che ha per effetto o per scopo di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, sulla base dell'uguaglianza tra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in ogni altro campo (art. 1).

Misure obbligatorie per gli Stati.

¹ Relazione del Prof. Balboni per il seminario di formazione forense "Gli strumenti internazionali per la tutela delle vittime di violenza e discriminazioni di genere", organizzato da Giuristi Democratici e D.i.RE. Bologna, 14.01.2010.

Gli Stati sono obbligati a adottare misure (normative o meno) che possono essere distinte per il contenuto, i destinatari e i settori di intervento.

Contenuto:

misure per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (introduzione del principio di non discriminazione, divieto della discriminazione, se necessario mediante misure di carattere penale, abrogazione di disposizioni contrarie, ecc.: art. 2);

misure volte a assicurare lo sviluppo e il progresso delle donne al fine di assicurare la parità con l'uomo (misure positive: art. 3);

misure discriminatorie speciali a titolo temporaneo per rimuovere le disuguaglianze di fatto (*affirmative action*: art. 4);

misure finalizzate a modificare gli schemi e comportamenti socio-culturali (pregiudizi, stereotipi: art. 5);

misure volte a sopprimere la tratta e lo sfruttamento della prostituzione (art. 6). Il legame di questa disposizione con il resto della convenzione è controverso. Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro la donna ha tuttavia allargato il divieto generale di discriminazione fondata sul sesso a tutti gli atti di violenza fondata sul sesso (Raccomandazione generale n. 19/1992). Esiste quindi un legame tra discriminazione della donna e certi atti che colpiscono la donna o prevalentemente la donna in quanto tale.

Destinatari. Sono interessati:

i rapporti tra donne e autorità pubblica;

i rapporti tra donne e qualsiasi persona, organizzazione o impresa a carattere non governativo o privato (educazione, impegno e lavoro, salute, qualsiasi ambito della vita economica e sociale: artt. 10 - 13), ivi compresi gli altri membri e all'interno dei rapporti di famiglia (16).

Settori di intervento specificamente considerati:

giustizia (art. 2.c.); vita politica (artt. 7 e 8); educazione (art. 10); impiego e lavoro (artt. 11); salute (art. 12); sicurezza sociale (art. 13); donne che lavorano nell'agricoltura (art. 14); tutti i settori della vita civile e legale (uguaglianza dei cittadini davanti alla legge: art. 15); famiglia (art. 16).

Controllo sul rispetto della Convenzione.

Ambito interno. La Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva dall'Italia. Essa pertanto beneficia dell'art. 117 Cost. e dell'interpretazione data all'art. 117 Cost. dalla Corte costituzionale con le sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e 349. Può pertanto essere invocata direttamente dinanzi al giudice nazionale e fungere da parametro interposto nei giudizi di costituzionalità per contrasto con l'art. 117 in caso di misure interne contrarie.

Ambito internazionale.

La Convenzione ha previsto l'istituzione di un Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro la donna (art. 17) con le seguenti competenze:

sorvegliare sul rispetto della Convenzione tramite il sistema dei rapporti o rendicontazione periodica da parte degli Stati contraenti (art. 18);

ricevere ricorsi (comunicazioni) individuali da soggetti lesi (Protocollo facoltativo alla CEDAW, 1999).

Limiti.

La Convenzione ha ricevuto un numero elevatissimo di ratifiche, accompagnate tuttavia da un amplissimo numero di riserve, difficilmente compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato.

La Convenzione si propone di assicurare alle donne gli stessi diritti di cui godono gli uomini, senza tuttavia tentare di rifondare la logica dei diritti umani in un'ottica che rifletta anche il punto di vista delle donne. Poiché i diritti umani sono stati pensati in un'ottica esclusivamente maschile, ne deriva che la donna non beneficia in realtà di una reale parità (es. divieto della tortura, libertà di espressione).

Limiti del meccanismo di controllo.

3. Diritto comunitario.

Il diritto comunitario si occupa della donna prevalentemente sotto il profilo della non discriminazione. Non sono esclusi tuttavia altri ambiti.

Il principio di non discriminazione viene in rilievo sotto due profili:

- come divieto generale di discriminazione nei rapporti tra cittadini e autorità dell'Unione europea;
- come fonte di diritti e obblighi per gli Stati membri.

La differenza è importante perché mentre nel primo caso ha portata generale e riguarda tutto il settore di attività dell'Unione, nel secondo caso ha una portata settoriale, limitata ai settori in cui l'Unione ha ricevuto una specifica competenza in materia.

Divieto generale di discriminazione: cfr., artt. 6 trattato di Lisbona e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 (principio di non discriminazione) e 23 (parità di trattamento).

Fonte di diritti e obblighi per gli Stati. Occorre distinguere la portata dell'obbligo e i settori in cui si applica.

Portata dell'obbligo.

La nozione di discriminazione copre le discriminazioni dirette e indirette.

La nozione di sesso non è data dai trattati istitutivi, ma è stata oggetto di interpretazione della Corte di giustizia. Secondo tale giurisprudenza non va intesa in senso biologico, ma ricostruita alla luce di criteri sociali, culturali e psicologici. Essa comprende il mutamento di sesso, ma non l'orientamento sessuale (Corte di giustizia, causa C-111/01, caso KB).

Azioni positive

Costituisce un'eccezione alla parità di trattamento. Sono ammesse a condizione che non si basino su automatismi, ma consentano una valutazione specifica: sono escluse quindi le misure che realizzano direttamente il risultato senza rimuovere l'ostacolo, mentre sono ammesse le misure che rimuovono l'ostacolo che impedisce il medesimo punto di partenza (Corte di giustizia, causa C-450/93, caso Kalanke).

Ambiti di applicazione

Occupazione e impiego: art. 157 trattato di Lisbona, direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Accesso beni e servizi: direttiva 2004/113/CE del Consiglio riguardante l'attuazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di accesso ai beni e servizi.

Altre misure

Congedo parentale: direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES; direttiva 97/75/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 che modifica ed estende la direttiva 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

Maternità: 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 (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE)

Bibliografia

Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Padova, 2000

Favilli, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Firenze, 2008

Maffei, *La condizione della donna tra protezione e divieto di discriminazione*, in *La tutela internazionale dei diritti umani* (a cura di) L. Pineschi, Milano, 2006, p. 173 ss.