

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI  
"RECOGNIZE AND CHANGE"**

**SOMMARIO**

**PREFAZIONE**

**IL PROGETTO DI RICERCA**

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI  
FORTALEZA (BRASILE)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA
2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE
3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI
4. BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI  
BURGAS E RUSE (BULGARIA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA
2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE
3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI
4. BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI PRAIA  
(CAPO VERDE)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA
2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

4. NOTE CONCLUSIVE
5. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI  
DUNKERQUE (FRANCIA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA
2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*RIFORME LEGISLATIVE FRANCESI RECENTI, LA "GRANDE CAUSA NAZIONALE"*

*L'EMERGENZA DELLA QUESTIONE DELL'"INTERSESSUALITÀ"*

*POLITICHE LOCALI DI GENERE*

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

*RIFORME LEGISLATIVE FRANCESI RECENTI*

*LE POLITICHE MIGRATORIE DELLA CITTÀ DI DUNKERQUE*

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

**CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI  
ERMOPOLI (GRECIA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA
2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

### **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI TORINO (ITALIA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

3. DISCRIMINAZIONE VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

### **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI ALENTEJO (PORTOGALLO)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE LOCALI RECENTI*

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

### **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI BUCAREST E BAIA MARE (ROMANIA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

### **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI HUELVA E JAÉN (SPAGNA)**

1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*LA LEGISLAZIONE SPAGNOLA E LA VIOLENZA DI GENERE*

*DATI SULLA PORTATA DEL PROBLEMA*

3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

### **ANALISI COMPARATIVA**

1. INTRODUZIONE

2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

*IL RUOLO DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL IN EUROPA*

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE (LOCALI) RECENTI*

*LA VIOLENZA DI GENERE E LA COMUNITÀ LGBT*

3. *DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI*

*LA DIFFICILE DEFINIZIONE DI "MIGRANTE"*

*INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

*POLITICHE (LOCALI) RECENTI*

4. *CONCLUSIONI*

## PREFAZIONE

Maria Bottiglieri\*

Il progetto *Recognize and Change* ha come obiettivo quello di accrescere tra i cittadini dei paesi coinvolti, in particolare i più giovani, la diffusione di una cultura fondata sulla pluralità di identità e sul loro mutuo riconoscimento attraverso la lotta ad ogni forma di discriminazione e violenza, soprattutto quella basata sul genere e sulla diversità culturale. Le principali attività sono:

- 1) iniziative scolastiche realizzate attraverso attività di apprendimento reciproco e peer education su tre principali tematiche (una per anno):
  - 1.1. Relazioni: identità personale e sociale;
  - 1.2. Diversità e discriminazione: uguali e diversi;
  - 1.3. Violenza: azioni e reazioni;
- 2) Campagne di sensibilizzazione realizzate attraverso la promozione di eventi, concorsi e piattaforme multimediali;
- 3) Promozione di politiche ed interventi pubblici locali (laboratori locali ed internazionali, incontri con i vari decisori politici che dialogano con associazioni giovanili).

I partner del progetto sono Prefeitura Municipal de Fortaleza (Brasile), Caritas Ruse (Bulgaria), Delphi Association for Strategic Management (Bulgaria), Câmara Municipal da Praia (Capo Verde), Ville de Dunkerque (Francia), Vardakeios School for Indigent Children – Ermoupoli (Grecia), Città di Collegno (Italia), la Città di Torino (Italia), ISCOS Piemonte OGN (Italia), Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo – CIMAA (Portogallo), Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare (Romania), Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București (Romania), Asociația Caritas București (Romania), Diputación Provincial de Huelva (Spagna), Diputación Provincial de Jaén (Spagna).

I beneficiari del progetto sono studenti, giovani, scuole, genitori, associazioni giovanili, ricercatori, amministratori locali<sup>1</sup>.

Il progetto *Recognize and Change* (R&C) prevede diverse attività progettuali, vari linguaggi scientifici e un approccio interdisciplinare che coinvolge più soggetti (giovani educatori, scuole, associazioni, esperti in comunicazione, studenti universitari, amministratori locali). Queste attività multiformi sono accompagnate e supportate dalla ricerca qui presentata che intende illustrare le recenti riforme legislative introdotte in ciascun paese coinvolto all'interno del progetto, così come le iniziative locali e le migliori pratiche per contrastare discriminazioni e violenze a livello locale.

L'obiettivo finale è quello di contribuire alla promozione di società che siano consapevoli e resistenti alle diverse tipologie di discriminazione e violenza basate sul genere e sulla migrazione e, di conseguenza, più impegnate nel contrasto a questi fenomeni. Per tale ragione, la ricerca verte sulle migliori pratiche che negli ultimi tre anni sono state adottate da parte delle autorità locali dei territori partner per contrastare la discriminazione e la violenza.

---

\* Project Manager di R&C; Coordinatrice del Settore Cooperazione Internazionale e Pace della Città di Torino; Avvocato (specializzato in Diritto Pubblico Amministrativo e Diritto Alimentare); Dottore di Ricerca in "Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza", Università del Piemonte Orientale

<sup>1</sup> Per approfondimenti visitare il sito web ufficiale su [www.recognizeandchange.eu](http://www.recognizeandchange.eu); vedere anche i video promo: <https://recognizeandchange.eu/PromoRCShort.mp4>; i video realizzati dai giovani coinvolti nel video contest del 2019 (<https://videowall.recognizeandchange.eu/contest/>) e il gioco *Choose and change* (<https://game.recanchange.eu/>)

Questa scelta consente al progetto (straordinario nella sua natura) di analizzare non solo le politiche pubbliche locali, ma anche di tracciare percorsi sostenibili per il raggiungimento (de facto) dell'uguaglianza, analizzando i diversi approcci che sono stati alla base di ogni attività locale (come attività educative, processi di partecipazione, comunicazione interculturale ed esercizi di monitoraggio locale del quadro normativo e delle attuali politiche pubbliche).

Come evidenziato dall'analisi comparativa finale<sup>2</sup>, anche laddove il quadro normativo è avanzato, i diritti fondamentali dell'individuo continuano ad essere violati sia perché questi, nonostante siano formalmente protetti, vengono nella pratica ignorati all'interno del contesto nazionale, sia per le lacune normative e il vuoto giuridico nel fornire ai singoli individui garanzie efficaci. La necessità di adempiere ai diritti fondamentali (eguali) proclamati richiede molto impegno istituzionale non solo da parte delle autorità giudiziarie, alle quali chiunque può chiedere protezione individuale, ma soprattutto da parte delle istituzioni amministrative che, attraverso politiche pubbliche (locali, nazionali, europee ed internazionali), possono rimuovere gli ostacoli all'uguaglianza sostanziale e creare quelle condizioni positive per una migliore salvaguardia e un completo adempimento del diritto di ciascuno.

Questo progetto presenta sia punti di forza che di debolezza. Da un lato, il suo principale punto di forza riguarda l'influenza sui processi culturali locali che sono alla base e l'obiettivo di ogni attività di tutela dei diritti umani: il progetto ha rafforzato, infatti, il dialogo tra le istituzioni (Enti locali e scuole) e ha promosso un dialogo partecipato e strutturato tra i giovani e i politici locali. Dall'altro lato, il suo principale punto debole risiede nella consapevolezza del fatto che il progetto da solo non può cambiare in maniera diretta le leggi o le politiche.

Questa attività di ricerca deve essere contestualizzata all'interno di un ambito imprescindibile e concreto, ossia "l'educazione globale". Ma cos'è esattamente l'educazione globale? C'è molta confusione e disaccordo riguardo alla terminologia e al quadro teorico in riferimento all'Educazione Globale, all'Educazione allo Sviluppo, all'Educazione alla Cittadinanza Globale e ad una serie di altri termini. Nonostante questa differenza<sup>3</sup>, è importante sottolineare il fatto che, in relazione ai diversi livelli della strategia all'educazione globale, (internazionale, europea e nazionale), le autorità locali, come quelle che collaborano al progetto *Recognize and Change*, possono contribuire alla realizzazione di diverse strategie di educazione globale (ovvero prevedendo programmi di finanziamento specifici, sia diretti che indiretti).

I partner R&C promuovono un progetto di Educazione Globale attraverso un'azione di Global Youth Work<sup>4</sup> che mira a proteggere e soddisfare tutti i diritti fondamentali e in particolare quelli dei giovani, delle donne, delle persone LGBTQI e dei migranti. Inoltre, il progetto R&C vorrebbe contribuire a realizzare:

- l'Agenda Globale 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, in particolare l'obiettivo numero 4 che impegna la comunità internazionale a "fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti"<sup>5</sup>;

---

<sup>2</sup> Per approfondimenti vedere pag. 47, Finelli - Conclusioni

<sup>3</sup> Vedere tra gli altri la visione d'insieme di Momodou Sallah, *A Scholar-Activist's Heretic Attempts To "Eradicate Poverty" From A Southern Perspective, Through Disruptive Global Youth Work on Sinergias - diálogos educativos para a transformação social | junho 2020 - n. 10.*

<sup>4</sup> M. Sallah, *'Global youth work: A matter beyond the moral and green imperatives?'* in M. Sallah & S. Cooper (Eds.), *Global youth work: Taking it personally*, (2008), Leicester, UK: National Youth Agency, p. 1-13.

<sup>5</sup> Assemblea Generale, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 - Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile - A/RES/70/1, 21 ottobre 2015 ([www.un.org](http://www.un.org)).

- la prospettiva del Consiglio d'Europa sull'Educazione Globale, secondo la quale "l'educazione globale è un'educazione che apre gli occhi e la mente delle persone sulle realtà di un mondo globalizzato e le risveglia affinché possano contribuire alla costruzione di un mondo con maggiore giustizia, equità e diritti umani per tutti"<sup>6</sup>;
- gli obiettivi dell'Unione Europea sull'Educazione allo Sviluppo, specialmente quelli perseguiti attraverso il programma Dear (Development Education and Awareness Raising Program<sup>7</sup>). Secondo la visione di Europeaid "l'educazione e la sensibilizzazione allo sviluppo (DEAR) mirano ad informare i cittadini UE sulle questioni legate allo sviluppo, a mobilitare un maggiore sostegno pubblico per contrastare la povertà, a fornire ai cittadini gli strumenti per impegnarsi in modo critico sui temi dello sviluppo globale, promuovere idee nuove e un cambiamento negli atteggiamenti"<sup>8</sup>;
- le questioni nazionali dell'Educazione Globale. Secondo la legge italiana, che chiama l'Educazione Globale "Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG)", l'ECG è una dimensione specifica delle politiche di cooperazione internazionale e - con la Cooperazione allo Sviluppo e l'Aiuto Umanitario - è uno degli obiettivi della politica estera italiana in questo campo<sup>9</sup>.

## IL PROGETTO DI RICERCA

Uno dei risultati previsti dal progetto R&C è la realizzazione di report sull'analisi di contesto che devono essere redatte da ciascun partner durante il primo e terzo anno (vedasi il modulo di domanda del progetto sotto la voce attività 3.2). Questi report sono stati realizzati da ricercatori convenzionati, più precisamente da ricercatori specializzati provenienti da università e centri di ricerca dei differenti territori coinvolti nel progetto.

I report del primo anno (concluso nel settembre 2018) hanno avuto come obiettivo l'analisi della situazione iniziale in materia di discriminazione e violenza nei territori coinvolti nel progetto. Invece i report del terzo anno (conclusi a settembre 2020) erano finalizzati a valutare i risultati conseguiti dal progetto R&C dal punto di vista dell'impatto delle politiche locali.

Portando l'attenzione sulla seconda fase dei report, questa sezione presenta nove abstract di ricerca da parte di nove partner del progetto. Questi abstract mirano a riassumere (in circa 5 pagine per partner) le relazioni sulle analisi di contesto elaborate nel terzo anno del progetto. In questo modo ogni abstract descrive come i decision-maker abbiano affrontato l'intolleranza e le disuguaglianze all'interno dei loro territori negli ultimi tre anni attraverso riforme legislative, casi giudiziari, interventi locali e sviluppo di buone pratiche da parte delle istituzioni.

---

<sup>6</sup> Centro Nord-Sud del Consiglio d'Europa (2019). *Linee guida per l'educazione globale: Concetti e metodologie sull'educazione globale per educatori e responsabili politici*. Lisbona, Portogallo: Centro Nord-Sud

<sup>7</sup> Il Programma DEAR coinvolge anche le Autorità Locali, come stabilito dall'art. 14 del Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo. Si veda il testo del Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1905>

<sup>8</sup> Per saperne di più sul programma DEAR, vedere [https://ec.europa.eu/europeaid/node/655\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/node/655_fr)

<sup>9</sup> Vedere Art. 1, comma 4, Legge n. 124/2015: "L'Italia promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione e allo sviluppo sostenibile".

Di fatto, ciascun abstract considera ogni iniziativa rilevante (prevalentemente azioni positive)<sup>10</sup> che sia stata attuata sia a livello nazionale che locale e che abbia coinvolto le istituzioni, gli enti territoriali, i cittadini - in particolare i giovani - e le scuole.

I temi trasversali sono (i) il genere e (ii) la migrazione, più precisamente la discriminazione e la violenza basata su questioni di genere e migrazione. Ne consegue che la ricerca è strutturata nel seguente modo: innanzitutto una parte introduttiva, che generalmente presenta l'ordinamento giuridico nazionale (incluso il suo sistema costituzionale, la governance centralizzata o decentralizzata, i poteri autonomi territoriali e le fonti giuridiche sovranazionali - vincolanti - che tutelano e promuovono l'uguaglianza); in secondo luogo, un'analisi specifica sulla violenza di genere e la discriminazione nel territorio di studio; infine un'analisi specifica su discriminazioni e violenza contro i migranti nel territorio interessato. Ciascun abstract pone la medesima attenzione sui due temi mostrando dati e statistiche nazionali e (laddove possibile) locali sulle questioni di genere e sulle migrazioni, illustrando, dunque, gli ultimi interventi legislativi in entrambi i campi e presentando, infine, le recenti politiche locali volte a raggiungere una sostanziale (de facto) uguaglianza. Infine, ad ogni abstract segue una breve bibliografia che non ha la pretesa di essere una lista completa di tutti i riferimenti, bensì una bibliografia di riferimento che mostri le principali fonti, siti web e banche dati utilizzate per scrivere il report di analisi del contesto

Gli abstract di ricerca sono seguiti inoltre da un'analisi comparativa finale che rappresenta non solo un risultato delle ricerche nell'ambito del progetto R&C, ma anche un impegno aggiuntivo da parte della Città di Torino in quanto responsabile dello stesso. Infatti, al fine di redigere questa ricerca finale, la Città ha avviato anche una collaborazione con l'Università di Torino e il CIRSDe (Il centro di ricerca per le donne e gli studi di genere). L'analisi comparativa finale è finalizzata a presentare (criticamente) le diverse politiche pubbliche e interventi territoriali contro la discriminazione e la violenza; in ultima analisi, è volta a condividere le migliori pratiche e a ispirare future azioni positive per la promozione dell'inclusione sociale e della partecipazione dei cittadini.

## **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI FORTALEZA (BRASILE)**

*Robson Torres Bandeira  
in collaborazione con*

*Diego Carneiro, Suiany Moraes e Otilia Barros\**

### **1. PANORAMICA INTRODUTTIVA**

Il Brasile è una repubblica federale fondata sul principio di governance decentrata. Lo Stato di Cereá rappresenta uno dei 27 stati federali del Brasile e la città di Fortaleza ne è la capitale.

---

<sup>10</sup> Definite dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) come "tutte le misure volte ad aumentare la partecipazione di particolari gruppi in determinate sfere di attività economica, politica o sociale, in cui tali gruppi sono considerati sottorappresentati", in "The Benefits of Positive Action", (2008), disponibile all'indirizzo [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/220-FRA\\_thematicpaper\\_positiveaction\\_ICMPD\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/220-FRA_thematicpaper_positiveaction_ICMPD_en.pdf)

Negli ultimi anni il numero di notizie relative a **crimini d'odio** è aumentato, soprattutto a causa di un'ideologia di estrema destra e al dibattito sulla polarizzazione tra conservatori e liberali. Le principali motivazioni che stanno alla base di questi crimini sono etniche, per paese di origine, orientamento sessuale, identità di genere, religione, ideologia e condizione sociale.

Normalmente questi crimini presentano disuguaglianze riprodotte per anni attraverso meccanismi della vita sociale. In questo contesto, **i reati di pregiudizio più importanti sono i crimini razziali, di genere e l'omofobia**, che richiedono maggiore attenzione da parte della società e della pubblica amministrazione. Secondo la Hate Map (La mappa dell'odio - 2019), nel 2018 il Brasile ha registrato 12.098 casi di crimini d'odio di cui il 70,47% aveva come motivazione pregiudizi razziali, il 17,9% orientamento sessuale delle vittime e il 9,43% pregiudizi di genere. Nel 9,71% del totale dei casi, l'esito è stato un omicidio. Secondo il Violence Atlas (Atlante della violenza – 2019), vittime di questa violenza letale ed intenzionale sono soprattutto uomini di colore, persone LGBT e donne. In riferimento al pregiudizio razziale, il servizio Disque 100 - canale per la denuncia delle violazioni dei diritti umani da parte del Women, Family and Human Rights Ministry (MMFDH), stabilisce che la **discriminazione è stata la più importante forma di violazione segnalata nel periodo 2015-2019** (97,73% delle testimonianze). Nel 27,66% di questi casi di discriminazione si aggiunge anche la violenza psicologica. Le discriminazioni sopramenzionate, nella maggior parte dei casi, riguardano discriminazioni razziali, etniche, bullismo, umiliazioni, molestie e persecuzioni. Molte delle vittime hanno un'età compresa tra i 15 e i 30 anni (31,92%), il 72,94% sono di colore e il 48,85% sono donne.

Tutto questo accade anche se la **Costituzione Brasiliana (1988) stabilisce l'uguaglianza tra i suoi valori fondamentali**. Secondo l'Art. 5, infatti, "Ognuno è uguale di fronte alla legge, senza distinzione di alcun tipo, con l'inviolabile garanzia dei diritti alla vita, alla libertà, **all'uguaglianza**, alla sicurezza e alla proprietà, sia per i Brasiliani sia per i residenti di origine straniera". Inoltre, vi sono molte misure legislative per promuovere l'uguaglianza e per proteggere le vittime.

Per quanto concerne la **legislazione federale**, si evidenziano la legge n. 12.288/2010, istitutiva dello statuto dell'uguaglianza razziale, e la legge n. 11.340/2006, nominata Legge Maria da Penha, creata proprio per mettere un freno alla violenza domestica e familiare contro le donne. Per quanto riguarda le **misure legislative locali**, vi è invece la legge 9.956/2012, che ha creato il Municipal Plan of Racial Equality Promotion Policies a Fortaleza. Tuttavia, non esiste una legge locale relativa alla protezione delle donne vittime di violenza (tutto si basa sulla legge Maria de Penha). Queste misure legislative sostengono le vittime di pregiudizio razziale e violenze, contribuendo inoltre a rendere effettive le pari opportunità per tutti. Occorre, però, investire in azioni educative che possano promuovere il senso di uguaglianza e ridurre le differenze espresse da questioni discriminatorie.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

Generalmente, la violenza, in particolar modo quella causata da **questioni di genere** è una parte importante della vita quotidiana della città di Fortaleza, dello stato del Ceará e del Brasile nel suo complesso.

Nel 2017, tra gli stati del Brasile, quello di Ceará ha registrato il più alto tasso di omicidi di giovani, circa 140 per ogni 100mila abitanti. In questo contesto si è reso più evidente un aumento della **violenza sulle donne**. Dal 2007 al 2017 si è registrato un aumento del 176,9% del numero di donne uccise nel Ceará (circa l'87% di loro erano di colore). Ciò evidenzia la

persistenza di una violenza caratterizzata da moventi razziali sulle donne, elemento che le rende quindi doppiamente vulnerabili. È stato rilevato inoltre un incremento degli omicidi commessi tra le mura domestiche e con l'utilizzo di armi da fuoco.

**La situazione per la popolazione LGBT** è persino peggiore: il problema è invisibile, perché i crimini commessi a causa di omofobia/transfobia vengono registrati come reati comuni. Nonostante questo problema, specialmente dopo il 2016, c'è stato un aumento della violenza che presenta le seguenti caratteristiche: più del 70% degli autori sono uomini, più del 90% degli omicidi avviene all'interno delle aree urbane, il 60% colpisce i singoli e nella maggior parte dei casi le vittime sono donne. Nello stato di Ceará, secondo Disque 100, tra il 2011 e il 2019 sono stati registrati 634 casi di violazioni contro la popolazione LGBT di cui il 34,22% sono legati alla discriminazione, il 19,26% alla violenza fisica e il 37,58% alla violenza psicologica. L'orientamento sessuale e l'identità di genere delle vittime sono il movente principale di questa violenza che si traduce spesso in lesioni corporali, maltrattamento, minacce, umiliazione e omicidio. Nel quadro generale si riscontra che nel 41,11% dei casi le vittime hanno un'età compresa tra i 15 e i 30 anni di età, nel 34,66% dei casi sono di colore e nel 51,44% dei casi sono uomini.

Il Report 2019 del Gruppo Gays da Bahia mostra che la maggior parte delle vittime LGBT decedute per causa violenta si concentrano nelle regioni a Nord Est del Brasile (35,56%). Lo stato di Ceará, analogamente ad altri stati del Brasile (il 6,08% dei casi), si classifica al sesto posto. Le principali vittime di violenza della popolazione LGBT sono omosessuali (52,89%) e travestiti (27,05%). Va evidenziato che queste persone prima di morire per cause violente, sono già vittime, per così dire, di molte **morti simboliche** causate dalla discriminazione e dalla violenza, che le rende quindi più vulnerabili alle politiche di segregazione.

A causa di questa situazione sconcertante, sono state create **nuove disposizioni di legge per proteggere le donne e le persone LGBT** ai tre livelli di governo, ad esempio:

- Misure *federali* volte a rafforzare le denunce contro gli aggressori e, allo stesso modo, a promuovere la loro riabilitazione attraverso un monitoraggio psicosociale (Legge 13.931/2019 e 13.984/2020); iniziative per l'individuazione dei reati di omofobia qualora la lesione fisica o l'omicidio siano stati perpetrati a causa della transessualità o l'orientamento sessuale della vittima (progetto di legge 3.453/2019);
- Misure *statali* (Ceará) per evidenziare la lotta contro le violenze di genere e LGBT, divulgando i canali attraverso cui è possibile sporgere denuncia e le date e gli eventi riguardanti questi temi all'interno del calendario ufficiale (legge 16.892/2019, 16.935/2019 e, 17.062/2019);
- Meccanismi di protezione *municipale* (Fortaleza) della popolazione LGBT e garanzia di diritti simbolici quali l'utilizzo ufficiale per lesbiche, gay, travestiti, transessuali e intersessuali del proprio nome sociale all'interno dei registri scolastici (CME Resolution n 13/2016).

Oltre a queste misure legislative, una serie di decisioni e sentenze si sono espresse a favore di un'estensione delle garanzie dei diritti delle vittime di discriminazione e violenza di

genere. Nella fattispecie i membri della corte suprema col verdetto di ADO n. 26/DF hanno riconosciuto che “le pratiche omotransfobiche si qualificano come una tipologia di razzismo nella misura in cui tali condotte sfociano in forme di segregazione che umiliano i membri del gruppo LGBT+ a causa del loro orientamento sessuale o identità di genere”<sup>11</sup>.

Inoltre, esistono **azioni e programmi pubblici** per prevenire la violenza, espandere i canali di denuncia e fornire assistenza alle vittime. A livello nazionale, spiccano la creazione dell'Osservatorio delle donne contro la violenza (OMV) nel 2019, e la Mappa della violenza di genere dell'Osservatorio di Metropolis, entrambe con l'obiettivo di raccogliere dati e ricerche sulla violenza domestica contro le donne e le persone LGBT.

La questione è particolarmente rilevante a **Fortaleza**, il cui comune ha un segretariato esclusivo per i Diritti Umani e lo Sviluppo Sociale (SDHDS) con **tre coordinamenti specifici che si occupano delle minoranze**: politiche pubbliche per le donne, uguaglianza razziale e diversità sessuale. Vi sono anche il coordinamento speciale delle politiche pubbliche giovanili (Special Coordination of Public Policies for Youth - CEPPJ) e i suoi CUCAs (Urban Centers of Culture, Art, Science and Sports) che realizzano **azioni positive** (responsabilizzazione ed emancipazione) e migliorano le capacità dei giovani in situazioni di vulnerabilità attraverso corsi di formazione, laboratori, pratica sportiva, promozione della salute, diritti umani e cittadinanza, comunicazione, tirocini, imprenditoria, divulgazione culturale e attività di economia creativa.

La rete del CUCA ha promosso eventi e campagne che trattano la diversità sessuale e la **prevenzione della violenza fondata su discriminazione razziale, di genere e per orientamento sessuale**. Si citano: il programma Young Action, la campagna Mente Livre CUCA Crespa (per la valorizzazione della cultura afro-brasiliana e in special modo i diritti e l'importanza delle donne di colore), la celebrazione della Giornata cittadina per la visibilità dei travestiti e transessuali e la campagna Mulheres de Todas as Cores (Donne di tutti colori - gruppi di conversazione, dibattiti, incontri, attività, spettacoli teatrali e cinematografici per la promozione dei diritti e il rafforzamento della lotta alla violenza contro le donne).

Altre azioni rilevanti a livello locale per la promozione dell'uguaglianza e la protezione delle donne vittime di violenza sono: 1) il **Reference Centre in Assistance for Women in Situation of Violence - CRM Francisca Clotilde** (pubblica amministrazione) che offre rifugio alle donne in situazioni di violenza domestica e familiare (violenza psicologica, sessuale, fisica, morale o patrimoniale), di violenza sessuale (abuso e sfruttamento), di violenza istituzionale, vessazioni morali e traffico di donne; 2) **Casa da Mulher Brasileira/ Casa delle donne brasiliane - Unità di Fortaleza** (programma federale gestito dal governo dello stato di Ceará a Fortaleza) uno spazio pubblico che concentra servizi specializzati e multidisciplinari per la cura delle donne in situazioni di violenza, con supporto psicosociale, promozione dell'autonomia e attività di emancipazione femminile; 3) **Ceará Women's Forum (FCM)**, un movimento politico femminista (associazione non statale) che partecipa alla costruzione di

---

*\*Robson Torres Bandeira, economista, coordinatore dello Youth Development Unit presso il comune di Fortaleza, in collaborazione con Diego Carniero PhD in Policy Evaluation Consultant, Suiany Moraes, candidato PhD al Dipartimento di Sociologia presso l'Università Federale di Ceará (UFC) e ricercatore presso il Laboratorio di Studi sulla Violenza (LEV/UFC), Otilia Barros, MBA in Public Administration presso Estacio College, Administrative Lawyer and MLAE all'interno del progetto Recognize and Change in Brasile.*

politiche, sia nazionali che locali, stimolando la formulazione di politiche pubbliche per le donne da parte del governo.

### 3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA CONTRO I MIGRANTI

Il sistema giuridico brasiliano definisce i concetti di “migrante”, “rifugiato” e/o “richiedente asilo”. La legge federale 13.445/2017, detta “**Legge della Migrazione**”, riporta all’interno del primo paragrafo le seguenti definizioni:

- Immigrato: una persona proveniente da un paese straniero o un apolide che lavora o vive temporaneamente in Brasile.
- Emigrato: un abitante brasiliano che vive temporaneamente o permanentemente in un paese estero.

Questa legge include anche le definizioni di visitatore (turista), apolide (secondo lo statuto degli apolidi del 1954 proclamato per decreto 4.246/2002) e residenti frontalieri. **In relazione ad una normativa specifica per i rifugiati e i richiedenti asilo** vi è la legge 9.474/1997 che riconosce come rifugiato (vedasi primo paragrafo):

- una persona senza nazionalità (apolide) o che ha lasciato il proprio paese di origine per sfuggire a persecuzioni basate su razza, religione, nazionalità, gruppo sociale e opinioni politiche.
- una persona che è stata obbligata a lasciare il proprio paese di origine e necessita di rifugio presso un altro paese a causa di una grave e generalizzata violazione dei diritti umani

Come confermato dalle leggi 13.445/2017 (art. 46) e 9.474/1997 (artt. 4, 5, 6, 12, 18, 48), **l'ordinamento giuridico brasiliano rispetta gli obblighi sovranazionali in materia di migrazione e asilo**. In aggiunta, la stessa Costituzione Brasiliana stabilisce il diritto all'asilo politico all'interno dell'Art. 4 alla voce X: “*la Repubblica Federale del Brasile governa le sue relazioni internazionali in ottemperanza dei seguenti principi: [...] X - Concessione dell'asilo politico*”. Tale quadro giuridico, oltre a definire la condizione di immigrato, intende garantire agli stranieri l'accesso ai diritti fondamentali, nonché la possibilità di regolarizzazione nel paese, in particolare a coloro i quali provengono da paesi colpiti da guerre o catastrofi climatiche, o anche a persone perseguitate nel proprio paese per le loro opinioni politiche, la razza o le credenze religiose.

Si può quindi affermare che **il Brasile ha una certa tolleranza nei confronti della migrazione in quanto paese che storicamente ha sempre ricevuto immigrati**, i cui discendenti oggi costituiscono una percentuale rilevante della stessa popolazione brasiliana. Ne è un esempio l'alto numero di stranieri domiciliati in Brasile che, secondo i dati della polizia federale, ammontano a circa 750 mila. Per quanto riguarda i rifugiati, fino a dicembre 2018, 11.231 persone sono state riconosciute in questa situazione dal governo brasiliano (principalmente dalla Siria, il 51%) e 161.057 richieste di riconoscimento della condizione di

rifugiato erano in corso di valutazione (80.057 richieste solo nel 2018, principalmente per i venezuelani, il 77%).

Benché il Brasile sia considerato un paese aperto agli stranieri, **la recente crisi venezuelana ha sovraccaricato le istituzioni**, dal momento che, da una parte, questa migrazione è caratterizzata dall'aspetto umanitario, dall'altra, esercita una forte pressione sui servizi pubblici forniti, in particolare, dai comuni della frontiera situati nello stato di Roraima. Al fine di uniformare la questione, **il Governo Federale ha limitato l'ingresso dei venezuelani a Roraima e ha cercato di distribuire questi immigrati tra gli altri Stati brasiliani**. Tra le 61.681 richieste per il riconoscimento della condizione di rifugiato effettuate da venezuelani nel 2018, gli stati che ne hanno registrato il più alto numero sono stati: Roraima (49.900 o 81%), Amazzonia (9.703 o 15,7%) e San Paolo (636 o 1,03%). Nel 2018 il Ceará ha registrato 323 richieste da parte di venezuelani, ovvero lo 0,52% delle richieste totali.

Secondo i dati dell'Indagine Nazionale per campione di famiglie (PNAD), condotta dall'Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica (IBGE), tra il 2014 e il 2015, il 61,8% dei residenti delle città brasiliane sono originari di quelle zone, mentre il restante 38,2 % non lo è. A questo proposito la regione Centro Occidentale si contraddistingue in quanto conta il maggior numero di non nativi all'interno dei comuni. A Ceará i dati mostrano invece una maggiore migrazione interna con spostamenti tra comuni, dove il 72,1 % sono originari del luogo e il 27,9 % no. La migrazione degli individui da altre unità federali è ancora bassa, con solo il 4,2% di non nativi nello stato.

**In generale, in Brasile la discriminazione nei confronti dei migranti è strettamente connessa a questioni culturali ed economiche**, come la competizione sul mercato del lavoro. Ne consegue che le destinazioni che maggiormente attraggono i flussi migratori (sia quelli legali che illegali) siano quelle delle regioni più ricche. Tale processo va intensificandosi a causa del basso livello d'istruzione degli immigrati internazionali che competono quindi per posti di lavoro che non richiedono particolari qualifiche e, se paragonati ai locali (brasiliani), accettano stipendi più bassi e/o condizioni lavorative peggiori.

Nonostante il minor numero di immigrati/rifugiati ricevuti ogni anno, **la città di Fortaleza ha una strategia per accogliere queste persone** in una residenza pubblica, chiamata Centro-Dia, per garantire loro le condizioni minime di vita (abitazione, cibo e sicurezza) e il sostegno da altri partner (pubblica amministrazione, sistema giudiziario e associazioni non statali). Recentemente, la Segreteria di Stato per la Protezione Sociale, la Giustizia, la Cittadinanza, le Donne e i Diritti Umani (SPS) del Governo di Ceará ha promosso l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati che partecipano al **Programma di Stato "Attenzione verso i Migranti, i Rifugiati e lotta contro il traffico di esseri umani"**. Questo programma ha visto la partecipazione, nel primo periodo del 2020 (da gennaio a giugno), di 840 migranti provenienti da Venezuela, Colombia, Cuba, Haiti, Capo Verde, Capo Verde, Guinea Bissau e altre nazioni. Sono arrivati in Ceará (Fortaleza, in particolare) e ora sono alla ricerca di un'opportunità di lavoro.

#### 4. BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

Brazilian Ministry of Justice, National Surveys of Penitentiary Information, <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>.

Brazilian Ministry of Women, Family and Human Rights, *Balanço anual: Ligue 180 recebe mais de 92 mil denúncias de violações contra mulheres*, (2019), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/balanco-anual-ligue-180-recebe-mais-de-92-mil-denuncias-de-violacoes- contra-mulheres>.

Brazilian Ministry of Women, Family and Human Rights, *'Casa da Mulher Brasileira arrives in Ceará for support in facing violence'*, (2018), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as- noticias/2018/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-chega-ao-ceara-para-apoio-no-enfrentamento-da- violencia>.

Presidency of the Brazilian Republic, Law No. 12,852, of 5th August 2013, *Youth Statute*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm).

Center for the Defense of Children and Adolescents (CEDECA), Ceará, <http://cedecaceara.org.br/site/>.

City Hall of Fortaleza, official website, <https://www.fortaleza.ce.gov.br/>.

Federal University of Rio de Janeiro & National Youth Secretariat, *LGBT Youth Diagnosis: diagnosis of Brazilian youth and propositions of strategic actions*, (2018), available at [https://social.mg.gov.br/images/Direitos\\_humanos/coordenadoria\\_politica\\_dos\\_direitos\\_da\\_juventude/Diagn %C3%B3stico%20da%20Juventude%20LGBT+.pdf](https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/coordenadoria_politica_dos_direitos_da_juventude/Diagn %C3%B3stico%20da%20Juventude%20LGBT+.pdf).

G. Mota, *Cartography of Crime and Violence in Fortaleza*, State University of Ceará, Federal University of Ceará & City Hall of Fortaleza, (2010), <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=204810d7-65b2-453c-b335- a1e0361001b5>.

Institute for Applied Economic Research (IPEA) & Public Security Brazilian Forum, *Atlas of Violence*, (2019), available at <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>.

Institute for Research and Economic Strategy of Ceará (IPECE), State Government of Ceará, <https://www.ipece.ce.gov.br/>.

J. Amaral Filho et. al. (ed.), *Ceará 2050's Report: together thinking about the future*, (2018), <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-diagnostico-consolidado- ceara-2050-versao-final-prof-jair-do-amaral.pdf>.

J. J. Waiselfisz, *Map of Violence: the Brazilian youth*, (2014), <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Mapa-2014-Jovens-Brasil-vers%C3%A3o-Preliminar.pdf>.

Legislative Assembly of Ceará and UNICEF, *'Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência'* (2020), <https://cadavidaimporta.com.br/>.

National Youth Secretariat, *Imprisonment Map: the youth of Brazil*, (2015), available at [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/01/Mapa\\_do\\_Encarceramento\\_-\\_Os\\_jovens\\_do\\_brasil.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/01/Mapa_do_Encarceramento_-_Os_jovens_do_brasil.pdf).

National Youth Secretariat, *Young Vulnerability to Violence Index*, (2017), [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/FBSP\\_Vulnerabilidade\\_Juveni\\_Violencia\\_Desigualdade\\_Racial\\_2017\\_Relat%C3%B3rio.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/FBSP_Vulnerabilidade_Juveni_Violencia_Desigualdade_Racial_2017_Relat%C3%B3rio.pdf).

R. Muggah and A. P. Pellegrino, 'Prevention of youth violence in Brazil: an analysis of what works', Igarapé Institute and United Nations Population Fund UNFPA, (2020), [https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/youth\\_violence%20%281%29.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/youth_violence%20%281%29.pdf).

State of Ceará, Committee for Adolescent's Homicides Prevention & Legislative Assembly of Ceara, *Every Life Matters: Final Report of State Committee for Adolescent's Homicides Prevention*, (2016), available at <https://cadavidaimporta.com.br/publicacoes/relatorio-final-cada-vida-importa/>

## CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI BURGAS E RUSE (BULGARIA)

Mihal Fenerov

*in collaborazione con Apostol Stoichev<sup>12</sup>*

### 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

Il processo di formazione del sistema giuridico contemporaneo in Bulgaria è iniziato nel 1878, con la liberazione del paese dalla dominazione ottomana. L'evento è segnato dall'adozione della prima Costituzione Bulgara – la Costituzione di Tärnovò, firmata il 16 aprile 1879, è un documento che afferma i principi più progressisti e democratici predominanti nell'Europa del XIX secolo. Oggi, il moderno sistema giuridico bulgaro è influenzato da due fattori molto importanti: da un lato, la **democratizzazione** e la **liberalizzazione** del Paese – iniziata dopo la caduta del regime comunista nel 1989 - dall'altro **l'adesione della Bulgaria all'Unione Europea**. L'ordinamento giuridico bulgaro si è evoluto attraverso un cambiamento profondo e strettamente monitorato al fine di conformarsi con l'*acquis communautaire*. Successivamente, dall'adesione all'Unione nel 2007, la Bulgaria come stato membro dell'UE ha adottato la legislazione europea come parte integrante del proprio sistema giuridico.

La Bulgaria è una **democrazia parlamentare** dove il primo ministro è a capo del governo, ed è la posizione esecutiva più forte. Il sistema politico prevede tre poteri: legislativo, esecutivo e giuridico, con suffragio universale per i cittadini di almeno 18 anni di età. La Costituzione, inoltre, prevede la possibilità di esercitare la democrazia diretta attraverso petizioni e referendum nazionali.

L'Art.6 della **Costituzione** bulgara afferma che ogni persona è uguale di fronte alla legge. Essa proibisce di restringere diritti e privilegi in base a razza, nazionalità, etnia, genere, origine, religione, istruzione, disabilità, orientamento politico, stato personale e comunitario o possesso di proprietà. Tuttavia, non esistono programmi nazionali ad hoc per la prevenzione e la protezione dalle discriminazioni. In questo contesto, un elemento nuovo è stato il programma operativo "Human resource development" (2014-2020) finanziato dal Fondo Sociale Europeo, il cui l'ASSE II - Inclusione Sociale - prevede "l'integrazione socio-lavorativa dei cittadini in difficoltà e di coloro che appartengono a comunità marginalizzate, come i Rom" al fine di uno "Sviluppo delle comunità locali e del superamento degli stereotipi negativi" come forma di prevenzione delle discriminazioni contro i gruppi marginalizzati.

Nel 2003 il Parlamento ha approvato una legge per la protezione dalle discriminazioni che è in vigore dal 2004 e disciplina la protezione da tutte le forme di discriminazione e favorisce la prevenzione. Lo scopo della legge è assicurare ad ogni persona il diritto all'uguaglianza di fronte alla legge, alla parità di trattamento e di accesso alla partecipazione alla vita pubblica, e l'effettiva protezione contro la discriminazione. Questa legge protegge

---

<sup>12</sup> Mihail Fenerov, ricercatore a contratto, laureato in Marketing, in collaborazione con Apostol Stoichev, consulente in materia di Discriminazioni e Diritti Umani, laureato in Giurisprudenza.

tutte le persone che si trovano sul territorio bulgaro, così come le associazioni di persone fisiche e giuridiche. Qualsiasi discriminazione **diretta o indiretta** basata su sesso, genere, razza, nazionalità, etnia, genoma umano, cittadinanza, origine, religione o convinzioni personali, istruzione, convinzioni, affiliazione politica, stato personale o sociale, disabilità, età, orientamento sessuale, condizione familiare, proprietà o ogni altro elemento stabilito dalla legge o da accordi internazionali di cui la Repubblica della Bulgaria sia parte contraente, è vietata. Ai sensi dell'Art. 4, comma 1, sono considerate discriminazioni: le molestie sessuali, l'incitamento alla discriminazione, la persecuzione e la segregazione razziale, nonché, la costruzione e il mantenimento di barriere architettoniche che ostacolano l'accesso agli spazi pubblici alle persone affette da disabilità. Tuttavia, il fatto che la discriminazione non sia oggetto di persecuzione in base al codice penale bulgaro, rende inefficaci i mezzi di protezione.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA BASATE SUL GENERE

La discriminazione di genere (nota anche come **sessismo**) è un insieme di **pregiudizi** e manifestazioni di discriminazione e/o odio verso le persone, in base al loro genere. Secondo le idee e i pregiudizi sessisti, esistono sostanziali differenze tra i sessi che predeterminano differenti ruoli sociali, libertà sessuali e status giuridico di uomini e donne. Un esempio è il **predominio dell'uomo** in ogni ambito della vita tranne che nella gestione della casa, della genitorialità, del cucito, ecc. Ciò comporta che alle donne venga negato l'accesso a certe professioni e, in alcuni paesi, all'istruzione e all'espressione sociale.

In Bulgaria il fenomeno della discriminazione contro le donne è molto diffuso. Secondo il **Global Gender Gap Index** (2020) il paese non ha ancora politiche chiare che incoraggino la parità di genere. Il punteggio ottenuto dalla Bulgaria è di 0.727 (dove 1 equivale alla parità di genere), ciò significa che il livello di discriminazione non è stato ridotto. Nella società bulgara esiste un certo pregiudizio dannoso basato sul genere, secondo il quale le donne sono più inclini degli uomini alla cura familiare. In base alle statistiche elaborate dal **National Social Security Institute (NSSI)**, esiste una disparità di genere molto importante per quanto concerne l'utilizzo del congedo retribuito per la cura dei familiari a carico. I dati del NSSI mostrano che in quasi il 100% dei casi le donne vengono istruite a prendersi cura dei membri malati della famiglia e dei bambini, anche nei casi in cui il congedo parentale potrebbe essere richiesto ed ottenuto dalle loro controparti maschili. Un altro aspetto che evidenzia la discriminazione subita dalle donne è il cosiddetto **indicatore di tempo**, che misura il tempo trascorso da donne e uomini nei lavori domestici non retribuiti e nella gestione dei figli, dei malati e degli anziani, nonché il tempo dedicato a se stessi, in attività sportive, ricreative e culturali. Ad esempio, la percentuale di donne che quotidianamente in Bulgaria si dedicano alla cucina o ad altre faccende domestiche è del 72,9%, contro il 13% per gli uomini. Analogamente la percentuale degli uomini che trascorrono almeno un'ora nell'intrattenimento è del 60% superiore a quello delle donne. L'indicatore di tempo mostra che le donne bulgare rispetto agli uomini hanno **stipendi** (del 15,4%) e **pensioni** (del 35%) **più bassi** e un **maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale**. In base all'analisi dei dati esistenti, possiamo affermare che rispetto agli uomini, le donne nel settore privato occupano un numero sproporzionatamente basso nelle posizioni manageriali, infatti non esiste ad oggi una legge che preveda la parità di genere nei consigli di amministrazione. I risultati ottenuti si basano sul totale della popolazione e indicano che le donne hanno uno stipendio netto mensile inferiore rispetto agli uomini.

Nel 2006 è stata approvata una legge per la parità tra uomini e donne. L'obiettivo della legge, oltre a sancire la parità tra uomo e donna, era stimolare un dibattito nella politica nazionale sul tema. La legge, inoltre, definisce un organo nazionale, il Comitato Nazionale per la parità tra uomini e donne, con il compito di adottare ed implementare una strategia d'azione nazionale.

Secondo un'indagine nazionale condotta da "Partners Bulgaria Foundation", 1 donna su 4 è vittima di violenza. Le donne Rom sono costrette dalle proprie famiglie a matrimoni forzati e gravidanze precoci per ottenere compensazioni materiali e beni. Alcuni gruppi di donne sono particolarmente vulnerabili alla **violenza domestica invisibile**: donne affette da disabilità o anziane, donne appartenenti a minoranze etniche o religiose, donne rifugiate. Quasi un milione di donne bulgare subiscono quotidianamente molestie psicologiche, fisiche, sessuali e/o economiche da parte dei loro partner. Le donne sono sempre più spesso vittime di crimini di genere causati da stereotipi secondo cui le donne sono (devono essere) subordinate agli uomini. All'interno della società bulgara la violenza contro le donne è evidente. Il Paese è afflitto da casi di violenza domestica. Nel 2017 vi sono stati quattro casi di violenza contro le donne che si sono rivelati letali.

In Bulgaria esiste una legge che protegge dalla violenza domestica, stabilisce i diritti delle vittime, le misure di protezione e le procedure per la loro applicazione. Per violenza domestica si intende qualsiasi atto di violenza fisica, sessuale, mentale, emotiva o economica, così come l'esperienza di tale violenza, la restrizione forzata della privacy, della libertà personale e dei diritti personali commessi a danno di persone che sono imparentate, che sono o erano in relazione familiare o in coabitazione di fatto. In caso di violenza, la vittima ha il diritto di chiedere protezione al tribunale.

Per quanto riguarda la Convenzione di Istanbul, la **Corte Costituzionale Bulgara** ha stabilito che la convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, nota come **Convenzione di Istanbul**, non è conforme alla costituzione bulgara. La Bulgaria è uno dei 21 Paesi che hanno firmato ma non ratificato. La Corte Suprema bulgara ha stabilito che la Convenzione contro la violenza sulle donne è anticostituzionale, rendendo quasi impossibile la sua adozione da parte del Parlamento. La corte è composta da 12 membri, 8 dei quali hanno asserito che la definizione di "genere" come costrutto sociale della convenzione "relativizza il confine tra i due sessi – maschile e femminile – come biologicamente determinato". La corte ha inoltre motivato che qualora la società perdesse la capacità di distinguere tra uomo e donna, la lotta alla violenza contro le donne, sarebbe potuta diventare un impegno formale e irrealizzabile. La Convenzione di Istanbul è stata approvata dal governo bulgaro nel gennaio del 2018, ma il progetto di ratifica in Parlamento si è arenato a seguito delle critiche soprattutto da parte di uno dei partiti della United Patriots Coalition, VMRO. Il 28 dicembre il partito, guidato dal ministro della difesa Krasimir Karakachanov, ha affermato che, attraverso la Convenzione, "le lobby internazionali stanno spingendo la Bulgaria alla legalizzazione di un "terzo genere" e all'introduzione nei programmi scolastici dello studio dell'omosessualità e del travestitismo e la creazione di opportunità per matrimoni tra persone dello stesso sesso". Il partito socialista bulgaro BSP e la Chiesa ortodossa che avevano precedentemente sostenuto la convenzione, hanno successivamente cambiato tono, opponendosi. Il VMRO e il BSP hanno accolto la decisione della corte come una vittoria contro la "gender ideology". I sostenitori dei diritti umani comunque hanno mostrato forte insoddisfazione, il Comitato Bulgaro di Helsinki (BHC), un

importante osservatore, l'ha definita "la peggiore decisione sui diritti umani nella storia della Corte".

Purtroppo, nessuna riforma legislativa è stata registrata negli ultimi tre anni. Tuttavia, esistono alcune strategie e aree prioritarie di intervento che includono: aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il livello di indipendenza economica, diminuire le differenze di genere su salario e reddito, promuovere la parità nei processi decisionali, combattere la violenza di genere e migliorare la protezione e il sostegno alle vittime, eliminare gli stereotipi di genere esistenti nelle diverse sfere della società, anche se d'altra parte mancano strategie e piani di supporto per la comunità LGBT.

La discriminazione e la violenza di genere non possono essere misurate a livello locale, tuttavia, possiamo ipotizzare che la violenza contro le donne sia maggiore nelle aree rurali a causa della mancanza di istruzione, sicurezza e di una ridotta applicazione della legge. Nel territorio di Burgas, l'ONG "Demetra" sta lavorando sul tema. L'organizzazione ha dato vita 10 anni fa ad una "Casa Sicura" per bambini e vittime di violenza e traffico di esseri umani, la cui capacità è di 8 persone. Il Centro sta ricevendo supporto economico sia dal Comune di Burgas sia dallo stato, per la realizzazione delle sue attività di supporto psicologico e protezione sociale e legale delle vittime di violenza.

### 3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA CONTRO I MIGRANTI

I migranti sono più soggetti alla discriminazione e alla violenza dal momento che non parlano la lingua del posto e non conoscono la cultura e le tradizioni locali. Spesso non sono supportati né dalla famiglia né dagli amici. I discorsi sull'odio e i crimini d'odio proseguono e hanno come target principale le **minoranze etniche**, i turchi e i rom, i richiedenti asilo e i migranti. Questi gruppi sono più esposti alla violenza, anche a quella online dove sono rappresentati come diversi e considerati "non pari". Sfortunatamente, questo è il modo in cui i bambini e alcuni adulti costruiscono le proprie posizioni nei confronti delle persone che vengono da altri Paesi. I migranti e i rifugiati sono stati e continuano ad essere il soggetto prediletto degli attacchi dei **movimenti nazionalisti** e degli scontri politici. Nel 2019, il numero totale di richiedenti protezione internazionale in Bulgaria è stato di 2.152. Negli ultimi anni il numero di migranti e rifugiati giunti in Bulgaria è diminuito, ma si contano casi di **eccessivo utilizzo della forza e furti** da parte delle guardie di confine. L'attraversamento illegale dei confini resta un atto criminalizzato, che porta alla detenzione di migranti e rifugiati, inclusi i bambini non accompagnati. Le organizzazioni per i diritti umani documentano numerosi casi di abuso verso rifugiati e richiedenti asilo e l'esistenza di condizioni inumane all'interno delle strutture di detenzione.

In Bulgaria esiste una legge sull'Asilo e il Rifugio, che stabilisce i termini e le condizioni per garantire agli stranieri protezione sul territorio della Repubblica della Bulgaria, così come diritti e doveri. La protezione fornita agli stranieri dalla Repubblica della Bulgaria include l'asilo, la protezione internazionale e la protezione temporanea. La protezione internazionale è concessa ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, siglata a Ginevra il 28 luglio 1951 e del Protocollo relativo allo status di rifugiato (1967) ratificato con una legge in materia di diritti umani internazionali, che include lo status di rifugiato e lo status umanitario; la protezione temporanea viene fornita qualora un afflusso massiccio di stranieri sia costretto a lasciare il proprio paese di origine e non possa più farvi ritorno a causa di un conflitto armato,

guerra civile, aggressione straniera, violazioni dei diritti umani o violenza su larga scala nel territorio del paese o in una particolare area dello stesso.

Tra le misure legislative più recenti in materia, troviamo l'**Ordinanza sull'integrazione dei rifugiati** adottata dal governo nel 2018, ma ancora priva di un effettivo meccanismo di integrazione. Secondo l'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, questa ordinanza non è riuscita a stimolare l'attivismo e il coinvolgimento dei comuni o a proporre misure per la creazione di condizioni favorevoli all'integrazione nelle comunità locali. L'ordinanza non è inoltre stata in grado di colmare le carenze nell'accesso dei rifugiati a servizi come edilizia popolare, assegni familiari, formazione linguistica che consentano un pieno utilizzo dei vantaggi sociali ed economici.

In definitiva, purtroppo, non sono state attuate politiche locali di grande rilevanza e di cui si possa discutere in questa sede.

## 5. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

BTV Media Group, *Every four Bulgarian woman there is a victim of domestic violence*, (2017), <https://btvnovinite.bg/bulgaria/vsjaka-chetvarta-balgarka-e-bila-zhertva-na-njakakav-vid-domashno-nasilie.html>.

Bulgarian Asylum and refugees' law, (2002), <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>.

Bulgarian Helsinki Committee, *Are Women Discriminated in Bulgaria?*, (2016), <https://www.bghelsinki.org/bg/news/diskriminirani-li-sa-zhenite-v-blgariya/>.

Bulgarian Law for Protection against Discrimination, (2004), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>.

Bulgarian Law for Protection against Domestic Violence", (2009), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501151>.

Bulgarian Law for the Equality between Men and Women, (updated 2016), <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136803101>.

H. Gatev, *The Istanbul Convention is Intolerant of Individual Countries*, (2018), <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/istanbulskata-konvenciia-podhozhdan-netolerantno-kym-otdelnite-dyrzhavi-2111737>

Members of the Seventh Grand National Assembly, "Constitution of the Republic of Bulgaria", (1991), <https://www.parliament.bg/en/const/>.

NSSI (National Social Security Institute), *Statistics and analysis*, (2017), [https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/obz/SPRAVKA\\_boInichni\\_template\\_30\\_09\\_2017.pdf](https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/obz/SPRAVKA_boInichni_template_30_09_2017.pdf).

The Sofia Globe Staff, *"UNHCR welcomes Bulgaria's new ordinance on refugee integration but points to gaps"*, (2017), <https://sofiaglobe.com/2017/07/24/unhcr-welcomes-bulgarias-new-ordinance-on-refugee-integration-but-points-to-gaps/>.

World Economic Forum, *The Global Gender Gap Index 2020 Rankings*, (2020), <https://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/the-global-gender-gap-index-2020-rankings/>.

## CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI PRAIA (CAPO VERDE)

Paulino Oliveira Do Canto

### 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

Capo Verde è un paese insulare dell'Africa occidentale, situato a circa 500 km dal Senegal. È formato da dieci isole divise in due gruppi: Barlavento (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal and Boa Vista) e Sotavento (Maio, Santiago, Fogo and Brava). La Repubblica di Capo Verde è uno stato democratico fondato sui principi della sovranità popolare, del pluralismo dell'organizzazione politica democratica e del rispetto dei diritti e libertà fondamentali. La Repubblica di Capo Verde riconosce e rispetta l'organizzazione del potere politico, la natura unitaria dello stato, la democrazia pluralista, la separazione e l'interdipendenza dei poteri, la separazione tra religione e stato, l'indipendenza del potere giudiziario, riconosce inoltre l'esistenza e l'autonomia del potere locale e la decentralizzazione democratica della Pubblica Amministrazione.

La parità di genere è un principio giuridico universale e un impegno globale riconosciuto all'interno dei principali strumenti internazionali in materia di diritti umani. Nel primo articolo della **Costituzione della Repubblica di Capo Verde** viene riconosciuta l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge senza distinzione di origine sociale o situazione economica e sociale, razza, sesso, religione, convinzioni ideologiche o politiche e assicura il pieno esercizio delle libertà fondamentali da parte di tutti i cittadini. A Capo Verde, secondo il Codice Civile (Art. 68), il **Codice Penale (Artt. 152 e 270)** e la **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**, la discriminazione costituisce un reato - sia quella diretta che quella indiretta - come la molestia sessuale, la discriminazione razziale, le offese fisiche o contro l'integrità morale delle persone. La Costituzione della Repubblica, il **Codice della Famiglia/Codice Civile sulla legge familiare**, una parte integrante del **Codice Civile**, il **Codice del Lavoro** e il **Codice Penale** dispongono con fermezza il rispetto dei diritti di uomini e donne e contengono disposizioni che vietano pratiche e comportamenti discriminatori. Queste disposizioni hanno provocato in maniera trasversale delle azioni concrete all'interno della società di Capo Verde: dalla produzione di dati alle campagne di sensibilizzazione, costituendo così uno dei pilastri fondamentali per lo sviluppo di Capo Verde (9° Programma Governativo Legislativo, 2016-2021).

Per quanto concerne la parità di genere, il quadro giuridico di Capo Verde mostra che le leggi nazionali, da sole o fondate su accordi internazionali e regionali, dovrebbero rimuovere ogni ostacolo al conseguimento della pari opportunità tra uomini e donne in tutti gli ambiti della vita - sociale, culturale ed economica - e promuovere la parità di accesso per tutti. In tal senso le autorità vengono incoraggiate a sviluppare azioni positive a livello locale. Invece, a livello nazionale, il quadro normativo e le definizioni delle politiche sulla migrazione contro la discriminazione sono centralizzate attraverso la Direzione Nazionale di Immigrazione che recentemente è stata eliminata e sostituita dall'Alta Autorità per l'Immigrazione, facente parte del Ministero della Famiglia e Inclusione Sociale. Tuttavia i governi locali hanno competenza in materia di promozione di politiche per l'integrazione sociale dei migranti e possono essere responsabili sia della proposta sia del coordinamento delle politiche migratorie. Si cita in tal senso la capitale di Capo Verde, Praia, che fa parte del Consiglio dell'Immigrazione Nazionale e possiede un piano comunale per l'integrazione dei migranti.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

Secondo l'Indice sulla Disuguaglianza di Genere (Global Gender Inequality Index, 2020), Capo Verde si è classificato al 52° posto tra 153 paesi. Tuttavia, fatta eccezione per quanto concerne l'istruzione, dove i risultati sono relativamente buoni (104), le restanti variabili necessitano di un profondo lavoro e di interventi più efficaci nelle dimensioni economica (Economic Participation and Opportunity -15), sanitaria (Health and Survival - 80) e politica (Political Empowerment - 89) (World Economic Forum, 2020). Questi risultati mostrano da un lato qualche progresso, in particolare in relazione agli investimenti nel capitale umano, ma dall'altro lato mostrano quanto siano persistenti in tutte le sfere della società le sfide per ottenere l'emancipazione delle donne, soprattutto nel mercato del lavoro e nella partecipazione ai processi decisionali.

In riferimento alla violenza di genere, i dati dell'Istituto di Statistiche Nazionali (2019) mostrano che circa il 15,7% delle donne ha subito atti di violenza fisica. In generale, i dati del 2005 hanno mostrato che il 19,6% delle donne hanno affermato di aver subito violenza fisica, emotiva o sessuale con un aumento registrato del 20,4% nel 2018. La situazione diviene più critica sul piano della violenza emotiva subita dalle donne che nel 2018 è aumentata al 15,4%, contro il 14% nel 2005. Nel complesso, i dati nazionali richiamano l'attenzione sulla violenza domestica da parte del coniuge, ossia quella che avviene specificatamente tra le coppie, dove nel 15,2% dei casi di donne hanno subito violenza fisica. Circa l'89% delle vittime di violenza di genere sono donne. Il 34,7% del totale delle vittime ha un'età compresa tra i 22 e i 30 anni di età, mentre il 31% ha tra i 31 e i 45 anni di età (INE, 2017). Secondo uno studio condotto dall'Istituto Capoverdiano per la parità di genere e l'equità (ICIEG, acronimo portoghese) in collaborazione con il Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), il numero di casi di violenza di genere a Capo Verde è diminuito di circa il 52,6% dal 2016 al 2019 (ICIEG/UNDP, 2019). Secondo i dati del pubblico ministero risulta che la percentuale di denunce di violenza di genere sia scesa al di sotto del 24%, ovvero una diminuzione di circa 154 casi e, allo stesso modo, anche i dati della Polizia Nazionale indicano una diminuzione del 34,8%. Tale diminuzione è dovuta in larga misura alle azioni di sensibilizzazione e informazione che rappresentano i presupposti necessari per qualsiasi cambiamento. Pertanto la diffusione delle informazioni, le campagne di formazione e sensibilizzazione sulle questioni della parità di genere, hanno fatto sì che nel 2019 la violenza di genere sia diventata una priorità della prevenzione criminale, in base alla Legge N° 52/IX/2019 che approva la modifica del regime penale, classificando la violenza di genere (Gender Based Violence - GBV) come un intervento prioritario alla prevenzione della criminalità. Ciò significa una parità di trattamento nei procedimenti giuridici e un riconoscimento dell'emergenza per l'eradicazione della violenza di genere nella società di Capo Verde.

Nonostante una diminuzione dei casi di violenza, non si deve dimenticare che gli uffici del pubblico ministero ricevono in media 2.500 denunce di violenza di genere ogni anno. Solo nel 2018, Capo Verde ha registrato otto casi di femminicidio che hanno coinvolto donne che vivevano con il proprio partner. Nel 2019, comunque, grazie ad un insieme di conoscenze e una forte collaborazione con la Polizia Nazionale, sono stati ottenuti risultati significativi nella lotta contro la violenza di genere e il femminicidio, registrando una diminuzione del 90%. In ultimo è importante evidenziare l'elaborazione di uno studio (tuttora in corso) condotto dall'ICIEG, avente come obiettivo la conoscenza del fenomeno, del profilo dell'aggressore e le risposte istituzionali sul fenomeno. La sfida più delicata riguarda gli stereotipi di genere che sono stereotipi sociali che purtroppo confermano che Capo Verde possiede ancora tradizioni

patriarcali e sessiste forti, con una relazione molto diversa tra uomini e donne. In generale, la percezione della discriminazione è relativamente più alta per la comunità LGBTQI. Per questa ragione, vi sono ancora alcune sfide relative alle denunce dei casi di molestia sessuale e, conseguentemente, della produzione di dati che consentano una migliore comprensione. Allo stesso modo un processo giudiziario lungo potrebbe comportare misure negative.

## INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Tra le più recenti e principali azioni positive si segnalano: il II Piano di Azione Nazionale per i Diritti Umani e la Cittadinanza 2017-2022, che prevede la creazione di un osservatorio per il monitoraggio e una rapida identificazione di situazioni di traffico di persone; l'elaborazione del V Piano Strategico per la Parità di Genere, con l'emendamento N. 103/2018 è stato adottato il primo Comitato Interministeriale per l'approccio di genere che ha come obiettivo quello di monitorare l'efficacia degli approcci di genere dominanti nelle politiche pubbliche; l'approvazione della Legge sulla Parità (Parity Law) N. 68/IX/2019 che richiede la parità nella rappresentanza politica, che deve essere almeno del 40% per ogni sesso, all'interno delle liste dei candidati per gli organi di potere politico quali l'Assemblea Nazionale, il Consiglio Comunale, l'Assemblea Municipale e altre strutture politiche; la creazione del Fondo di Supporto alle Vittime (Victim Support Fund); l'emendamento N. 143/2017 che approva il National Care Plan (2017-2019) che intende creare le condizioni istituzionali, tecniche e finanziarie per realizzare una rete assistenziale per la popolazione più vulnerabile e di politiche trasversali a promozione della parità di genere. In tal senso è stata rafforzata la formazione sul piano di assistenza e un programma di professionalizzazione sulle aree di assistenza; servizi di assistenza per le persone non autosufficienti; budget per i comuni e assistenza diurna per le persone non autosufficienti.

## POLITICHE LOCALI RECENTI

La città di Praia, in qualità di capitale di Capo Verde, è stata attivamente coinvolta in programmi e politiche sulle questioni di genere. Ha ospitato inoltre i maggiori incontri di riflessione sulle politiche di genere, sia nazionali che internazionali. Il **2016-2020 Municipal Governance Program, Gender Equality and Equity** costituisce un pilastro fondamentale delle priorità di intervento per lo sviluppo di una città solidale ed educante. Da questo punto di vista, la città ha sviluppato una serie di politiche di genere tra cui si distinguono: l'implementazione del **Gender and Empowerment Program**, che mira a creare opportunità di formazione, sviluppo e guadagno per giovani e donne che provengono da famiglie monoparentali o vulnerabili; la diffusione del **Gender Alert Program** che intende informare le comunità riguardo all'importanza e agli scopi della Legge sulla violenza di genere (GBV Law); la realizzazione di **azioni formative per gli educatori** che hanno permesso la costruzione di paradigmi positivi nel campo delle relazioni di genere nell'educazione prescolastica; il contrasto di tutte le forme di discriminazione fondate sul genere e l'omofobia attraverso il **progetto "Recognize and Change Praia"**; l'elaborazione (ancora in corso) del **Piano Municipale per la Parità di Genere ed Equità**.

## DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI

Sebbene a Capo Verde non ci siano casi di violenza fisica contro i migranti, come la xenofobia e la segregazione sociale per ragioni razziali o etniche, si segnala ancora una certa persistenza di pratiche discriminatorie, soprattutto nei confronti dei cittadini africani. La discriminazione è ravvisabile, per esempio, nel modo in cui queste persone vengono trattate ai confini capoverdiani, discriminate a causa del colore della loro pelle e, in generale, escluse dal progetto politico migratorio previsto dallo stato/governo di Capo Verde. In questo senso le denunce sono state sempre più frequenti, inclusi gli interventi diplomatici richiesti dai paesi di origine degli immigrati. Di conseguenza, queste persone devono affrontare un aspetto fondamentale che le pone in una situazione delicata per l'integrazione sociale come la mancanza di documentazione regolare giustificata dall'assenza di un contratto di soggiorno, da un rapporto lavorativo precario. Con il rischio di esposizione per gli immigrati alla discriminazione, allo sfruttamento e alla totale assenza di protezione.

## INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Negli ultimi anni Capo Verde ha sviluppato una serie di azioni positive e interventi legislativi a promozione dell'integrazione sociale dei migranti. Tra gli aspetti principali occorre evidenziare la realizzazione del **II Action Plan for Immigration and Social Inclusion of Immigrants (2018-2020)**; l'elaborazione del Piano Nazionale per combattere la tratta di persone con l'emendamento N. 40/2018; il **progetto per la promozione dell'integrazione sociale degli immigrati** (PISI, acronimo portoghese) che, rafforzando la capacità di una società civile organizzata (OGN, associazioni etc.), mira a promuovere la partecipazione civica e l'integrazione degli immigrati nelle comunità e nella società di Capo Verde; il **progetto Multiculturalità** (Promul, acronimo portoghese) che vuole preparare, sistematizzare e divulgare informazione, studi e attività di sensibilizzazione sull'immigrazione e l'integrazione dei migranti. Ed infine il **progetto per la protezione gli immigrati in situazioni a rischio**. Tra i più recenti interventi legislativi, risalta in particolar modo il **Decreto Legge N. 46/2019**, che crea e regola il Support for Voluntary Return (Supporto per il Rimpatrio Volontario), che stabilisce le procedure di supporto e fornisce assistenza sociale per i cittadini stranieri che desiderino volontariamente fare ritorno al proprio paese di origine.

## POLITICHE LOCALI RECENTI

La maggior parte degli immigrati hanno residenza sull'Isola di Santiago. Questi rappresentano il 56,8% di cui il 43,5% vive nella città di Praia. Per questa ragione il Consiglio della Città di Praia in collaborazione con l'Ufficio Immigrazione, ha redatto un **Piano Comunale per l'integrazione degli immigrati della Città di Praia con l'emendamento N. 16/2019. Formazione per le associazioni di immigrati specializzate nelle questioni di genere, realizzazione di feste di migranti e incontri di informazione per gli immigrati** per l'accesso ai servizi essenziali: istruzione, salute, sicurezza sociale, regolarizzazione e costituzione; il finanziamento di 29 progetti per le associazioni e le ONG rivolti a comunità di immigrati a Capo Verde, con approssimativamente 1000 beneficiari diretti nel campo dell'alfabetizzazione, amministrazione di piccola impresa, artigianato, corsi di lingua e formazione professionale; la creazione di **Uffici per l'Immigrazione** e l'implementazione del **Progetto per rafforzare la gestione dell'immigrazione e dell'integrazione sociale a livello comunale**.

#### 4. NOTE CONCLUSIVE

Sebbene Capo Verde possieda una serie di meccanismi legali per combattere il fenomeno della discriminazione di genere, nel concreto paiono insufficienti quando occorre prioritizzare quelle azioni che effettivamente promuovono la parità di genere. In generale, le azioni si limitano ai problemi della violenza di genere e una maggiore enfasi viene posta sulla violenza contro le donne. Benché i dati ufficiali mostrino una diminuzione nelle statistiche, si deve considerare che molti casi di violenza, soprattutto quelli commessi all'interno degli ambienti familiari, non vengono denunciati restando così inascoltati. Inoltre, si nota che Capo Verde ha la tendenza a conformarsi eccessivamente agli obiettivi della "Gender Agenda" internazionale, quindi con un focus globale e obiettivi predefiniti, e inserisce solo timidamente fattori endogeni importanti per la definizione della propria agenda. Inoltre, manca la volontà politica di soddisfare le prerogative legali della promozione della parità di genere che, conseguentemente, va ad aggravarsi a causa dell'assenza di meccanismi che assicurino il suo completamento. Si ritiene che il modo di percepire le questioni di genere a Capo Verde sia relativamente fuori tempo rispetto alle realtà locali, dal momento che le dimensioni sociali e culturali (locali) vengono ignorate. Le politiche pubbliche e le azioni positive a favore dell'uguaglianza nella maggior parte dei casi sono *reattive* piuttosto che *preventive*, condizionando la gestione dei reati di genere da parte della polizia e degli organi giuridici che hanno una gestione totalmente reattiva, conducendo ad aumento della violenza, o peggio. In questa circostanza, ci sono casi di donne e ragazze vittime di violenza da parte del loro partner che dopo avere sporto denuncia vengono perseguitate o persino uccise. Infine, l'eredità coloniale che ha costituito una società fondata sulla violenza sessuale e razziale è tuttora un meccanismo che persiste.

Come per il fenomeno migratorio, Capo Verde possiede, sia a livello nazionale che internazionale, un notevole quadro giuridico per le ammissioni e l'integrazione degli immigrati, rifugiati e richiedenti asilo. Nonostante la legge capoverdiana criminalizzi la discriminazione razziale, per quanto si continui a negare essa di fatto persiste soprattutto nei confronti della comunità di migranti provenienti dall'Africa, con casi di razzismo nelle modalità di trattamento ai confini. Va evidenziato che negli ultimi anni le azioni messe in atto dallo stato/governo capoverdiano a favore del fenomeno dell'immigrazione paiono essere più che altro il risultato delle pressioni da parte della comunità internazionale attraverso programmi di cooperazione specifica, protocolli in ambiti migratori e nella gestione dei confini. Capo Verde infatti, per via della sua posizione geostrategica, è considerata una "buffer zone" (zona cuscinetto) d'Europa, un paese di transito preferenziale in quanto connette i tre continenti America, Africa ed Europa, fungendo anche da porta di accesso dall'Africa. Ragione per cui lo stato considera la migrazione un progetto politico e ha quindi ben delineato il profilo di migrante desiderato nel contesto della mobilità/migrazione internazionale attraverso i suoi confini. Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica (2018) nel paese dovrebbero essere presenti circa 14.000 immigrati. Certamente un numero approssimativo in quanto mancano i dati reali sull'immigrazione illegale nel paese. La situazione più critica consiste nella pressione esercitata dall'esodo delle campagne. Una situazione che in molte località, come l'isola di Santo Antão che ha subito perdite nel reddito locale e disgregazione familiare, comporta lo spopolamento e la concentrazione delle risorse in quelle città che sono già considerate i poli di sviluppo del paese: la città di Praia (isola di Santiago), Mindelo (Antão), Santa Maria (isola di Sal) e Sal Rei (isola di Boa Vista). Queste città devono affrontare criminalità e delinquenza urbana,

condizioni delle abitazioni popolari precarie, pessime condizioni igienico-sanitarie e un ambiente urbano fallimentare. Si ritiene che l'istruzione sia un fattore determinante per una società sempre più giusta nei confronti delle questioni di genere e consapevole della diversità culturale nel contesto della migrazione. È fondamentale che vengano create istituzioni e meccanismi di monitoraggio per la supervisione delle politiche pubbliche e degli apparati giudiziari, ma soprattutto che vengano dotate di un carattere preventivo che permetta loro di applicare misure esecutive qualora vi fossero inadempienze nei confronti della discriminazione di genere e verso i migranti. Allo stesso modo sarebbe consigliabile al fine della prevenzione, creare un Sistema di Allerta e Risposta Immediata (Alert and Rapid Response System) e un team che sensibilizzi le comunità; in ultimo la creazione di un meccanismo legale di responsabilizzazione dei singoli verso i tentativi di omissione dei crimini di genere o di discriminazione razziale. Come per la mobilità/migrazione interna, si crede che per ridurre la pressione demografica esercitata dall'esodo dalle campagne, sia determinante trasferire risorse economiche e umane per stimolare lo sviluppo locale, proporre incentivi per le aree agricole, di allevamento e in altri settori a seconda delle aspirazioni locali e avviare un processo di regionalizzazione.

## 5. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

C. M. de Barros, *Análise de Género e Plano de Ação de Género (GAP 2016-2020) no âmbito da cooperação UE - Cabo Verde, União Europeia e Cabo Verde*, (2016), available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gapcv\\_2016-2020\\_pt\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gapcv_2016-2020_pt_0.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Mulheres e Homens em Cabo Verde: Factos e Números*, (2017), available at: <http://ine.cv/wp-content/uploads/2018/03/mulheres-e-homens-em-cabo-verde-factos-e-numeros-2017.pdf>.

Instituto Cabo-Verdiano para Igualdade de Equidade de Género, *Retrospectiva 2019: 25 anos sob signo da Paridade e de menos VBG*, (2019), available at: <https://www.icieg.cv/images/phocadownload/retrospectiva2019.pdf>.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde & Ministério da Saúde e da Segurança Social, *Principais resultados preliminares do Terceiro Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva (IDSR-III)*, (2019), available at: [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/02/apresentacao-resultados-preliminares-\\_idsr\\_iii.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/02/apresentacao-resultados-preliminares-_idsr_iii.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Estatísticas das famílias e condições de vida: Inquérito Multi-Objetivo Contínuo 2018*, available at: [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/imc\\_condicoes-de-vida\\_2018\\_-\\_site\\_.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/imc_condicoes-de-vida_2018_-_site_.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Estatísticas do Mercado de Trabalho 1o semestre de 2019*, available at: [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/12/imc\\_2019\\_2t\\_estatisticas\\_mercado\\_trabalho\\_notas\\_imprensa\\_30\\_d\\_ez\\_19.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/12/imc_2019_2t_estatisticas_mercado_trabalho_notas_imprensa_30_d_ez_19.pdf).

P. Oliveira, *Mobilidades, fronteiras e integração regional: livre circulação de pessoas na CEDEAO? o caso de Cabo Verde*, Praia: Uni-CV, (2020), (Dissertação de mestrado).

Programa do Governo da IX Legislatura (2016-2020), República de Cabo Verde, available at: <https://www.icieg.cv/images/phocadownload/Programa-do-Governo-da-IX-Legislatura-2016-2021.pdf>

World Economic Forum (2020), The Global Gender Gap Report 2020, available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf)

# CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI DUNKERQUE (FRANCIA)

Besmira Gurguri

## 1. INTRODUZIONE

La Francia è una repubblica unitaria e “la sua organizzazione è decentralizzata”. Questo è quanto dichiarato nella Costituzione della Quinta Repubblica del 4 Ottobre 1958, testo giuridico fondamentale che governa/disciplina l'attuale regime. Tuttavia, è presente una divisione territoriale in tre livelli che caratterizza tale organizzazione decentralizzata: la regione, il dipartimento e il comune, i quali beneficiano della libertà amministrativa dell'autonomia finanziaria (bilancio). Questa organizzazione non lede il potere legislativo, che rimane appannaggio esclusivo del parlamento.

Il parlamento, infatti, composto da due assemblee, l'Assemblea Nazionale e il Senato, vota tutte le leggi, controlla l'azione del governo e valuta le politiche pubbliche. Le autorità locali, da parte loro, si limitano ad un potere regolamentare conferito dal parlamento (decreti, ordinanze, ecc.).

Questa divisione dei ruoli in materia legislativa e regolamentare rispetta la separazione dei tre poteri costituenti dell'organizzazione della Francia: il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario. Si specifica che nell'ambito del monitoraggio del rispetto della legge e della sanzione dei trasgressori, competenza esclusiva del potere giudiziario, quest'ultimo può arricchire l'interpretazione dei testi giuridici mediante la cosiddetta giurisprudenza. Il principio di uguaglianza dei cittadini è stabilito dalla Costituzione del 1958, che incorpora i principi della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 e il Preambolo della Costituzione del 1946. Dal 2008, la legislazione francese incorpora criteri internazionali ed europei per definire le principali forme di discriminazione:

•“Diretta”: ossia la situazione nella quale una persona viene trattata meno favorevolmente rispetto ad un'altra in situazioni comparabili e sulla base della sua origine, sesso, situazione familiare, gravidanza, vulnerabilità particolari derivate dalla sua situazione economica, evidente o nota all'autore del reato, il suo cognome, il suo luogo di residenza o conto bancario, il suo stato di salute, la sua perdita di autonomia, la sua disabilità, le sue caratteristiche genetiche, la sua morale, il suo orientamento sessuale, la sua identità di genere, la sua età, le sue opinioni politiche, le sue attività sindacali, la sua capacità di esprimersi in una lingua diversa dal francese, la sua appartenenza o non appartenenza, reale o presunta, ad un particolare gruppo etnico, nazione, presunta razza o religione.

•“Indiretta”: ossia “una disposizione, un criterio o una pratica/prassi apparentemente neutra ma che potrebbe porre le persone in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre per uno dei motivi menzionati nel primo paragrafo, a meno che tale disposizione, criterio o prassi non siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima”.

Per quanto riguarda il concetto di “violenza”, la legge francese lo definisce come l'insieme dei reati o delle circostanze aggravanti che costituiscono un'aspettativa di integrità delle persone (articoli 222-7 e seguenti del codice penale). Secondo il diritto civile, per violenza si intende qualsiasi atto, deliberato o meno, che provoca un disordine fisico o morale nella vittima, con

conseguenze dannose per la sua persona o i suoi beni. La legge francese non fa distinzione, nella sua definizione, tra violenza di genere, violenza legata alle origini culturali di una persona e altre forme di violenza. Le circostanze aggravanti sono prese in considerazione nel diritto penale quando si tiene conto dell'identità di genere o dell'origine della vittima di un reato. Queste circostanze sono distinte e non devono essere confuse con l'elemento legale, morale e materiale del reato.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

La parità tra donne e uomini non è più una questione di principio, ma di efficacia. Ciò è ancora più vero dal momento che, nonostante le leggi progressiste adottate, le disuguaglianze esistono e si riflettono nei divari tra i due sessi in tutti gli ambiti della vita (istruzione, lavoro, politica, ecc.). Varie leggi hanno consentito alle donne di accedere ai diritti che erano preclusi o riservati esclusivamente agli uomini, compreso il diritto di voto (1944), il diritto di lavorare e aprire un conto in banca senza il permesso del marito (1965), il diritto all'aborto (1975), la legge sulla parità di retribuzione tra donne e uomini (2006). Tuttavia, la legge del 4 agosto 2014 è particolarmente importante per la sua natura multidimensionale che tiene conto sia della parità di trattamento che della lotta alla violenza di genere.

### RIFORME LEGISLATIVE FRANCESI RECENTI, LA “GRANDE CAUSA NAZIONALE”

È importante notare che l'uguaglianza di genere è una delle questioni chiave per l'attuale governo ed è stata dichiarata una “grande causa nazionale” del mandato presidenziale di cinque anni. Dall'ottobre 2017 sono state adottate numerose misure legislative che hanno rafforzato gli strumenti legali nella lotta alla discriminazione nei confronti delle donne:

- Uguaglianza/parità tra donne e uomini: la grande causa del quinquennio;
- Legge n. 2018-771 del 5 settembre 2018 “per la libertà di scegliere il proprio futuro professionale”, per promuovere la reale parità nel mondo professionale;
- Il Grenelle del 25 novembre 2019 contro la violenza sulle donne. Sono state stabilite una cinquantina di misure attorno a tre assi principali: prevenzione, protezione, cura e punizione per una migliore difesa;
- Il quinto piano di mobilitazione e contrasto a tutte le forme di violenza contro le donne (2017-2019);
- Il primo piano interministeriale per la parità professionale tra uomini e donne (2016-2020).

### L'emergere della questione dell'“intersessualità”

Le persone intersessuali sono individui le cui caratteristiche fisiche (ormoni, genitali) non corrispondono a quanto classicamente attribuito al femminile o al maschile, perché nati con un'anatomia sessuale atipica. Secondo le Nazioni Unite, le persone intersessuali rappresentano dallo 0,05% all'1,7% della popolazione mondiale. Sono vittime di tabù sociali e di interventi chirurgici alla nascita o durante l'infanzia, con l'obiettivo di “normalizzarli” e attribuire loro un genere. In Francia, la legge è lontana dal riconoscere il terzo genere. Attualmente conosce e accetta solo due generi: il femminile e il maschile, inoltre il bambino deve essere dichiarato all'anagrafe entro cinque giorni dalla nascita. La legge francese non consente l'indicazione di un sesso diverso da quello maschile o femminile negli atti di stato civile.

## POLITICHE DI GENERE LOCALI

A livello della città di Dunkerque, la questione della discriminazione e della violenza di genere è presa in considerazione nel quadro delle politiche municipali al fine di contribuire al rispetto della parità, impegnandosi nella prevenzione e nella lotta contro tutte le forme di discriminazione. La lotta alla discriminazione sessista è quindi inserita nel piano anti-discriminazione attuato dal 2017, nel quale è stato inserito il progetto Recognize & Change.

La città si impegna inoltre a promuovere la parità di genere attraverso l'attuazione dell'atto del 4 agosto 2014 sulla vera uguaglianza tra donne e uomini. Questa legge impone alle autorità locali, in particolare ai comuni con più di 20.000 abitanti, di redigere e presentare ogni anno al Consiglio comunale una relazione sulla situazione della parità tra donne e uomini.

Dal 2018, la città di Dunkerque rispetta questo obbligo legislativo. La relazione presenta una valutazione delle politiche condotte dal comune sul suo territorio a favore della parità. Questo comprende linee guida e un programma di azioni da realizzare a medio e lungo termine per correggere le disuguaglianze osservate. Inoltre, la città fornisce un sostegno finanziario alle associazioni locali che operano in questo campo.

Per concludere questa sezione, possiamo affermare che negli ultimi sono state messe in atto molte misure e piani istituzionali per promuovere la parità tra donne e uomini in tutti i settori. Inoltre, lo sviluppo del movimento #MeToo ha avuto un impatto molto significativo nell'aumentare la condanna di tutte le forme di violenza contro le donne e ha rafforzato la solidarietà e gli sviluppi legislativi.

Tuttavia, la parità di genere è ancora fragile e molte disuguaglianze persistono in Francia. Una donna muore ogni tre giorni a causa delle percosse del coniuge o dell'ex coniuge; ogni anno 225.000 donne sono vittime di violenza da parte dei loro partner, 84.000 subiscono un tentativo di stupro o sono vittime di stupro e otto donne su dieci hanno paura di uscire da sole la sera.

Inoltre, dal 17 marzo, la pandemia di Covid-19 ha svolto un ruolo molto significativo nell'aumento della violenza domestica e sembra che la casa sia lungi dall'essere il luogo più sicuro per molte donne. In questi tempi difficili la questione della violenza domestica è diventata una priorità per il governo, poiché le vittime hanno meno mezzi per allertare o chiedere aiuto, essendo confinate e sotto costante sorveglianza del loro aggressore. Sono state messe in atto diverse misure per proteggere le vittime e porre fine a convivenze pericolose.

### 3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA CONTRO I MIGRANTI

Poiché non esiste una definizione giuridica del termine "migrazione" e la sua interpretazione può variare da paese a paese, è opportuno sottolineare che in questa parte del rapporto utilizzeremo la definizione del termine "migrante" fornita dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Un "migrante" è qualsiasi persona che, lasciando il luogo di residenza abituale, attraversi o abbia attraversato un confine internazionale o si sposti o si sia spostato all'interno di uno Stato, indipendentemente da: (1) status giuridico della persona; (2) volontarietà involontarietà dello spostamento; (3) cause del movimento; o (4) durata del soggiorno.

Attualmente, i dati sull'immigrazione in Francia sono relativamente stabili. Ogni anno il numero di ingressi nel territorio varia tra 200.000 e 250.000 persone all'anno e il numero di naturalizzazioni varia tra 180.000 e 200.000 all'anno.

## RIFORME LEGISLATIVE FRANCESI RECENTI

La legge del 10 settembre 2018 per l'immigrazione controllata, l'asilo effettivo e l'integrazione di successo è finalizzata, secondo il governo, a semplificare le procedure e l'assistenza di alcune tipologie di immigrati. Tuttavia, questa legge contiene anche misure per ridurre l'immigrazione, indebolire i diritti fondamentali e le garanzie dei migranti e aumentare gli abusi istituzionali.

Il 6 novembre 2019 il governo ha presentato le 20 misure che costituiscono le linee principali della sua politica migratoria. Sono le conclusioni di un dibattito sul tema della migrazione svoltosi in Parlamento nell'ottobre 2019.

## LE POLITICHE MIGRATORIE DELLA CITTÀ DI DUNKERQUE

In Francia, le cosiddette politiche di "migrazione" sono di competenza dello Stato. Tuttavia, poiché sono le città a ricevere le popolazioni interessate, le politiche municipali non possono ignorarle. Questo è il motivo per cui diverse città avviano o sostengono azioni per accogliere e assistere le popolazioni immigrate.

La città di Dunkerque integra questo approccio nelle sue politiche municipali. Nel 2017 questo tema è stato affrontato e integrato nel piano anti-discriminazione adottato dal Consiglio Comunale.

È stato fornito un sostegno finanziario alle associazioni che supportano i gruppi di migranti nei loro sforzi di integrazione e protezione. Infine, vengono condotte azioni specifiche in collaborazione con le associazioni, in attuazione del diritto all'igiene per i rifugiati nel campo Grande-Synthe che prevede, ad esempio, l'accesso alle docce a beneficio dei migranti.

Per concludere, sempre più associazioni e agenzie internazionali condannano tutte le violazioni contro i migranti e si impegnano a tutelare i diritti umani di immigrati e rifugiati. Inoltre, sottolineano il rispetto dei diritti e hanno esortato il governo francese ad adottare leggi e pratiche in linea con la Dichiarazione in difesa dei diritti umani dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Sebbene siano state prese varie misure per affrontare le violazioni contro gli immigrati e, sebbene l'informazione gratuita sia ampiamente disponibile/fruibile, i professionisti fanno molto poco di questi diritti. Di conseguenza, i diritti degli immigrati, dei richiedenti asilo o dei rifugiati possono essere violati o non rispettati.

Per quanto riguarda la legislazione e le politiche in materia di immigrazione vi sono molte oscillazioni tra inasprimento e apertura. Nel complesso, la legge francese, come quella di altri paesi europei, è stata rafforzata negli ultimi anni. La questione degli immigrati illegali rimane ancora irrisolta ed è al centro delle politiche migratorie restrittive della Francia.

## BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

First Inter-Ministerial Plan for Professional Equality between Men and Women, (2016-2020), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/le-1er-plan-interministeriel-en-faveur-de-legalite-professionnelle/>.

Government Action Program against violence and discrimination based on sexual orientation or gender identity, (2012), [http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence\\_v5+\\_06-2011.pdf](http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_06-2011.pdf).

L. Hauchard, 'De la Binarité Sexuelle à la Reconnaissance d'un Troisième Sexe Neutre?', *Le Petit Juriste*, (2018), <https://www.lepetitjuriste.fr/de-binarite-sexuelle-a-reconnaissance-dun-troisieme-sexe-neutre/>.

L. Tanca and A. Lepoivre, 'La France est-elle un des pays les plus touchés par les féminicides en Europe?', (2019), [https://www.bfmtv.com/societe/la-france-est-elle-un-des-pays-les-plus-touchees-par-les-feminicides-en-europe\\_AN-201909030002.html](https://www.bfmtv.com/societe/la-france-est-elle-un-des-pays-les-plus-touchees-par-les-feminicides-en-europe_AN-201909030002.html).

La Politique de Lutte contre les Violences Sexistes et Sexuelles Faites aux Femmes, <https://arretonslesviolences.gouv.fr/-etat-vous-protége/politique-de-lutte-contre-les-violences-faites-au-femmes>.

Law No. 2018-771 of 5th September 2018, "pour la liberté de choisir son avenir professionnel", (in French) at <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

Law No. 2018-778 of 10th October 2018 "pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie", <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037381808/>.

Légifrance, Le Service Public de la Diffusion du Droit, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

Ministre délégué chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances, <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/>.

Ministry of Families, Children and Women's Rights, Report on Gender Equality, (2016), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf>.

National Grenelle against Gender (Domestic) Violence, (2019), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-feminicides/>.

# CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI ERMOPOLI (GRECIA)

Dimitrios Paraskevopoulos  
in collaborazione con Stratos Georgoulas\*

*\* Dottor Dimitrios Paraskevopoulos, borsista universitario dell'Università dell'Egeo (Dipartimento di Sociologia), in collaborazione con Stratos Georgoulas, vicedirettore del Dipartimento di Sociologia, professore di Criminologia dell'Università dell'Egeo (Dipartimento di Sociologia), direttore degli studi post-laurea ETKAS, direttore scientifico di EKNEXA (Laboratorio di Sociologia, Gioventù, Tempo libero e Sport).*

## 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

In base alla suddivisione amministrativa, dal 1° settembre 2019 il paese è diviso in 7 **amministrazioni decentralizzate**, 13 regioni e 332 comuni (tra i quali il comune di Ermopoli Syros) e 4.783 comunità. Nell'ordinamento giuridico del territorio greco, la Costituzione prevale sugli altri atti legali, seguono le leggi, i decreti presidenziali e gli atti amministrativi. Allo stesso tempo, la Grecia, essendo uno dei membri delle istituzioni europee, deve allinearsi al quadro regolatorio per quanto concerne le direttive europee sulla prevenzione. Il ruolo delle strutture amministrative regionali all'interno dell'ordinamento giuridico greco consiste, da un lato, nel trasferire le decisioni e le politiche dal livello centrale al livello locale e, dall'altro, nell'adattarle alle condizioni e alle peculiarità locali. Inoltre, vengono inviati feedback al centro decisionale che permettono alle politiche identificate e attivate a livello locale e regionale di essere incoraggiate e sostenute dai governi nazionali e dalle organizzazioni sovranazionali.

Nell'ordinamento giuridico della Grecia il principio dell'uguaglianza è incluso nella **Costituzione**. Secondo l'Art. 4 par. 1 "I greci sono uguali di fronte alla legge" e al par. 2 "I greci hanno uguali diritti e doveri", allo stesso tempo all'Art.116, par. 2 della Costituzione si sottolinea che "*L'adozione di misure positive per promuovere la parità tra uomini e donne non costituisce una discriminazione di genere. Lo Stato si occupa di eliminare le disparità di fatto esistenti, specie a carico delle donne*". Inoltre, secondo l'Art. 5, par. 2 della Costituzione "*Tutti coloro che si trovano sul territorio greco godono dell'assoluta protezione della loro vita, del loro onore e della loro libertà, senza distinzione di nazionalità, razza, lingua e convinzioni religiose o politiche. Sono permesse eccezioni nei casi previsti dalla legge internazionale. È proibita l'extradizione dello straniero perseguitato a causa della sua attività a favore della libertà*". Secondo l'Art. 25, par. 2, il riconoscimento e la protezione dei diritti fondamentali e inalienabili dell'uomo da parte dello stato mirano alla realizzazione del progresso sociale nella libertà e nella giustizia.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

In Grecia, sia i dati qualitativi sia quelli quantitativi sul fenomeno della discriminazione e della violenza di genere continuano ad aumentare la preoccupazione circa l'efficacia dell'applicazione della legge e, di conseguenza, evidenziano carenze legislative. Nel caso della Grecia, i dati dei **Global Gender Gap Report** del Forum Economico Mondiale mostrano differenze significative tra uomini e donne in diversi indicatori (partecipazione al mercato del lavoro, reddito stimato, legislatori, alti funzionari e dirigenti, donne in parlamento, donne in posizioni ministeriali). I dati qualitativi raccolti presso le **comunità LGBTQI** evidenziano

fenomeni di bullismo nel campo dell'istruzione, una comune tendenza ad evitare l'utilizzo dei servizi sanitari (per mancanza di fiducia e timore di esporsi), abusi e umiliazioni, psichiatrizzazione dell'identità di genere, discorsi offensivi da parte di alcuni media etc.

Per quanto concerne i livelli di **violenza** di genere, dal 2012 al 2017 ne è stato registrato un aumento di circa il 50%. Relativamente ai reati sessuali denunciati, senza considerare il genere, è stato registrato un ordine di crescita corrispondente, fatta eccezione per il periodo 2016-2017 in cui, invece, vi è stata una diminuzione dei casi. Inoltre, tra il 19/11/2016 e il 19/11/2017, il telefono amico **24h SOS Helpline** 15900 per la prevenzione della violenza contro le donne e la rete di strutture del Segretariato Generale per la Parità di Genere hanno ricevuto un numero di chiamate ed e-mail crescente. Nel 2018 ben 3.325 donne hanno utilizzato l'SOS Helpline. Secondo i dati più recenti, aprile 2020 è stato il mese con il più alto numero di incidenti registrati, ma non solo, è stato anche il mese con il più alto numero di incidenti causati da violenza domestica. Nel periodo in cui viviamo, dove l'ulteriore diffusione pandemica del COVID-19 ha portato a una serie di misure restrittive dei diritti individuali nel tentativo di difendere la salute pubblica, sono sorte preoccupazioni per quanto concerne l'aumento degli episodi di violenza denunciati ma anche per il numero di quelle violenze che non vengono denunciate.

## INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Grazie all'influenza degli sforzi della ricerca e delle richieste collettive, è stato registrato un miglioramento del quadro istituzionale a livello delle iniziative politiche e legislative. La Legge 4356/2015 (Gazzetta del Governo A' 181/24-12-2015) oltre a garantire la possibilità di stabilire un accordo **coabitativo** tra due adulti, a prescindere dal loro genere, ha predisposto un Consiglio Nazionale contro il Razzismo e l'Intolleranza che può: i) delineare le politiche per prevenire e combattere il razzismo e l'intolleranza al fine di assicurare la protezione degli individui e dei gruppi vittime di discriminazione per via della loro razza, colore, nazionalità o origine etnica, background genealogico, origine sociale, identità religiosa o altra, disabilità, orientamento sessuale o genere, ii) supervisionare la realizzazione della legislazione e iii) promuovere e coordinare l'azione degli organi coinvolti. Successivamente, la Legge 4443/2016 (Gazzetta del Governo A' 232/9.12.2016) che ha introdotto definizioni nelle forme di distinzione, mentre la Legge 4492/2017 (Gazzetta del Governo A'152/13.10.2017) ha stabilito il **diritto all'identità di genere**. La Legge 4531/2018 (Gazzetta del Governo 62/05.04.2018) ha incluso tra l'altro la "**Ratifica** della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica" (Istanbul, 11.V.2011). Il contenuto della convenzione è stato aggiunto all'interno della legislazione greca, modificando soprattutto la legislazione in materia di violenza domestica (Gazzetta del Governo 232/A/24-10-2006) e una serie di articoli del **Codice penale** (323A-Tratta di persone, 315B - Invito, ecc.).

La recente Legge 4604/2019 (Gazzetta del Governo A' 50/26.03.2019) costituisce un quadro istituzionale indipendente che mira ad eliminare la discriminazione contro le donne, consolidare la parità di genere e combattere la violenza di genere.

I principali interventi legislativi sono: a) aumentare la **partecipazione delle donne alle cariche politiche e parlamentari**, b) istituire **Piani** per la Parità (interventi integrati e complementari) e c) inserire la dimensione di genere nella progettazione, realizzazione e valutazione delle **politiche pubbliche** nei settori della salute, dell'istruzione, dei media, dei bilanci pubblici, della redazione di documenti amministrativi, ecc.

## POLITICHE LOCALI RECENTI

La legislazione finalizzata a combattere la discriminazione e promuovere la parità di genere prevede l'istituzione di un **Comitato Regionale per la Parità di Genere** all'interno di ogni regione mentre, a livello locale, istituisce un **Comitato Comunale per la Parità**. Secondo l' Art. 5 della Legge 4604, le principali responsabilità dei suddetti comitati sono *"la progettazione, l'organizzazione, il coordinamento e l'attuazione di programmi per la promozione della parità di genere, in conformità con le politiche del GSGE e del Piano d'Azione Nazionale per la parità di genere e le iniziative per promuovere la parità di genere all'interno dei loro confini amministrativi, nonché l'attuazione dello strumento della Carta Europea per la Parità di Genere nelle Società locali, attuando gli impegni in essa assunti per promuovere il principio della parità di genere"*. Inoltre, in questo modo, *"è assicurata la cooperazione dei servizi regionali con la GSGE, al fine di facilitare a livello regionale lo sviluppo di azioni e programmi relativi alle politiche della GSGE, nonché gli orientamenti del Piano d'Azione Nazionale per la Parità di Genere, così come si formano di volta in volta"*. Pertanto, nella formulazione del Piano d'Azione Nazionale si tiene conto dei singoli dati locali e regionali. Gli enti non statali sono coinvolti principalmente a livello della **prevenzione**, mentre, in alcuni casi, forniscono dati tramite relazioni che possono essere prese in considerazione nella redazione della legislazione nazionale e delle politiche locali.

Nella **regione dell'Egeo Meridionale** le strategie preventive e di risposta del fenomeno sono incluse all'interno della *"Strategia regionale per l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e a tutte le forme di discriminazione nella regione dell'Egeo Meridionale"*, all'interno dell'inquadramento del NSRF (National Strategic Reference Framework 2014-2020), che prevede *"azioni a favore delle donne e per combattere la violenza"* (sostenere il funzionamento dei Centri di consulenza per le donne e il funzionamento degli ostelli che ospitano le donne vittime). Nell'ambito del Programma Operativo Regionale per l'Egeo Meridionale 2014-2020 i seguenti attori sono uniti e finanziati: a) Il **Centro di Counseling** di Syros con ente attuatore il **Centro di Ricerca** per le questioni di parità), b) il Centro di Counseling di Rodi con ente attuatore il Comune di Rodi, c) il Centro di Consulenza di Kos con ente attuatore il Comune di Kos ed e) l'Ostello delle Donne Vittime di Violenza con il Comune di Rodi come ente attuatore. Dal 2013 ad oggi il Centro di consulenza delle donne di Syros, assieme all'ente attuatore Centro di Ricerca per l'uguaglianza di genere (KETHI), sostiene le donne vittime di violenza e i loro figli attraverso il supporto olistico, informando e sensibilizzando le comunità locali sulla violenza domestica, nonché rafforzando il ruolo delle autorità pubbliche e locali.

### 3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA CONTRO I MIGRANTI

La **Rete** per la Segnalazione di Episodi di Violenza Razzista ha registrato per l'anno 2018 un aumento nei casi di violenza razzista specialmente contro rifugiati ed immigrati, mentre un report corrispondente all'anno 2019 ha riscontrato una tendenza crescente negli episodi di violenza razzista quotidiana.

Nello specifico, per il 2018, sono stati registrati 117 casi di violenza razzista, di cui 74 riguardano la presa di mira di immigrati-rifugiati per la loro origine etnica, religione e colore della pelle e altri 5 casi contro rifugiati e richiedenti asilo LGBTQI. Per il 2019, sono stati registrati in totale 100 episodi di violenza razzista, di cui 51 relativi ad azioni contro immigrati, rifugiati o richiedenti asilo, a causa dell'origine etnica, della religione e/o del colore della pelle.

## INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Le disposizioni della **dichiarazione congiunta Unione Europea-Turchia** del marzo 2016, che promuove il trattamento dell'immigrazione clandestina in Europa e la riduzione delle deportazioni di gruppo, hanno cambiato il quadro della questione dell'immigrazione e dei rifugiati in Grecia. La Legge 4375/2016 (Gazzetta del Governo 51/A/3-4-2016) ha previsto l'organizzazione di nuove strutture per la gestione della crisi migratoria e dei rifugiati (Servizi di accoglienza e di identificazione e servizi di asilo). Allo stesso tempo, una rete di decisioni ministeriali, soprattutto nei settori della sanità e dell'istruzione, si è basata sull'applicazione del principio della parità di trattamento, indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o da altre convinzioni. Nel 2019, ha proceduto ad armonizzare la legislazione nazionale con le direttive dell'Unione Europea (2011/95/UE, 2013/33/UE, 2013/32/UE). Numerose organizzazioni per la protezione e la difesa dei diritti umani (vedasi Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (WGAD) del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Commissione nazionale per i diritti umani, ecc.) hanno redatto relazioni o annunci sul contenuto di questo testo, sottolineando l'inasprimento del quadro istituzionale attraverso la privazione della libertà, la possibilità di istituire strutture chiuse per l'accoglienza temporanea di cittadini di paesi terzi o apolidi, il declassamento dei gruppi sociali da una posizione di vulnerabilità (ciò è avvenuto nel caso di persone con disturbi post-traumatici da stress, in particolare i sopravvissuti e i parenti delle vittime di naufragi) e [in caso di arrivi in massa di cittadini di paesi terzi o di apolidi] assegnando la possibilità di intervistare i richiedenti protezione internazionale e il personale della polizia greca. Inoltre, in conformità con le disposizioni della Legge 4636, una decisione ministeriale congiunta (Gazzetta del Governo B '4907/31.12.2019) ha proceduto alla definizione degli stati terzi ritenuti sicuri, producendo a livello istituzionale una distinzione tra i paesi sicuri e quelli a rischio.

## POLITICHE LOCALI RECENTI

Nella regione Meridionale dell'Egeo le strategie per la prevenzione e la risposta al fenomeno sono incluse all'interno della "Strategia regionale per l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e a tutte le forme di discriminazione nella regione dell'Egeo meridionale", nell'ambito del NSRF (National Strategic Reference Framework 2014-2020), che prevede "Azioni di accoglienza dei rifugiati - Integrazione sociale degli immigrati" (copertura dei servizi per migliorare l'occupazione e l'integrazione sociale attraverso la fornitura di servizi di consulenza, supporto legale e mediazione interculturale). Inoltre, diverse organizzazioni sono attive nel campo della lotta alla discriminazione (vedasi Centro di Prevenzione "THISEAS" delle Cicladi, l'Osservatorio Antirazzista dell'Università dell'Egeo, il Centro di Ricerca e Sviluppo della Santa Metropoli di Syros, il Centro Comunitario del Comune di Syros-Ermoupolis e la Scuola Vardakeios di Ermoupolis).

## 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

A. Vougiouka, "Strumento di consulenza per la prevenzione primaria della violenza contro le donne", Centro per la ricerca e gli studi sulle donne "Diotima", <https://diotima.org.gr/wp-content/uploads/2013/07/ERGALEIO-PROLIPSI-1.pdf> (in greco).

Centro per la ricerca e gli studi sulle donne "Diotima", Necessità immediata di misure di emergenza per le vittime di violenza domestica, <https://diotima.org.gr/ektakta-metra-gia-endoikogenaiki-via/> (in greco).

Greek Racist Violence Recording Network & UNHCR, relazione annuale 2019, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2020/06/ETHSIA-EKTHESH-2019-GREEK.pdf>.

M. Liapi, C. Giannopoulou, T. Tyrovolas, T. Kountouri-Tsiami, S. Saratsi, " Ricerca sulla lotta alla violenza domestica nella popolazione dei rifugiati e degli immigrati (ragazze, ragazzi, donne, uomini): Disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi forniti in Grecia", Centro per la ricerca e gli studi sulle donne "Diotima", (2019), p. 71-74 (in greco).

N. Moschovakou, S. N. N. Ntani, "Discriminazione sulla base dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale: Dati, quadro istituzionale e indagine sulla qualità", KETHI (2018), pagg. 146-149 (in greco).

Commissione nazionale per i diritti umani, Osservazioni sul disegno di legge del Ministero della Protezione civile "sulla protezione internazionale: disposizioni per il riconoscimento e lo status dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi come beneficiari di protezione internazionale, per uno status unificato per i rifugiati, o per le persone ammissibili alla protezione sussidiaria, e per il contenuto della protezione concessa, consolidamento delle disposizioni per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la procedura per la concessione e la revoca dello status di protezione internazionale, ristrutturazione della protezione giudiziaria per i richiedenti asilo e altre disposizioni", (2019), [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf?fbclid=IwAR1z3ZxqxELK\\_EjNDQMhgf5DbvA1M-CwVDdpaX\\_rLV0heasog15kxPN9sC8](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf?fbclid=IwAR1z3ZxqxELK_EjNDQMhgf5DbvA1M-CwVDdpaX_rLV0heasog15kxPN9sC8) (in greco).

Osservatorio del Segretariato generale per le politiche della famiglia e l'uguaglianza di genere, violenza di genere, 23a nota informativa.

Ufficio di gestione speciale della Regione dell'Egeo meridionale, Strategia per l'inclusione sociale, lotta alla povertà e a tutte le forme di discriminazione nel Sud, (2015).

Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (WGAD), Risultati preliminari della visita in Grecia (2-13 dicembre 2019), [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/EoM\\_Greece\\_10122019\\_GreekVersion.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/EoM_Greece_10122019_GreekVersion.docx) (in greco).

World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2020, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

# CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI TORINO (ITALIA)

Francesca Finelli\*

\* *Francesca Finelli, ricercatrice a contratto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, in collaborazione con Mia Caielli, Professore Associato di Diritto Costituzionale (Comparato) e membro del consiglio di amministrazione del CIRSDe (Centro di Ricerca per gli Studi Femminili e di Genere).*

## 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

L'Italia ha un ordinamento giuridico decentralizzato, è composta da 20 regioni (tra cui il Piemonte), 14 città metropolitane (tra cui Torino) e 7.903 Comuni. Il nostro sistema costituzionale riconosce molteplici forme di **governo locale** ed è fondato sul principio di **sussidiarietà**. Ciò significa che la nostra Costituzione stabilisce competenze esclusive (centralizzate) dello Stato, competenze concorrenti e competenze esclusive (decentrate) delle Regioni. Le città metropolitane e i comuni, invece, non hanno autonomia legislativa. Queste unità territoriali gestiscono funzioni amministrative e hanno competenza solo per gli affari locali.

L'uguaglianza è uno dei valori fondanti del nostro sistema costituzionale. **L'art. 3 della Costituzione italiana** afferma che "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizioni personali e sociali*". L'art. 3 sancisce anche sostanziali garanzie individuali. Riconosce, infatti, anche che "*è dovere della Repubblica rimuovere quegli ostacoli di natura economica o sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impedendo così il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". Pertanto, le autorità italiane sono impegnate a raggiungere l'uguaglianza sia formale sia sostanziale. Per quanto riguarda l'uguaglianza di genere, la Costituzione italiana dichiara espressamente che le leggi regionali devono rimuovere ogni ostacolo alla piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovere la parità di accesso alle carriere politiche. Ne consegue che le autorità regionali sono invitate a intraprendere azioni positive a livello locale, mentre, per quanto riguarda la discriminazione etnica in relazione ai flussi migratori, la competenza per definire le politiche migratorie è centralizzata a livello nazionale. Le Regioni non possono regolamentare l'immigrazione e l'asilo in modo autonomo. Tuttavia, sono competenti per l'integrazione sociale dei migranti e sono responsabili del coordinamento di diverse misure di assistenza come l'alloggio, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la formazione e i corsi di lingua.

In aggiunta a queste disposizioni costituzionali è fondamentale ricordare che l'Italia è vincolata da diversi obblighi sovranazionali finalizzati a combattere la discriminazione e la violenza, promuovendo al contempo l'uguaglianza. Infatti, il nostro ordinamento giuridico deve ottemperare a diversi **impegni internazionali ed europei**. A livello europeo, l'Italia è vincolata dal diritto comunitario (principalmente dalle direttive e dai regolamenti comunitari) emanati dagli organi dell'Unione Europea e interpretati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Inoltre, l'Italia è parte contraente della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed è vincolata dall'attività giudiziaria della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. A livello internazionale, l'Italia ha ratificato diverse convenzioni delle Nazioni Unite, come la Convenzione internazionale sull'eliminazione

di ogni forma di discriminazione razziale, la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Per quanto riguarda la violenza di genere, l'Italia si è impegnata ad attuare la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (nota anche come Convenzione di Istanbul) che è stata ratificata nel 2013. Le autorità italiane non sono quindi le sole a stabilire gli standard di protezione dei diritti umani, ma sono guidate da diversi organismi sovranazionali e fonti legali.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

La discriminazione di genere e la violenza contro le donne sono fenomeni **persistenti e diffusi** nel nostro Paese. Secondo il Global Gender Index 2020, l'Italia si colloca al 76° posto (su 153 Paesi). I punteggi italiani sono estremamente bassi e le disuguaglianze di genere sono particolarmente pronunciate nei settori di potere (economico e politico). Allo stesso modo, secondo l'EU Gender Equality Index del 2019, l'Italia si colloca al 14° posto. Il suo punteggio è inferiore alla media dell'UE e il più basso di tutti gli Stati membri dell'UE nel settore del lavoro.

La diffusione della discriminazione e della violenza riguardano anche la comunità **LGBT**. Il nostro sistema legale è ancora cieco verso la discriminazione e la violenza omofobica. Questi comportamenti rimangono legalmente invisibili e non vengono perseguiti in Italia. Ciononostante, **una nuova proposta legislativa** è attualmente in discussione al Parlamento italiano e sono attese riforme legislative.

Concentrandosi sulla violenza contro le donne, **l'Istituto Nazionale Italiano di Statistica** (ISTAT) registra che quasi 6,8 milioni di donne, ovvero il 31,5% delle donne del nostro Paese, subiscono una qualche forma di violenza fisica o sessuale nella loro vita. 1,4 milioni di donne subiscono molestie fisiche o ricatti sessuali sul posto di lavoro, pari all'8,9% delle lavoratrici. Per quanto riguarda i femminicidi, nel 2018, in Italia sono state assassinate 133 donne. Infine, i dati più allarmanti riguardano gli stereotipi di genere. Questi stereotipi confermano che, purtroppo, l'Italia rimane un Paese con una tradizione patriarcale molto marcata, dove il desiderio degli uomini di dominare le donne è legittimato da una concezione gerarchica e asimmetrica del rapporto tra uomini e donne. Ancora oggi un'alta percentuale della popolazione italiana ritiene che le donne vittime di violenza "l'hanno richiesta" o l'hanno provocata con il loro comportamento non conformandosi ai ruoli femminili tradizionali. Questi dati sono allarmanti e dimostrano che la violenza di genere e la sua accettazione sociale sono diffuse in modo preoccupante nel nostro Paese.

### INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Approvata nel luglio 2019, l'ultimo intervento legislativo in Italia in materia di violenza di genere è la **legge n. 69/2019**, nota anche come "**Codice Rosso**". Questo intervento ha introdotto diverse modifiche al Codice Penale e al Codice di Procedura Penale. L'obiettivo ultimo del Codice Rosso è quello di accelerare i procedimenti penali, garantendo una procedura privilegiata e accelerata per le vittime di violenza domestica e di genere (in linea con la sentenza **Talpis c. Italia** emessa dalla Corte di Strasburgo nel 2017, con la quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che le autorità italiane non hanno preso provvedimenti tempestivi in un caso di violenza domestica). Il Codice Rosso ha inoltre introdotto 4 nuovi reati nel sistema penale italiano: (i) un nuovo reato riguardante la violazione

di ordinanze restrittive e il divieto di avvicinarsi a luoghi solitamente frequentati dalla vittima di violenza; (ii) il reato di matrimonio forzato; (iii) il reato di "revenge porn", definito come diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; e (iv) il reato di "deformazione dell'aspetto di una persona a causa di una lesione permanente del viso". Inoltre, il Codice Rosso ha rafforzato le sanzioni penali esistenti per lo stalking, la violenza sessuale e la violenza domestica e ha aumentato le sanzioni applicabili in caso di circostanze aggravate. La legge n. 69/2019 fornisce quindi una risposta completa alla violenza di genere, introducendo non solo procedimenti più rapidi e nuovi reati penali, ma anche pene più severe per i reati già esistenti. Il Codice Rosso rappresenta un forte intervento legislativo in linea con i requisiti della Convenzione di Istanbul.

Nel 2017 il Parlamento italiano ha inoltre istituito la **Commissione parlamentare d'inchiesta** dedicata al fenomeno del femminicidio e della violenza di genere. La Commissione ha il compito di condurre indagini e inchieste a livello nazionale, al fine di comprendere meglio le reali dimensioni della violenza di genere in Italia. Inoltre, la Commissione ha il potere di indagare su eventuali incoerenze e carenze della legislazione vigente, con l'obiettivo di proporre nuove soluzioni legislative e amministrative.

L'organo di controllo, denominato **GREVIO** (Gruppo di esperti per la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica) elogia gli sforzi italiani per affrontare la violenza di genere, ma sollecita anche ulteriori interventi. In particolare, invita le autorità italiane ad adottare politiche e misure che affrontino in egual misura la prevenzione, la protezione e la punizione della violenza, al fine di garantire un approccio globale e integrato. Le riforme del diritto penale non sono sufficienti. Le giustificazioni sociali e culturali della violenza contro le donne non possono essere combattute esclusivamente con punizioni penali (più severe). Il legislatore deve promuovere ulteriormente l'educazione, la sensibilizzazione, la formazione di professionisti e, più in generale, misure preventive volte a combattere i modelli di comportamento sociale e culturale sessista che si basano sull'idea di inferiorità delle donne. Il nostro legislatore è chiamato a sfidare gli atteggiamenti e gli stereotipi patriarcali diffusi che contribuiscono all'accettazione della violenza e tendono a dare la colpa alle donne. Il problema principale è che i legislatori italiani hanno largamente privilegiato politiche mirate a criminalizzare gli atti di violenza. In questo modo, essi tendono a considerare la violenza contro le donne in modo restrittivo come una questione di diritto penale (e procedurale), non riconoscendo pienamente la dimensione strutturale del fenomeno.

## POLITICHE LOCALI RECENTI

A livello regionale, il Piemonte è fortemente impegnato nella lotta alla discriminazione e alla violenza di genere. Secondo recenti interventi legislativi, la **Legge Regionale n. 5/2016** vieta ogni forma di discriminazione a livello regionale (anche di genere) e la **Legge Regionale n. 4/2016** riconosce che ogni forma di violenza contro le donne costituisce una violazione dei diritti umani, viola la dignità personale delle donne, la loro libertà e sicurezza individuale, la loro salute fisica e mentale e la loro integrità, e limita il loro diritto alla piena cittadinanza. Di conseguenza, la Regione Piemonte è chiamata ad impegnarsi in modo proattivo in diverse iniziative per combattere e prevenire la discriminazione e la violenza contro le donne. La Giunta Regionale ha adottato un **Piano Regionale Triennale di Interventi contro la violenza di genere** (2017-2019) e ha recentemente raggiunto i seguenti obiettivi: (i) il consolidamento di una rete regionale di centri e rifugi antiviolenza; (ii) la creazione di programmi specifici di formazione professionale per gli operatori dei servizi antiviolenza; (iii) l'introduzione di misure

specifiche per monitorare la violenza di genere e sostenere le sue vittime all'interno del settore sanitario (es. un nuovo "Codice rosa" nel triage ospedaliero); (iv) misure specifiche di assistenza nella (re)integrazione socio-occupazionale delle donne vittime di violenza; (v) una strategia di comunicazione forte e diffusa (tra l'altro con l'introduzione di una nuova applicazione regionale per i dispositivi mobili "Erica"); ed infine (vi) programmi specifici di riabilitazione dedicati agli autori di violenza di genere (che mirano a limitare la recidiva e a prevenire la violenza futura).

Inoltre, è importante notare che il Comune di Torino è fortemente impegnato ad affrontare la violenza di genere. Dal 2000 il Comune ha istituito il **Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne**. I partecipanti al Coordinamento sono soggetti pubblici e privati direttamente o indirettamente coinvolti nella lotta alla violenza di genere, ad esempio nel campo della sanità, dell'assistenza sociale, psicologica e legale, dell'integrazione culturale, dell'educazione e della ricerca. I partecipanti mettono a disposizione le proprie competenze professionali, le proprie risorse finanziarie e i propri meccanismi di monitoraggio. Essi rappresentano non solo un sistema integrato di protezione per le vittime della violenza di genere, ma anche un fondamentale strumento di monitoraggio nella città di Torino. Inoltre, nel 2018, il Consiglio comunale ha approvato un importante **Piano d'Azione** denominato "**Torino libera dalla violenza di genere**". Il Piano mira a favorire il dialogo interistituzionale tra tutti gli attori che operano nel campo della prevenzione, della protezione e del perseguimento della violenza maschile contro le donne. In sostanza, il Piano intende rafforzare il coordinamento istituzionale, non solo introducendo nuovi organismi locali (di coordinamento), ma anche valorizzando il ruolo del CCVD (già esistente) e promuovendo corsi di formazione specifici per i funzionari della pubblica amministrazione. Questo approccio coordinato ha già realizzato importanti (e innovativi) interventi locali. Per fare un esempio concreto, nel dicembre 2019 il Comune di Torino ha introdotto la "residenza fittizia" per le donne vittime di violenza che vogliono mantenere segreti i dati della loro residenza. In tal modo, queste donne hanno la possibilità di risiedere in un indirizzo "simbolico", che permetterà loro di non essere più perseguitate da uomini violenti.

### **3. VIolenza e Discriminazione basata sulla migrazione**

Negli ultimi anni, l'immigrazione è emersa come una delicata questione politica e una sfida sociale in Italia, in particolare per quanto riguarda l'integrazione, la sicurezza e la gestione delle frontiere. I cittadini italiani si sono impegnati in un dibattito sempre più intenso sugli arrivi dei migranti nel nostro territorio. Ciò è avvenuto principalmente come diretta conseguenza della crisi migratoria del 2015 e dell'aumento senza precedenti del numero di rifugiati e migranti che entrano in Europa. Inoltre, grazie alla posizione geografica dell'Italia nel Mediterraneo, abbiamo assistito agli effetti concreti della crisi migratoria, in particolare sulle nostre coste (che sono state direttamente coinvolte nella gestione della rotta del Mediterraneo centrale). Gli arrivi massicci di migranti in Italia hanno generato forti paure xenofobe e sentimenti anti-immigrati, caratterizzati dalla crescente intolleranza verso quegli individui che vengono percepiti come "altri" o "stranieri".

#### **INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI**

Gli ultimi interventi legislativi si sono rifiutati di percepire la doppia dimensione della crisi attuale, quella migratoria e quella umanitaria. Il legislatore italiano si è concentrato principalmente su un tema monodimensionale, ovvero l'insopportabile numero di arrivi di

migranti non autorizzati in Italia. In questo modo, la percezione ristretta della crisi migratoria ha incrementato le pretese di "invasione" e le posizioni estremiste anti-immigranti.

L'adozione di due "**Decreti di sicurezza**" ha segnato un significativo cambiamento legislativo in materia di diritto dell'immigrazione. Entrambi i decreti sono stati fortemente richiesti dall'ex Ministero dell'Interno, Matteo Salvini, che ha fondato il suo impegno politico sul "prendersi cura della *sicurezza* degli italiani". Le sue intenzioni politiche erano chiare, stabilendo un forte legame tra migrazione e sicurezza. I decreti sulla sicurezza erano quindi volti a bloccare l'ingresso di migranti sul territorio italiano, riducendo i criteri per il soggiorno legale e imponendo l'idea che i massicci arrivi di migranti non fanno altro che mettere a repentaglio la sicurezza e la stabilità interna. In questo modo, i Decreti Sicurezza hanno radicalmente riformato il sistema migratorio italiano. In sostanza, hanno limitato le garanzie precedenti, riducendo la protezione legale per i richiedenti asilo che entrano nel territorio italiano. In primo luogo, il **decreto-legge n. 113/2018** ha abolito la cosiddetta "protezione umanitaria". La protezione umanitaria era tradizionalmente concessa ai richiedenti asilo in una *grande varietà* di situazioni e rappresentava la forma più comune di protezione concessa fino al 2017. Oggi è sostituita da "permessi speciali", ovvero da (nuove) forme limitate di permesso di soggiorno che possono essere concesse solo in "*casi speciali*" limitati. In secondo luogo, il **decreto-legge n. 53/2019** ha introdotto ulteriori restrizioni. Questo secondo intervento è stato principalmente finalizzato a limitare le operazioni di soccorso in mare (in linea con la campagna "politica dei porti chiusi" dell'ex ministro), introducendo severe sanzioni per le navi delle ONG che sbarcano migranti in Italia senza il consenso preventivo. In sostanza, con l'introduzione dei Decreti Sicurezza abbiamo assistito, da un lato, alla forte limitazione delle garanzie dei richiedenti asilo e, dall'altro, alla "criminalizzazione" delle operazioni di salvataggio. Tuttavia, la **legittimità costituzionale** di queste recenti riforme è tutt'altro che controversa (e la Corte Costituzionale italiana si è pronunciata, nel luglio 2020, sulla parziale incostituzionalità del primo Decreto Sicurezza). I decreti sicurezza, infatti, si scontrano con diverse garanzie costituzionali e sovranazionali, *tra cui* il diritto costituzionale all'asilo (art. 10), le disposizioni comunitarie (vincolanti) in materia di protezione internazionale, il sistema di Dublino, il diritto consuetudinario internazionale e il principio di *non respingimento*. La scelta di limitare i criteri per entrare e soggiornare legalmente nel territorio italiano non è la soluzione per una migliore gestione dei flussi migratori. Anzi, "*Non possiamo scoraggiare le persone che fuggono per la loro vita. Arriveranno. La scelta che abbiamo ora è come gestiremo efficacemente, e umanamente, il loro arrivo*".

## POLITICHE LOCALI RECENTI

Nel 2019 i cittadini stranieri residenti nella regione Piemonte rappresentano il 9,8% della popolazione (la maggior parte dei quali con cittadinanza rumena, seguiti da marocchini e albanesi). Mentre i rifugiati e i beneficiari di protezione internazionale sono 19.500, pari allo 0,4% della popolazione regionale (principalmente di nazionalità nigeriana, senegalese e pakistana). Nella società ospitante, i migranti e, in generale, gli stranieri rischiano di essere vittime vulnerabili dell'esclusione sociale e delle discriminazioni. La loro inclusione può incontrare ostacoli derivanti da differenze culturali/linguistiche/religiose. Per prevenire e contrastare le tensioni sociali e l'esclusione, la Regione Piemonte si è impegnata attivamente in diverse politiche di integrazione. Nel 2016, il Piemonte è stata la prima Regione italiana a introdurre una legislazione ad hoc in materia di pari opportunità e non discriminazione (Legge Regionale n. 5/2016). A seguito di questo intervento legislativo, la Giunta regionale ha adottato

un **Piano triennale contro la discriminazione** (2018-2020), ha istituito una nuova **Rete regionale contro le discriminazioni** e un **Fondo di solidarietà** regionale per la tutela giudiziaria delle vittime di discriminazione. Inoltre, gli interventi regionali hanno sostenuto l'educazione, l'informazione e diverse iniziative di sensibilizzazione.

Oltre a queste iniziative regionali, la Città di Torino ha promosso diverse azioni positive e politiche di integrazione, combattendo la discriminazione e garantendo pari opportunità per tutti. Nel 2018 ha adottato le nuove "**Linee guida per l'intercultura e la partecipazione**", affrontando la difficile sfida di garantire una partecipazione paritaria e piena di tutti al processo decisionale locale. L'obiettivo finale era quello di creare un forte senso di comunità nella città, promuovendo l'inclusione e la partecipazione di tutti nella definizione delle politiche locali. Più recentemente, nel giugno 2020, il Comune di Torino ha adottato, da un lato, un nuovo **Piano d'Azione contro i reati di odio razzista** e, dall'altro, ha lanciato una nuova consultazione pubblica, secondo la quale i cittadini sono invitati a presentare proposte scritte volte alla stesura del (nuovo) **Accordo di Collaborazione per una Torino antirazzista**. In questo modo la Città di Torino ha affermato il proprio impegno a combattere il razzismo e l'intolleranza, consolidando al contempo il suo approccio aperto e partecipativo nella definizione delle politiche pubbliche locali.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

A. Valsecchi, 'Codice Rosso e Diritto Penale Sostanziale: le principali novità', in 2 Diritto penale e processo, (2020), p. 163.

C. Corsi, 'Evaluating the 'Salvini Decree': Doubts of Constitutional Legitimacy', EUI (2019), [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB\\_2019\\_06\\_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) – ITALY, GREVIO/Inf(2019)18, <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

IRES Piemonte, Gender Equality in Piedmont, (2019 Report), Chapter 3, p. 45 [https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni\\_ires/RAPPORTO%20UGUAGLIANZE%20DI%20GENERE%202019.pdf](https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/RAPPORTO%20UGUAGLIANZE%20DI%20GENERE%202019.pdf).

ISTAT (Istituto Nazionale Italiano di Statistica), Quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>.

L. Sabbadini, Audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, (2017), <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>.

N. Morandi, 'Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, D.lgs. N. 286/98', (giugno 2017), [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017\\_Scheda-ASGI-permesso-umanitario\\_def..pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017_Scheda-ASGI-permesso-umanitario_def..pdf).

Consiglio Regionale del Piemonte, Piano triennale contro la discriminazione (2018-2020), [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano\\_triennale\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf)

Consiglio Regionale del Piemonte, Piano triennale contro la violenza di genere (2017-2019), [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/piano\\_triennale\\_contro\\_la\\_violenza\\_di\\_genere.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/piano_triennale_contro_la_violenza_di_genere.pdf)

S. Carta, 'Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security', (2018), <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>.

S. Meili, 'The Constitutional Right to Asylum: The Wave of the Future in International Refugee Law?', Vol. 41 Fordham International Law Journal, (2018), p. 401.

Città di Torino, Patto di Collaborazione per una Torino Antirazzista, <http://www.comune.torino.it/benicomuni/notizie/patto-di-collaborazione-per-una-torino-antirazzist.shtml>, [http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article\\_152.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_152.shtml).

Città di Torino, Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne (CCVD), [http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po\\_reti/po\\_cccvd/index.shtml](http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_cccvd/index.shtml).

Città di Torino, Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l'Interculturalità e alla Partecipazione", [http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Citt%C3%A0%20di%20Torino\\_latest.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Citt%C3%A0%20di%20Torino_latest.pdf).



## CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI ALTO ALENTEJO (PORTOGALLO)

Cláudia Múrias<sup>13</sup>

### 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

Il Portogallo è impegnato a rispettare e promuovere i diritti umani per tutti, sia a livello nazionale che internazionale. L'Assemblea della Repubblica ha la competenza di legiferare, mentre il Comitato Parlamentare sugli Affari Costituzionali, Diritti, Libertà e Garanzie vigila sulle violazioni dei diritti umani, redige progetti di legge e petizioni da sottoporre all'approvazione del Parlamento. Diversi governi si sono assunti l'impegno di difendere e rafforzare lo Stato Sociale, attraverso la promozione di un'effettiva inclusione sociale dei cittadini e lo sviluppo di iniziative locali, regionali e nazionali che riconoscono i benefici della diversità e la costruzione di una società interculturale guidata dal principio costituzionale dell'eguaglianza e della non discriminazione, così come previsto dall'art. 13 della Costituzione della Repubblica Portoghese (CRP).

Il Portogallo è uno Stato unitario e rispetta nella sua organizzazione e funzionamento i principi di **sussidiarietà**, **l'autonomia degli enti locali** e il **decentramento** democratico della pubblica amministrazione. Secondo la CRP, gli enti locali sono persone giuridiche territoriali, eleggono organi rappresentativi e attraverso l'esercizio del potere normativo, cercano di perseguire gli interessi delle popolazioni che rappresentano. Al fine di amministrare interessi comuni, essi hanno facoltà di riunirsi in associazioni e federazioni: Comunità Intercomunali (CIM), alle quali la legge attribuisce responsabilità e competenze specifiche nei confronti degli affari locali, in particolare al fine di promuovere il benessere dei cittadini, la qualità della vita e una reale parità di genere.

Il Portogallo ha ratificato gli **strumenti internazionali in difesa dei diritti umani** e i Protocolli Opzionali che costituiscono ciò che è diventato noto come la Carta Internazionale dei Diritti Umani, che funge da termine di paragone per interpretare le disposizioni sui diritti umani della Carta delle Nazioni Unite, così come le Convenzioni Internazionali, quali la Convenzione del 1951 sullo Status di Rifugiato e il suo Protocollo del 1967, la Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 (2000) su "Donne, Pace e Sicurezza". Per quanto riguarda la Comunità dei Paesi Lusofoni (CPLP), il Piano d'Azione per l'Uguaglianza di Genere e l'Emancipazione Femminile prevede una serie di misure volte a contrastare pratiche tradizionali dannose, come le mutilazioni genitali femminili (FGM/C).

A **livello Europeo**, il Portogallo è vincolato dal Diritto dell'Unione Europea (principalmente Direttive e Regolamenti) emanato da organismi dell'UE e interpretati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa (CoE), il Portogallo ha ratificato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e deve conformarsi alle decisioni finali della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia. Il Portogallo ha inoltre ratificato gli

---

<sup>13</sup> Cláudia Múrias, psicologa, membro effettivo dell'Ordine degli Psicologi Portoghese, Esperta di Genere riconosciuta dalla CIG (Commissione per la cittadinanza e la Parità di Genere), in collaborazione con João Pereira, responsabile delle politiche della CIG e distaccato presso il Consiglio d'Europa sull'Orientamento Sessuale e l'Identità di Genere (SOGI), e Rita Félix Boavida, Assistente Sociale, consulente progetto della CIMAA (Comunità Intercomunale dell'Alto Alentejo)".

accordi e le convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di Rifugiati, Lavoratori Migranti, Minoranze Nazionali e la Convenzione sulla Lotta contro il Traffico di Esseri Umani. Il Portogallo è stato tra i primi paesi a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Prevenzione e la Lotta alla Violenza Contro le Donne e la Violenza Domestica (Convenzione di Istanbul), in base alla quale gli Stati firmatari hanno l'obbligo di prevenire la violenza contro le donne, proteggere le vittime e perseguire i colpevoli.

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

Secondo le Istituzioni Sociali e il **Gender Index** 2019, elaborato dall'Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE), il Portogallo si classifica al quinto posto per leggi e norme sociali più eque (11,2%) ma ciò non si riflette in termini di pratiche e atteggiamenti, che ottengono risultati peggiori. Ad esempio, donne e uomini hanno gli stessi diritti alla libertà di circolazione, all'interno e all'esterno del paese (0%), ma nella dimensione pratica, se si considera la sicurezza del circolare da sole di notte, il Portogallo presenta le percentuali più alte tra i paesi OCSE, per insicurezza percepita nella circolazione di notte (74%).

Tuttavia, è all'interno della **famiglia** che si registrano i risultati peggiori (21,8%), soprattutto a causa della distribuzione squilibrata del lavoro domestico - le donne trascorrono quotidianamente in queste attività il triplo del tempo rispetto agli uomini. In questo ambito, il Portogallo è uno dei paesi dell'OCSE dove le donne trascorrono più ore al giorno in faccende domestiche, benché mediamente le donne lavorino 38 ore a settimana e gli uomini 41. Secondo il Gender Equality Index, gli obblighi familiari sono segnalati come un ostacolo alla fruizione di istruzione e formazione per il 41% delle donne rispetto al 22% degli uomini. La maggior parte degli assistenti informali a persone anziane e/o disabili sono donne (60%) malgrado il Portogallo presenti il più alto tasso di bisogno non soddisfatto di assistenza professionale a domicilio in tutta Europa (86%). Nel 2016, il 23% delle donne e il 32% degli uomini di età compresa tra i 20 e i 49 anni (potenziali genitori) non hanno potuto richiedere il congedo parentale e la disoccupazione o l'inattività sono state le principali ragioni di ineleggibilità per l'84% delle donne e il 52% degli uomini. Per quanto riguarda il divario retributivo tra i sessi è aumentato negli ultimi anni, passando dall'8,5% nel 2007 al 17,5% nel 2017. Le donne rappresentano la maggior parte dei lavoratori sottopagati (54%) e il divario pensionistico è del 31%. Le ragazze rom e le donne hanno i livelli d'istruzione più bassi e i tassi di disoccupazione più elevati. Soltanto un terzo delle donne occupa posizioni dirigenziali nelle imprese (33%), la quota di donne ministro è aumentata dal 14% al 35% tra il 2008 e il 2015, e in Parlamento esse rappresentano il 36%, mentre solo il 10% sono sindache.

La violenza di genere continua ad essere una tendenza forte. In Portogallo manca una legislazione specifica sulla violenza contro le donne. Secondo il **Report Annuale sulla Sicurezza Interna (RASI)**, nel 2018 sono stati segnalati 22.423 casi di violenza domestica e la polizia ha registrato 421 denunce di stupro a livello nazionale; mentre nel CIM di Alto Alentejo (CIMAA) sono stati denunciati 285 casi di violenza domestica e 6 casi di stupro. Secondo l'Osservatorio sulla Disabilità e i Diritti Umani (Disability and Human rights Observatory - ODDH), una donna disabile su due è vittima di violenza di genere, incluso l'abuso sessuale. Uno studio europeo ha stimato che nel 2011 in Portogallo, 1300 ragazze potrebbero essere state sottoposte a FGM/C e alcune ONG riferiscono che la FGM/C è stata praticata su giovani ragazze di comunità africane, in particolare nella comunità di immigrati provenienti dal Guinea Bissau. In Portogallo due vittime di omicidio su tre sono donne e,

secondo i dati preliminari riportati dai media, nei primi dieci mesi del 2019, ci sono state 28 morti femminili collegate alla violenza domestica. Inoltre, l'85% delle denunce di violenza domestica viene archiviato, meno del 7% si traduce in una condanna e la maggior parte delle sentenze viene sospesa. Infatti, solo il 10% dei dichiarati colpevoli viene incarcerato. Negli ultimi 15 anni oltre mille bambini sono diventati orfani a causa della violenza domestica (i bambini non vengono ancora considerati vittime). Il mancato coordinamento tra Tribunali Civili e Tribunali Penali porta a decisioni contraddittorie (come nel caso del diritto di visita concesso ai padri giudicati colpevoli di violenza domestica, i cui figli si trovano in Case rifugio insieme alle madri sotto protezione).

## INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI

Da ottobre 2017 sono state attuate numerose misure legislative che hanno rafforzato il quadro giuridico al fine di promuovere l'uguaglianza e combattere la discriminazione e la violenza di genere. La **Legge N. 62/2017** del 1° agosto, ha stabilito il regime di rappresentanza equilibrata tra uomini e donne all'interno degli organi di gestione e supervisione degli enti del settore pubblico e delle società quotate in borsa, stabilendo una soglia minima del 33% per le persone di ambo i sessi assegnate a ciascun organo amministrativo e di supervisione all'interno del settore degli affari di stato e delle società quotate in borsa sul mercato azionario; la **Legge N. 60/2018 del 21 agosto** ha approvato diverse misure per promuovere la parità retributiva tra uomini e donne aventi lo stesso lavoro o lavori di pari valore, apportando la prima modifica alla legge n. 10/2001 del 21 maggio, che dispone una Relazione Annuale sullo stato di avanzamento della parità tra uomini e donne sul lavoro, occupazione e formazione; alla Legge n. 105/2009 del 14 settembre, che regola e modifica il Codice del Lavoro; e modifica infine il Decreto-Legge 76/2012 del 26 marzo, che oltre ad approvare la struttura della Commissione per la parità nel Lavoro e nell'Occupazione, le conferisce la competenza di emanare una proposta tecnica sulla discriminazione retributiva.

La **Legge N. 26/2019** del 28 marzo ha stabilito che il Report Annuale sullo stato di avanzamento dei lavori deve includere informazioni sulla parità di rappresentanza nelle posizioni dirigenziali e negli organi della pubblica amministrazione e la **Legge Organica n. 1/2019** del 29 marzo introduce il secondo emendamento alla legge che prevede la parità negli organi di potere politico, richiedendo una rappresentanza del 40% del sesso sottorappresentato.

In materia di famiglia, le unioni di fatto sono state tutelate dalla legge n. 71/2018, del 31 dicembre, che tratta, tra l'altro, i requisiti per il riconoscimento, la prova, l'equipollenza al matrimonio nel diritto del lavoro, fiscale e previdenziale, la permanenza nell'abitazione in caso di decesso o di scioglimento dell'unione, l'adozione e i requisiti di scioglimento formale ogniqualvolta uno dei membri intenda ricevere eventuali benefici derivanti dall'unione; la legge n. 90/2019, del 4 settembre, ha rafforzato la tutela della genitorialità, estendendo i diritti di responsabilità genitoriale e derivati dall'adozione alle coppie di genitori dello stesso sesso, modificando il Codice del Lavoro (Legge n. 7/2009, del 12 febbraio), il Decreto Legge n. 90/2019. 89/2009, del 9 aprile, ha disciplinato la tutela della genitorialità, nell'ambito di maternità, paternità e adozione, per i lavoratori che esercitano funzioni pubbliche integrate nel regime di protezione sociale convergente, e il D.L. 91/2009, del 9 aprile, ha istituito il regime giuridico di protezione sociale nella genitorialità nell'ambito del sistema di previdenza sociale e del sottosistema di solidarietà. La legge n. 100/2019, del 6 settembre, ha approvato lo

Statuto degli assistenti/badanti informali, modificando il Codice dei Regimi contributivi del sistema previdenziale e la legge n. 13/2003, del 21 maggio.

Un nuovo ciclo programmatico è stato avviato con la Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 61/2018, del 21 maggio, che approva la Strategia nazionale per l'uguaglianza e la non discriminazione 2018-2030 - "Portogallo + Uguaglianza", sostenuta da tre piani d'azione che definiscono gli obiettivi strategici e le disposizioni specifiche sulla non discriminazione in base al sesso e l'uguaglianza tra donne e uomini (PAIMH), la prevenzione e la lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne, la violenza di genere e la violenza domestica (PAVMVD), e la lotta contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale, l'identità e l'espressione di genere e le caratteristiche del sesso (PAOIEC); la Risoluzione del Consiglio dei Ministri N. 80/2018, del 19 giugno, ha approvato il IV Piano d'azione per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani 2018-2021, e la Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 33/2019, del 15 febbraio, ha approvato il 3° Piano d'azione nazionale per l'attuazione della risoluzione 1325 (2019-2022) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il Decreto n. 8/2019, del 6 marzo, ha dichiarato una giornata di lutto nazionale per le vittime di violenza domestica e diverse risoluzioni del Parlamento hanno raccomandato il miglioramento della prevenzione e della lotta alla violenza domestica. La risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 139/2019, del 19 agosto, ha approvato lo sviluppo di un'azione integrata nel campo della prevenzione primaria e secondaria della violenza contro le donne e della violenza domestica (VMVD), che sarà promossa dalle aree governative di Cittadinanza e Uguaglianza, Amministrazione Interna, Giustizia, Istruzione, Lavoro, Solidarietà e Sicurezza Sociale e Salute. In occasione del Consiglio dei Ministri, il 23 aprile 2020, a seguito delle raccomandazioni del Gruppo di esperti per la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica del Consiglio d'Europa (GREVIO), sono state adottate diverse modifiche al quadro giuridico.

## **POLITICHE LOCALI RECENTI**

La Carta Europea per l'Uguaglianza di Donne e Uomini nella Vita Locale è stata l'ispirazione per i Piani Comunali e Intercomunali per la Parità. La CIMAA ha iniziato la sua strategia verso la Parità, con il lancio del Piano intercomunale per la Parità di Alto Alentejo Est e con quello di Alto Alentejo Ovest, garantendo, nel primo caso, la collaborazione con la Delegazione della Croce Rossa di Portalegre e il suo Centro di Supporto per le Vittime di Violenza Domestica.

Secondo la Risoluzione del Consiglio dei Ministri N. 39/2010 del 25 maggio, gli Assessori Locali per la Parità hanno il compito di monitorare e promuovere l'attuazione delle misure previste dalle strategie locali per la promozione della parità e per la prevenzione e la lotta alla violenza domestica e ad altre forme di discriminazione.

I comuni della CIMAA hanno finora nominato sette assessori: Alter do Chão, Avis, Gavião, Monforte, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel. Lo scorso giugno, la CIMAA ha risposto all'invito per la preparazione di un Piano Intercomunale per la Parità (2021-2024) in conformità con i nuovi protocolli della Strategia Nazionale per la Parità e la non discriminazione 2018-2030 "Portogallo + Parità".

Il 5 febbraio 2019 è stato firmato un protocollo tra la Commissione per la Cittadinanza e la Parità di Genere (CIG) e l'Associazione Nazionale delle Municipalità Portoghesi (ANMP), volto a stabilire una cooperazione istituzionale tra le parti nell'ambito del processo di autonomia e di emancipazione delle vittime di violenza domestica, trovando soluzioni che possano rispondere alle esigenze abitative, nel momento in cui le vittime lasciano i Centri Rifugio e ritornano alla vita nella comunità (la Rete nazionale di sostegno alle vittime di violenza domestica). Per ora cinque comuni della CIMAA hanno firmato i seguenti protocolli: Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Monforte and Sousel.

La Strategia per Combattere la Violenza Domestica e di Genere (2018-2021) mira alla territorializzazione delle risposte in materia di violenza, sottolineando l'importanza delle azioni di sensibilizzazione verso la comunità, della formazione di professionisti e delle proposte legislative per migliorare l'assistenza legale alle vittime. Secondo entrambi i Protocolli per una Strategia di lotta alla Violenza Domestica e di Genere nell'Alto Alentejo Est e Ovest, un gruppo di soggetti firmatari costituisce una Rete per promuovere le condizioni necessarie per il sostegno e la protezione delle vittime, fornendo supporto finanziario, tecnico e logistico, cercando di mobilitare le risorse esistenti sul territorio.

### **3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA VERSO I MIGRANTI**

Il governo considera tutti gli altri paesi dell'Unione Europea sia di origine o di transito, come sicuri. Ha rimpatriato i richiedenti asilo nel paese di ingresso nell'Unione Europea per la valutazione delle loro richieste. Il Portogallo ha accettato di accogliere 4.754 rifugiati attraverso il programma di riallocazione dell'UE. Nel 2018 il governo ha adempiuto al suo impegno e ha accolto i rifugiati nell'ambito del piano di riallocazione dell'UE che sono entrati in Europa dalla Grecia e dalla Turchia e ha offerto la cittadinanza portoghese a coloro che risiedevano in Portogallo. Secondo le ong e i media, le autorità hanno tenuto in stato di detenzione alcuni richiedenti asilo che hanno presentato la domanda di protezione internazionale ai punti di frontiera. In caso di appello contro una decisione negativa, i richiedenti asilo potrebbero rimanere in detenzione fino a 60 giorni senza altre alternative. Il governo ha anche fornito protezione temporanea a persone che potrebbero non essere qualificate come rifugiati e ha garantito protezione sussidiaria a circa 136 persone nel 2017, secondo i dati forniti dall'ong portoghese Refugee Council (CPR). Il centro di accoglienza per i rifugiati di Lisbona è sovraffollato.

I migranti che non rientrano nella specifica categoria legale di "rifugiati" possono trovarsi in situazioni di vulnerabilità. Le ong denunciano discriminazioni in settori come l'istruzione, l'alloggio e l'occupazione. L'intolleranza, i crimini e i discorsi di odio sono motivo di preoccupazione in Portogallo, in particolare, il persistere di casi di violenza perpetrati dalla polizia contro i migranti (brasiliani, ucraini, rumeni e moldavi) e le minoranze nazionali (in particolare i discendenti di rom e africani, ma anche musulmani, lesbiche, gay, bisessuali e transessuali). Il CoE, l'Organo di monitoraggio della Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza avverte che l'estrema destra e i gruppi neonazisti diffondono su Internet discorsi di odio e minacciano i migranti e le organizzazioni impegnate per sostenerne i diritti, sottolinea inoltre l'inefficacia delle sanzioni come deterrenti. Secondo il suo rapporto annuale, la Commissione per l'uguaglianza e contro la discriminazione razziale (CICDR) ha ricevuto nel 2019, 436 denunce di discriminazione, con un aumento del 26%. Per quanto riguarda il numero delle denunce, il 44% è basato sulla nazionalità (principalmente brasiliana, ucraina,

rumena e moldava); il 35% delle denunce presentate si riferisce a discriminazioni basate sull'etnia afro-discendente (origine africana o nera) e il 17% sull'origine etnica rom.

Il Portogallo è un paese di origine, transito e destinazione per uomini, donne e bambini, sottoposti a lavoro forzato e traffico sessuale. Le vittime della tratta provengono principalmente dall'Africa e dall'Europa orientale e, in misura minore, dall'America Latina e dall'Asia. Sebbene la maggior parte delle vittime del lavoro forzato siano uomini, nel 2015 è stato documentato un aumento del numero di donne vittime del lavoro forzato, e anche i bambini ne sono vittime. Secondo l'Osservatorio portoghese sulla tratta degli esseri umani, le vittime straniere della tratta sono sfruttate nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dei servizi domestici, mentre le vittime portoghesi sono sfruttate nei ristoranti, nell'agricoltura e nei servizi domestici, soprattutto in Portogallo e Spagna.

Gli sforzi del governo per prevenire ed eliminare il lavoro forzato hanno incluso una campagna di sensibilizzazione a livello nazionale e una formazione alle forze di sicurezza per identificare, segnalare e indirizzare le vittime verso i servizi di assistenza. Secondo le ONG e i media, il numero delle condanne resta basso e i responsabili riescono spesso ad evitare l'incarcerazione, vanificando così gli sforzi volti all'applicazione delle leggi e alla protezione delle vittime. Nel 2017 i tribunali hanno dichiarato colpevoli e condannato solo 11 trafficanti per lavoro forzato.

Le donne e i bambini stranieri, per lo più provenienti dall'Africa e dall'Europa dell'Est e le donne e i bambini portoghesi a basso reddito sono vittime di tratta a scopo di orientamento sessuale all'interno di tutto il Paese. Le vittime portoghesi sono oggetto di tratta a scopo sessuale anche in altri Paesi, soprattutto in Europa. Le autorità portoghesi hanno segnalato che i trafficanti portano donne e bambini, molti dei quali provenienti da Paesi africani, in Portogallo per chiedere asilo, prima di trasferirli a scopo di sfruttamento, in altri paesi europei.

## **INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI**

Dall'ottobre 2017 sono state adottate numerose misure legislative che hanno rafforzato gli strumenti giuridici per promuovere l'uguaglianza e combattere la discriminazione nei confronti dei migranti.

Con la risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 80/2018 del 19 giugno, il Governo riconosce che la piaga della tratta degli esseri umani assume forme sempre più diverse, complesse e sofisticate, il che implica la necessità di un orientamento strategico ben definito e coerente, attraverso una politica di sicurezza coordinata ed efficace, capace di rispondere ai principali rischi e minacce interne ed esterne e che promuova la protezione integrata delle vittime.

Il 4° Piano Nazionale contro la Tratta degli Esseri Umani (2018-2021) mira a rafforzare la consapevolezza sul tema del traffico di esseri umani, a garantire alle vittime un migliore esercizio dei loro diritti, a qualificare gli interventi e a promuovere la lotta contro le reti della criminalità organizzata, in particolare smantellando il modello di business e tutta la filiera ad esso connessa.

Anche la Legge N. 26/2018 del 5 luglio modifica la Legge per la Tutela dei Minori e dei Giovani in pericolo, approvata in allegato alla legge n.147/99, del 1° settembre - e il regime di ingresso, soggiorno, uscita e allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale, approvata dalla Legge n.23/2007 del 4 luglio, per un'effettiva regolarizzazione dello status giuridico dei minori e giovani di nazionalità straniera riconosciuti dalle istituzioni statali o equivalenti.

Nell'agosto del 2019, il Portogallo è stato uno dei primi paesi ad approvare con delibera del Consiglio dei Ministri n.141/2019 del 20 agosto, il Piano nazionale di attuazione del Global

Compact per le migrazioni. Il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare è il primo accordo negoziato tra governi, elaborato sotto l'egida delle Nazioni Unite, ad annoverare tutte le dimensioni della migrazione internazionale in modo olistico e completo.

Al fine di eliminare la discriminazione contro le minoranze nazionali, la Risoluzione del Consiglio dei Ministri n.154/2018 dell'8 novembre, ha istituito la Strategia Nazionale di integrazione delle comunità rom (ENICC). L'ENICC intende migliorare il benessere e l'integrazione dei rom, incoraggiare la comprensione reciproca e l'interazione positiva, e decostruire gli stereotipi, fornendo il quadro necessario per il dialogo tra i funzionari pubblici, le comunità rom e le organizzazioni della società civile che lavorano con queste comunità. Al fine di aumentare le risposte per i giovani non impiegati nel mercato del lavoro o nella formazione, chiamati NEET, l'ENICC ha esteso il Programma Escolhas, un programma di inclusione sociale, finanziato dall'Alto Commissariato per la Migrazione (ACM), che si rivolge ai giovani fino ai 30 anni di età.

Inoltre, la Legge N. 83/2019 del 3 settembre, la legge sull'Housing Basis, ha stabilito le basi del diritto alla casa e il compito fondamentale dello Stato nel garantire l'effettivo esercizio di tale diritto a tutti i cittadini, ai sensi della Costituzione, "consacrando che ogni individuo ha diritto alla casa, per se e per la propria famiglia, indipendentemente da ascendenza, origine etnica, sesso, lingua, territorio d'origine, nazionalità, religione, credo, convinzioni politiche o ideologiche, istruzione, situazione economica, genere, orientamento sessuale, età, disabilità o stato di salute".

## POLITICHE LOCALI DI RILIEVO

Il 21 giugno 2018, l'ACM ha lanciato il progetto Local Plans for the Integration of Rom Communities (PLICC), finanziato dal Programma dell'Unione Europea sui Diritti, l'Uguaglianza e la Cittadinanza (2014-2020), indirizzato ai comuni e alle comunità locali per promuovere l'attivismo e la partecipazione democratica delle comunità rom e creare partenariati per progettare e attuare strategie per avvicinare le comunità rom alla società maggioritaria. Il progetto ha portato alla stesura di una Guida per la progettazione di Piani Locali per l'integrazione delle comunità rom al fine di inserire nell'agenda politica e pubblica delle diverse unità territoriali (Parrocchie, Comuni, Comunità di Comuni, Distretti e Regioni) evidenziando la necessità di sviluppare un lavoro cooperativo e di prossimità. Sono stati 14 i distretti coinvolti nella ideazione dei 12 PLICC. La Comunità intercomunale Centrale di Alentejo ha sviluppato due Piani intercomunali, uno che rappresenta i comuni di Borba e Estremoz e l'altro quelli di Moura e Mourão.

In questo contesto, risulta centrale il ruolo dei comuni, dei servizi locali pubblici, degli enti della società civile e dei rappresentanti delle comunità rom, conoscitori della situazione sociale e delle condizioni in cui verte la popolazione rom portoghese, al fine di definire un piano strategico coerente con i bisogni e le caratteristiche delle comunità.

Inoltre, è importante sottolineare che il gruppo di scuole e centri di formazione di Portalegre e Campo Maior stanno già realizzando due **Escolhas Projects** (E6G) per l'integrazione delle comunità rom nella prospettiva di promuovere la loro partecipazione democratica.

La CIMAA potrebbe promuovere la fondazione di ONG rom, che potrebbero rappresentare la comunità rom ed interagire con i professionisti e la popolazione locale per effettuare una riflessione critica sui principali bisogni percepiti nelle comunità e per individuare pratiche e soluzioni adeguate, per il coinvolgimento della popolazione rom nella vita pubblica. Questa costruzione collettiva dovrebbe coinvolgere e responsabilizzare tutti i cittadini.

Lo stesso dovrebbe essere fatto con gli stranieri che studiano e vivono nel territorio della CIMAA (prevalentemente brasiliani e afro-discendenti).

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

ACM (High Commissioner for Migration), Partnerships, Municipalities, available at <https://www.acm.gov.pt/pt/parceiros/municipios>.

CICDR (Commission for Equality and Against Racial Discrimination), *Annual Report on the Status of Racial and Ethnic Equality and Non-Discrimination*, available at <https://www.cicdr.pt/-/relatorio-anual-sobre-a-situacao-da-igualdade-e-nao-discriminacao-racial-e-etnica>.

CIG (Commission for Citizenship and Gender Equality), *Domestic Violence, Law*, available at <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/legislacao/>.

CITE (Commission for Equality in Labour and Employment), *National Law*, available at <http://cite.gov.pt/pt/acite/legislacaonacion05.html>.

ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), *Report on Portugal (fifth monitoring cycle) CRI(2018)35*, (2018), available at <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>.

EIGE (European Institute for Gender Equality), *Gender Equality Index 2019: Portugal*, (2019), available at <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-portugal>.

Human Rights Committee, *Concluding observations on the fifth periodic report of Portugal*. CCPR/C/PRT/CO/5, (2020), available at [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR/C/PRT/CO/5&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR/C/PRT/CO/5&Lang=En).

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Social Institutions and Gender Index*, (2019), available at <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/PT.pdf>.

PpDM (Portuguese Platform for Women's Rights), *33rd UPR Pre-Session: Women's Human Rights in Portugal* (2019), available at [https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2019/04/Portuguese\\_Platform\\_for\\_Women\\_s\\_Rights\\_1\\_.pdf](https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2019/04/Portuguese_Platform_for_Women_s_Rights_1_.pdf).

Public Prosecution Service, Documentation and Comparative Law Office, *Human Rights* (2020), available at <http://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos>.

RASI, *Annual Internal Security Report*, (2018), available at <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>.

*Resolution of the Council of Ministers No. 61/2018, of 21 May, adopted the National Strategy for Equality and Non-Discrimination - "Portugal + Equal" (2018-2030)*, available at [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol\\_Cons\\_Ministros\\_61\\_2018.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol_Cons_Ministros_61_2018.pdf).

*Resolution of the Council of Ministers No. 80/2018, of 19 June, adopted the 4th National Plan against Trafficking in Human Beings (2018–2021)*, available at <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/06/0254602552.pdf>.

*Resolution of Council of Ministers N° 154/2018, of 8 November, adopted The National Roma Communities Integration Strategy (ENICC), (2013-2022)*, available at [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%C3%A7%C3%A3o+ENICC\\_EN\\_bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%C3%A7%C3%A3o+ENICC_EN_bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1).

*Resolution of the Council of Ministers No. 33/2019, of 15 February, that approved 3rd National Action Plan on the Implementation of the UN Security Council Resolution 1325 (2019–2022)*, available at <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/III-Plano-Nacional-de-A%C3%A7%C3%A3o-para-a-Implementa%C3%A7%C3%A3o-da-RCSNU-1325-2019-2022.pdf>.

*Resolution of the Council of Ministers No. 141/2019, of 20 August, approves the National Implementation Plan of the Global Compact for Migration, (2019-2020)*, available at <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/foreign-policy/multilateral-affairs/the-national-implementation-plan-of-the-global-compact-for-migration>.

United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, *Portugal 2015 Human Rights Report*, available at <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dliid=252889>.

United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, *Portugal 2018 Human Rights Report*, available at [https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/portugal/..](https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/portugal/)

## CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: L'ESPERIENZA DI BUCAREST E BAIJA MARE (ROMANIA)

Emanuel Adrian Sarbu\*

### 1. PANORAMICA INTRODUTTIVA

La Romania è un paese dell'Europa Sud Orientale, situato tra il Mar Nero, la Bulgaria, l'Ucraina, la Moldavia, l'Ungheria e la Serbia. Ha circa 20 milioni di abitanti (secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica, al 1° gennaio 2019 la Romania contava una popolazione di 19.414.458 persone), nel 2004 è entrata a far parte della NATO e nel 2007 dell'Unione Europea. Ha 42 distretti, 103 municipalità, 2861 comuni e 12957 villaggi (Ciuchea et al., 2015, p. 5). Secondo i dati di Eurostat, la popolazione era composta da 9.500.450 uomini e 9.914.008 donne; inoltre, sul totale della popolazione, 121.099 persone provenivano da altri paesi ed erano apolidi.

Sono tre le istituzioni/organizzazioni di due delle città rumene che hanno preso parte al progetto Recognize & Change: **Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București** (la Direzione Generale sul Benessere Sociale - Municipalità di Bucarest), **CARITAS Bucarest** e **Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare**.

**Bucarest** è la capitale e la più grande città della Romania, con approssimativamente 2 milioni di abitanti (1.883.425 persone secondo il censimento nazionale del 2011 e, secondo i dati del 1° gennaio 2019 dell'Istituto Nazionale di Statistica, 1.829.897 persone), ma con almeno uno (o persino due) milioni aggiuntivi che si spostano per questioni lavorative o di studio. Bucarest è il centro politico e amministrativo principale.

**Baia Mare** è il capoluogo della provincia di Maramureș, situata nella parte Nord Occidentale della Romania. Si trova a circa 600 km da Bucarest, al confine con Ungheria (70 km) e Ucraina (50 km). Secondo il censimento nazionale del 2011, Baia Mare aveva una popolazione totale di 123.738 persone, di cui 58.800 uomini (46.27%) e 64.938 donne. Le minoranze più consistenti erano ungheresi (12.750 persone, rappresentanti il 12.25% della popolazione) e rom (3.107 - 2.76%). Nel 2020 l'intera provincia di Maramures contava 460.689 persone, di cui 144.925 vivevano a Baia Mare (INSS, 2020).

Violenza e discriminazione<sup>14</sup> sono da decenni all'interno dell'agenda pubblica rumena. La **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne** è stata ratificata dal Parlamento rumeno il 7 gennaio del 1982. Dopo la caduta del comunismo a dicembre del 1989, la nazione continua ad interessarsi a queste tematiche. È da sottolineare il fatto che la Romania è stato uno dei 13 paesi europei che ha incluso "la nazionalità come un ambito esplicitamente protetto nella legislazione contro la discriminazione" (ENAR, 2016, p.38).

---

\* Emanuel Adrian Sarbu Professore Associato alla Facoltà di Sociologia e Lavoro Sociale dell'Università di Bucarest; anche Professore Associato alla Facoltà di Teologia Battista dell'Università di Bucarest

La **Costituzione** rumena afferma che il paese appartiene a tutti i suoi cittadini, a prescindere dalla loro razza, nazionalità, origine etnica, lingua, religione, genere, opinione politica, ricchezza od origine sociale; che "i cittadini sono uguali di fronte alla legge e alle pubbliche autorità, senza privilegi o discriminazioni alcune".

## 2. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE

Il **Global Gender Gap Index** mostra che sebbene i punteggi del paese siano più bassi rispetto alla media di quelli dell'UE, la Romania sta seguendo un trend ascendente e vi è un visibile progresso in quasi ogni singolo settore. Tuttavia, resta significativa la questione della violenza di genere (e in particolare la violenza contro le donne).

La **Costituzione** Rumena garantisce pari opportunità tra uomini e donne affinché entrambi possano assumere qualsiasi posizione e avere la stessa dignità in ambito pubblico, civile o militare, avere il diritto di lavorare e scegliere qualsiasi professione desiderata, avere parità retributiva per lo stesso lavoro (art. 41, paragrafo 4), avere il diritto alla protezione sociale. Le misure di protezione sociale si riferiscono alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, al regime di lavoro delle donne e dei giovani, al salario minimo per paese, ecc.

Molti dei codici (**Codice del Lavoro, Codice Penale, Codice della Famiglia**) hanno norme e regolamenti che proibiscono specificatamente la discriminazione e impongono uguale trattamento a tutti i residenti, a prescindere dal genere, dall'età, dalla religione, dalla razza, dall'etnia, dall'opinione politica ecc. Inoltre, ci sono leggi dedicate ad ognuna delle aree di interesse nella presente analisi.

Esistono leggi specifiche sulla non discriminazione che contengono la maggior parte degli aspetti delle raccomandazioni internazionali, comprese quelle che si riferiscono all'assunzione di donne, alla parità di retribuzione per tutti in condizioni simili, alla violenza domestica o ad aspetti sensibili come permettere l'aborto per preservare la salute fisica della donna.

La legislazione in materia di **violenza domestica** ha subito costantemente modifiche e miglioramenti (in special modo l'atto normativo dedicato - Legge n. 217/2003 per prevenire e combattere la violenza domestica), coprendo tutti gli aspetti e tipi di violenza, da quella fisica a quella cibernetica e al bullismo. Inoltre, sono state introdotte nuove misure per garantire l'immediata protezione delle vittime - l'ordine di protezione temporanea, emesso dagli agenti di polizia - e la loro separazione dagli aggressori; infine, la legge ha introdotto la nozione di "violenza di genere", secondo la definizione che si trova nella **Convenzione di Istanbul**, ratificata anche dal Parlamento rumeno.

Va evidenziata, inoltre, la presenza di atti normativi dedicati al problema della discriminazione, ma oggetto anch'essi di continuo miglioramento - l'Ordinanza n. 137/31.08.2000 in riferimento alla protezione e al sanzionamento di tutti i tipi di discriminazione, dove questa viene definita come "qualsiasi differenza, esclusione, restrizione o preferenza fondata sulla razza, nazionalità, etnicità (...), genere, orientamento sessuale (...) e ogni altro criterio che ha la finalità o l'effetto di restringere ed eliminare il riconoscimento, l'uso o l'esercizio, in condizioni uguali, dei diritti umani e libertà fondamentali o diritti riconosciuti dalla legge in ambito pubblico, economico, sociale e culturale o in ogni altra area della vita pubblica". L'eliminazione di tutti i tipi di discriminazione è costituita da tre grandi aree: prevenzione, mediazione e sanzionamento dei comportamenti discriminatori

Queste misure, leggi e iniziative hanno portato l'organizzazione internazionale Human Rights Watch a menzionare la Romania come uno dei paesi "che ha fatto **progressi** esemplari nel combattere le violazioni dei diritti fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere" (Human Rights Watch, 2006). Ovviamente la Romania come paese è ancora lontano dal poter essere considerato ideale nel senso di una totale mancanza di violenza domestica o discriminazione di genere, ma esiste un intero sistema giuridico, a iniziare dalla Costituzione, che garantisce questi diritti e libertà. Guardando l'inquadramento giuridico nazionale, le azioni locali e le politiche pubbliche possono essere rafforzate attraverso strategie come quella adottata nel 2015, ossia la **Strategia Nazionale in riferimento all'Inclusione Sociale e la Riduzione della Povertà** per il periodo 2015-2020; si può dire che questa ha aperto la strada alle azioni locali, in quanto le amministrazioni locali (come Bucarest e Baia Mare) hanno iniziato successivamente ad adottare strategie proprie per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà.

Come si può vedere dal report esteso, il sistema legislativo rumeno è soggetto a costanti modifiche e trasformazioni. La violenza e la discriminazione basate sul genere sono state e continueranno ad essere oggetto delle continue attenzioni delle autorità, al fine di conformarsi al quadro giuridico internazionale e, in special modo, alle convenzioni internazionali siglate e ratificate dal paese, mantenendo il diritto ad adattare al sistema giuridico nazionale e assicurando che i diritti e le dignità umane siano rispettate e protette.

### 3. DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA CONTRO I MIGRANTI

La Romania deve essere considerata un paese che è interessato più dall'**emigrazione** che dall'immigrazione, presentando il maggior numero di emigranti all'interno della regione. Gli emigranti rumeni sono discriminati in base all'origine o alla percezione dell'origine, sono pagati con salari più bassi e diventano vittime della tratta di esseri umani. Soprattutto le comunità di immigrati rom continuano ad essere oggetto di discorsi di odio, violenza e discriminazione e questo vale anche per la Romania, il Paese con **la più grande popolazione rom** tra gli Stati membri dell'UE" (Crişan, A., 2017, p. 2).

Nel 2019 la Romania ha accolto 137.619 stranieri, di cui la maggior parte (84.228) provenivano da paesi non appartenenti all'UE e 53.331 da paesi UE e SEE (IGI, 2020). Su 33.634 persone che hanno fatto richiesta di un permesso di lavoro, la maggior parte provenivano da Vietnam - 6282 (18,7%), Nepal - 4324 (12,9) e India - 4100 (12,2%). Nel 2019, l'IGI ha riscontrato 820 immigrati illegali sul territorio della Romania e 938 stranieri sono stati scortati ai confini (IGI, 2020). Dei 379 cittadini stranieri presi in custodia, la maggioranza proveniva dal Vietnam - 92 (24,3%) Iraq - 57 (15,0%) e Sri Lanka - 34 (9,0%) (IGI, 2020).

Anche se la Romania non può considerarsi un paese di destinazione per la maggior parte dei potenziali immigrati, è un **paese di transito** sulla strada verso altri paesi occidentali e nord europei, e ciò potrebbe aver contribuito al minor numero di immigrati e forse a un atteggiamento più tollerante nei loro confronti. Di certo questo non implica che non vi siano incidenti - come ad esempio problemi con i datori di lavoro, soprattutto nel settore del lavoro domestico, dove gli stipendi sono più bassi o si sfruttano i lavoratori stranieri.

La **Costituzione** garantisce il diritto di mantenere, sviluppare ed esprimere la propria identità; ai cittadini stranieri e agli apolidi residenti in Romania viene garantita la protezione generale; inoltre, la richiesta dei richiedenti asilo viene elaborata secondo i trattati e le convenzioni siglati

e ratificati dal paese. Le minoranze nazionali, come anche i cittadini stranieri e apolidi hanno il diritto di rivolgersi alla corte nella loro lingua e/o con l'aiuto di un interprete; nel caso di stranieri e apolidi il diritto a un interprete è fornito a titolo gratuito. In realtà la Romania ha una delle **procedure amministrative più veloci per l'elaborazione delle richieste di asilo** - in solo 30 giorni – e attualmente la Romania è l'unico stato membro con nessuna denuncia archiviata alla Corte Europea di Giustizia relativa all'applicazione del Regolamento di Dublino (IGI,2020).

La maggioranza dei codici giuridici (**Codice del Lavoro, Codice Penale, Codice della Famiglia**) hanno specifiche normative e regolamenti che proibiscono specificatamente la discriminazione e impongono uguale trattamento per tutti i residenti, a prescindere dalla loro età, religione, razza, etnicità etc. Il Codice Penale punisce con 3-10 anni di prigione e restringe i diritti e le libertà della persona che ha esposto i migranti a trattamenti inumani e degradanti e criminalizza il traffico sessuale e lavorativo, prescrivendo dai 3 ai 10 anni di reclusione.

Dal 2001 la Romania ha la Legge n. 678/2001 riguardante la prevenzione e la lotta al **traffico di persone** e dal 2006 la Legge n. 122/04.05.2006 riguardante **l'asilo**. Sono stati adottati altri atti normativi per creare un inquadramento giuridico sulla questione: l'Ordinanza Governativa n. 44/29.01.2004 in riferimento **all'integrazione** sociale dei cittadini stranieri degli stati membri dell'UE e dell'SEE; la Decisione Governativa n. 1295/2004 per l'approvazione del Piano di Azione Nazionale per la prevenzione e la lotta al **traffico di bambini**; la Decisione Governativa n. 1769/2004 per l'approvazione del Piano di Azione Nazionale per l'eliminazione dello **sfruttamento lavorativo dei bambini**; l'Ordinanza governativa d'urgenza n. 102/14.07.2005 riguardante la libera circolazione sul territorio rumeno dei cittadini provenienti dall'UE, SEE e Confederazione Svizzera; l'Ordinanza Governativa n. 25/26.08.2014 concernente l'integrazione nel lavoro e il distacco dei cittadini stranieri sul territorio della Romania e la modifica e il completamento di alcuni documenti normativi riferiti al regime dei cittadini stranieri in Romania. Inoltre, occorre menzionare la **Strategia Nazionale per l'Immigrazione** e il **Piano di Azione** per l'implementazione della stessa, entrambi approvati con la Decisione Governativa n. 780/2015; nel 2019 è stata presentata una proposta per aggiornare la strategia per il periodo 2019-2022.

In conclusione, l'inquadramento giuridico si può definire esaustivo e ricopre la maggioranza degli aspetti importanti; esso è comunque soggetto a costanti modifiche e trasformazioni per far sì che sia **conformato** al quadro giuridico europeo e alle convenzioni e ai trattati internazionali sottoscritti, ratificati e /o applicati dal paese, volti ad assicurare la protezione, i diritti e la dignità dei migranti.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

ANES, Raport de monitorizare a stadiului de implementare a Planului Operational pentru implementarea Strategiei nationale privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violentei domestice. Pilonul Egalitate de șanse și tratament între femei și bărbați - 2019. București: Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse. Retrieved June 25, 2020, from <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2020/05/Raport-monitorizare.pdf>.

- ANITP, ANALIZĂ SUCCINTĂ PRIVIND VICTIMELE TRAFICULUI DE PERSOANE ÎN 2019. București: Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane, (2020).
- CNCD, Raport de activitate 2019. București: Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, (2020).
- E. Sârbu, M.L. Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, I.D Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, A.L. Kristjánsson, *Youth in Europe complete report 2018/2019*, Bucharest: Directia Generala de Asistență Socială a Municipiului București.
- EIGE, European Institute for Gender Equality, *Intersecting inequalities: Gender Equality Index*, (2019), available at: <https://eige.europa.eu/publications/intersecting-inequalities-gender-equality-index>.
- ENAR, *Racist crime & institutional racism in Europe*, Shadow Report 2014-2018, (2019), [https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadowreport2018\\_final.pdf](https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadowreport2018_final.pdf).
- Eurostat, People on the move, “People on the Move”, (2019), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-digital-publications/-/KS-04-19-470>.
- Eurostat, *Statistici privind migrația și populația migrantă*, (2020), available at [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/ro](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/ro).
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Roma survey – Data in focus*, Poverty and employment: the situation of Roms in 11 EU Member States, (2014).
- IGI, Analiza activității Inspectoratului General pentru Imigrări în anul 2019, (2020), [http://igi.mai.gov.ro/sites/default/files/evaluarea\\_activitatii\\_in\\_anul\\_2019.pdf](http://igi.mai.gov.ro/sites/default/files/evaluarea_activitatii_in_anul_2019.pdf)
- IGPR, *APROAPE 8.000 DE ORDINE DE PROTECȚIE PROVIZORII, EMISE DE POLIȚIA ROMÂNĂ, ANUL TRECUT* (2020), available at <https://www.politiaromana.ro/ro/stiri/aproape-8-000-de-ordine-de-protectie-provizorii-emise-de-politia-romana-anul-trecut>.
- ILGA, *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe*, (2019).
- INSSE, Imigranti definitivi dupa tara de provenienta. (2020), <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>.

R. Onet, E. Sârbu, M.L. Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, I.D Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, A.L. Kristjánsson, *Youth in Europe complete report 2016/2017*, Baia Mare: Serviciul Public de Asistență Socială Baia Mare, (2017).

US State Department, Trafficking in persons report, 20th Edition, (June 2020),  
<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>.

## **CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE E ALLA VIOLENZA: l'esperienza di Huelva e Jaen (Spagna)**

*Argelio Gallego Sánchez  
Irene Sancho Gustos  
Karen Bibiana Suárez Foronda \**

### **1. Panoramica introduttiva**

Lo strumento giuridico che disciplina il sistema spagnolo è la Costituzione del 1978, che funge da base per la divisione dei poteri, l'organizzazione del territorio nazionale e l'attribuzione delle responsabilità. L'articolo 1 della Costituzione definisce la Spagna come uno Stato sociale e democratico governato dallo Stato di diritto, che assume la forma politica di una monarchia parlamentare. I poteri sono separati in tre livelli: legislativo, esecutivo e giudiziario.

**L'Andalusia è una comunità autonoma** nel sud della Spagna che rappresenta circa il 2% del territorio dell'Unione Europea. Il suo valore geostrategico è determinato dalla sua condizione di confine meridionale dell'Europa, a pochi chilometri dal Nord Africa, che funge da ponte tra l'Europa e i paesi del Maghreb, nonché dalla sua posizione tra l'Oceano Atlantico e il Mar Mediterraneo, un incrocio di strade e civiltà.

In materia di discriminazione e violenza contro le donne, l'Andalusia ha poteri esclusivi per promuovere l'uguaglianza di genere nella sfera sociale, lavorativa, economica e politica in virtù del suo statuto di autonomia. Per quanto riguarda la violenza contro le donne, le competenze sono condivise tra lo Stato e l'Andalusia. Per quanto riguarda l'altro argomento di questo rapporto, le questioni relative all'immigrazione rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, ma l'Andalusia è competente in materia di integrazione sociale dei migranti ai sensi dell'art. 62 dello statuto di autonomia.

### **2. Discriminazione e violenza in base al genere**

Come stabilito nel Trattato dell'Unione Europea, nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e nella Costituzione Spagnola (Art. 9.2), l'uguaglianza di genere e le politiche antidiscriminatorie sono il pilastro per cambiare i modelli culturali, gli atteggiamenti e i valori prevalenti, aiutando a eliminare gli stereotipi e promuovere lo sviluppo sociale, la libertà, l'uguaglianza e l'esercizio dei diritti fondamentali delle donne, tutto questo al fine di eliminare ogni forma di violenza contro le donne. L'unico mezzo a nostra disposizione per porre fine alla violenza contro le donne è lo sviluppo di politiche di uguaglianza e antidiscriminazione che costituiscono la base per l'attuazione di misure specifiche orientate al raggiungimento dello stesso obiettivo. La Convenzione di Istanbul, di cui la Spagna fa parte, è una delle linee guida per la creazione di regolamenti atti a combattere la violenza

## Legislazione spagnola sulla violenza di genere

In seguito all'omicidio di Ana Orantes, la violenza di genere è diventata una questione pubblica. Le organizzazioni femminili di tutta la Spagna sono state coinvolte nella lotta contro il flagello della violenza maschile. Pertanto, le loro iniziative e richieste si sono riflesse nei cambiamenti ai quali assisteremo nei prossimi anni. La legislazione attualmente in vigore in Spagna in materia di parità di genere e violenza contro le donne comprende:

- **Legge organica 1/2004**, del 28 dicembre, sulle misure di protezione integrale contro la violenza di genere.
- **Legge organica 3/2007**, del 22 marzo, sull'effettiva parità di genere.
- **Legge organica 2/2010**, del 3 marzo, sulla salute sessuale e riproduttiva e sull'interruzione volontaria della gravidanza.

In Andalusia sono state adottate due leggi che integrano la suddetta legislazione: Legge 13/2007, del 26 novembre, sulle misure integrali di prevenzione e protezione contro la violenza di genere in Andalusia; Legge 12/2007, del 26 novembre, sulla promozione dell'uguaglianza di genere in Andalusia.

Le seguenti innovazioni sono state introdotte negli ultimi tre anni: la situazione della violenza di genere può essere accreditata da servizi sociali e specializzati, non solo dalla Procura della Repubblica o da una decisione del tribunale (Regio Decreto Legge 9/2018). Il regio decreto legge 6/2019 modifica l'elaborazione dei piani di parità nelle imprese nonché l'istituzione di un controllo per gli stessi; lo stesso Regio Decreto Legge modifica lo statuto dei lavoratori per la perequazione dei congedi parentali per i figli nati da entrambi i genitori. Infine, è stata redatta la Legge 3/2019 per migliorare la situazione degli orfani vittime di violenza di genere.

Nell'ottobre 2019 ha avuto luogo la visita del GREVIO in Spagna. In questa visita vengono analizzate le azioni realizzate dallo Stato spagnolo e viene annunciata la pubblicazione di un rapporto, che includerà l'analisi del gruppo di esperti, nonché le raccomandazioni per continuare a lavorare sul tema. Secondo un'anteprima del rapporto l'ente internazionale GREVIO definisce la Spagna come un paese che ha compiuto uno sforzo enorme per combattere questo tipo di violenza che "è molto presente nelle politiche pubbliche oltre che nel ruolo degli agenti sociali".

Tuttavia, i membri hanno avanzato la necessità di intraprendere cambiamenti a livello di prevenzione e istruzione, per migliorare la comunicazione tra le diverse amministrazioni al fine di favorire una maggiore corresponsabilità e per sottolineare il gruppo delle donne rurali (una misura positiva che è in corso di attuazione da parte del consiglio). Nel campo della giustizia, il GREVIO evidenzia il sostegno esemplare dato alle donne, sebbene richiami l'attenzione sul tempo che l'aggressore trascorre in detenzione e sulle scarse misure giudiziarie per evitare il contatto tra gli aggressori e i figli delle vittime.

## Dati sull'entità del problema

I dati qui forniti risalgono al 2003, data in cui inizia a essere registrato il numero di donne vittime di questa problema mondiale. Nel 2020 le vittime di sesso femminile sono state finora

25 e il totale complessivo dal 2003 al 2020 ammonta a 1058. A seguito delle misure adottate e dell'aumento della consapevolezza da parte dell'opinione pubblica, si nota una tendenza alla diminuzione.

Per quanto riguarda le 131 vittime di sesso femminile registrate a partire dal 2018, soltanto 31 avevano presentato reclamo contro i loro aggressori, mentre 100 non lo avevano fatto.

In un'analisi intersezionale di questi dati, sul numero totale di vittime nel 2018, 19 erano donne straniere contro 32 donne spagnole. Questo modello si ripete negli anni 2019 e 2020, con 22 donne straniere contro 33 donne spagnole e 8 donne straniere contro 17 donne spagnole, rispettivamente. Per quanto riguarda l'età delle vittime, è compresa tra 21 e 50 anni.

Per quanto riguarda le misure positive adottate a livello locale, entrambe le province ricorrono a metodi simili per raggiungere gli obiettivi di uguaglianza ed eliminazione della violenza contro le donne generalmente contenuti nei Piani di Parità redatti a tempo determinato. Queste misure locali includono corsi di formazione, preparazione di materiale inclusivo, utilizzo di un linguaggio inclusivo, regolamentazione dell'uso dell'immagine delle donne, promozione di gruppi femministi, miglioramento della comunicazione con tali gruppi, aiuti pubblici per enti sociali che lottano per l'uguaglianza, la formazione degli uomini in materia di uguaglianza, creazione e promozione dei movimenti delle donne rurali, sostegno e consulenza ai comuni in misure orientate all'eliminazione della violenza di genere.

### 3. Discriminazione e violenza basate sulla migrazione

La Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale tenuta dalle Nazioni Unite nel 1963 definisce la discriminazione razziale come "Qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata su razza, colore, discendenza o origine nazionale o etnica che ha lo scopo o effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su un piano di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel campo politico, economico, sociale, culturale o in qualsiasi altro campo della vita pubblica". Per facilitare la comprensione dei seguenti paragrafi, i termini migrante, rifugiato e apolide saranno usati conformemente al significato loro attribuito da organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e la Convenzione sullo status degli apolidi. La Spagna ha sperimentato evidenti, cambiamenti radicali in materia di migrazione negli ultimi decenni, soprattutto negli ultimi dieci anni. La sua posizione geografica è essenziale per qualsiasi studio del fenomeno migratorio poiché solo un braccio di mare di circa 14 chilometri separa la penisola iberica dall'Africa.

#### Legislazione spagnola sull'immigrazione

Le questioni relative all'immigrazione, che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato spagnolo, sono regolate dalle seguenti leggi:

- I diritti degli stranieri sono regolati dall'art. 13.1 della Costituzione spagnola, che garantisce agli immigrati le libertà pubbliche sancite dalla Costituzione per i cittadini spagnoli "nei termini stabiliti dai Trattati e dalla Legge". L'articolo 13.3 prevede che: "L'extradizione sarà consentita soltanto in conformità con un trattato o con la legge, tenendo conto del principio di reciprocità".
- Legge organica 4/2000, dell'11 gennaio, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale.

- Per quanto riguarda i richiedenti asilo, lo strumento legislativo che disciplina la questione è la Legge 12/2009, del 30 ottobre, sul diritto di asilo e protezione sussidiaria.

Per quanto riguarda le innovazioni intervenute negli ultimi anni, più che una modifica legislativa, le innovazioni rispondono a linee di azione imposte dall'organo amministrativo competente, in questo caso la Segreteria per l'Immigrazione. Nello specifico, e per rispondere alle esigenze di questo gruppo durante l'attuale pandemia, le istruzioni emanate in materia di immigrazione sono volte a facilitare il mantenimento dei permessi di soggiorno, dei permessi di lavoro e dell'autorizzazione al lavoro per i minori.

Infine, da alcuni anni, in Spagna è in corso un programma chiamato "Vacanze in pace" con il popolo saharawi. A tal fine, il Ministero competente ha emesso una delibera (l'ultima nel 2019) che autorizza il soggiorno temporaneo dei minori e il soggiorno dei sorveglianti, di origine saharawi, in Spagna.

#### Dati sull'entità del problema

Per quanto riguarda la distribuzione di genere delle persone immigrate in Spagna, si registrano più donne che uomini. La popolazione immigrata ammonta a 6.104.203, pari al 12,96% della popolazione spagnola, di cui 3.190.456 donne (52,26% del numero totale di immigrati). La nazionalità delle persone immigrate che arrivano in Spagna è cambiata negli anni; la maggior parte di loro è attualmente di origine sudamericana, nettamente superiore al secondo continente di origine che è l'Africa. Seguono gli immigrati provenienti dall'America centrale. L'Andalusia ha un elevato afflusso di migranti, essendo la quarta comunità autonoma con il più grande afflusso di migranti dopo Catalogna, Madrid e regione di Valencia.

Per quanto riguarda le misure positive adottate, il consiglio provinciale di Huelva attua una serie di buone pratiche integrali, definite come quelle misure che sviluppano interventi sull'insieme dei gruppi residenti in un dato comune e finalizzati all'integrazione salvaguardando la cultura delle persone immigrate.

Pertanto, secondo la Federazione dei comuni e delle province andaluse nel suo rapporto "Tratamiento Integral de la Inmigración en Andalucía" ("Trattamento integrale dell'immigrazione in Andalusia"), due comuni della provincia di Huelva costituiscono un riferimento per le migliori pratiche:

<b>CARTAYA</b>	<b>LEPE</b>
<b>Associazione per il sostegno ai lavoratori stagionali</b>	Corsi interattivi del comune. Miglioramento della lingua spagnola e dell'integrazione dei bambini migranti
<b>Servizi e risorse ubicati presso l'Ufficio Lavoratori Stagionali</b>	Classi di approccio a Internet e nuove tecnologie dell'informazione

*Tabella 1. Azioni positive condotte nei comuni di Cartaya e Lepe, provincia di Huelva Fonte: compilato dagli autori sulla base della Guida alle risorse per le imprese locali.*

Per quanto riguarda le misure positive adottate dal consiglio provinciale di Jaen, nel 2008 il dipartimento per l'uguaglianza e il benessere del consiglio ha implementato un programma per l'integrazione e la promozione sociale delle persone immigrate con l'obiettivo di razionalizzare i criteri che consentono alle persone immigrate di godere dei loro diritti di

integrazione nonché promuovere servizi di qualità per l'accoglienza e la completa integrazione di queste persone nella società ospitante.

In aggiunta a quanto sopra, sono stati creati una serie di Helpdesk per i lavoratori stagionali per soddisfare le esigenze di tutti i cittadini che vengono nella provincia di Jaen in cerca di lavoro durante il periodo di raccolta delle olive. Degna di nota è anche l'istituzione di abitazioni per i lavoratori stagionali, che prevedono misure legate all'alloggio e ai bisogni primari di questi lavoratori. In questa stessa area, la giunta provinciale gestisce i Centri di Accoglienza per i Bambini dei Lavoratori Stagionali (tra cui asili nido, alloggi e centri diurni).

## 4. Bibliografia indicativa

Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, vedere <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/home.htm>.

Diputación de Huelva. Área de Igualdad. <http://www.diphuelva.es/igualdad/>.

Diputación de Jaén. Área de Igualdad. <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/>.

Instituto Andaluz de la Mujer. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/>.

Guida alle chiavi e alle risorse per le aziende locali. Osservatorio delle migrazioni nello stretto e prevenzione degli effetti indesiderati. Vedere [http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios\\_cursos\\_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20\(OMEPEI%20INTERREG%20III\).pdf](http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20(OMEPEI%20INTERREG%20III).pdf).

Legge 12/2009, del 30 ottobre, che disciplina il diritto di asilo e la protezione sussidiaria. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 31 ottobre 2009, n. 263, pagg. 90860-90884 <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Observatorio Permanente de la Inmigración, vedere <http://extranjeros.inclusion.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/index.html>.

Legge organica 1/2004 del 28 dicembre sulle misure di protezione globale contro la violenza di genere. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 29 dicembre 2004, n. 313, pagg. 42166-42197. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Legge organica 2/2009, dell'11 dicembre, sulla riforma della legge organica 4/2000, dell'11 gennaio, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 12 dicembre 2009, n. 299, pagg. 104986-105031. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-19949>.

Legge organica 2/2010, del 3 marzo, sulla salute sessuale e riproduttiva e sull'interruzione volontaria della gravidanza. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 4 marzo 2010, n. 55, pagg. 21001-21014. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/03/03/2>.

Legge organica 3/2007, del 22 marzo, per l'effettiva uguaglianza di donne e uomini. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 23 marzo 2007, n. 71, pagg. 12611-12645. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>.

Legge organica 4/2000 dell'11 gennaio sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale. Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 12 gennaio 2000, n. 10, pagg. 1139-1150. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

R. Aranda, Azione civile contro la violenza di genere nella LO 1/2004. RJUAM, 17 anni (2008-1), 9-33.

Delibera del 18 giugno 2019, della Segreteria di Stato per la Migrazione, con la quale è pubblicato l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 14 giugno 2019, con il quale sono impartite le istruzioni che determinano la procedura per l'autorizzazione al soggiorno temporaneo dei minori e al soggiorno dei monitori, di origine saharawi, in Spagna

nell'ambito del programma "Vacanze in pace 2019". Newsletter ufficiale dello Stato. Madrid, 18 giugno 2019, n. 146, pagg. 65082- 65086.[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-9217](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-9217).

Costituzione spagnola, Gazzetta ufficiale dello Stato. Madrid, 29 dicembre 1978, n. 311, pagg. 29313-29424.[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)).

# Analisi comparativa

Francesca Finelli \*

## 1. Introduzione

Questa analisi comparativa finale è un risultato complesso. Verranno presentati diversi interventi legislativi e politiche locali con l'obiettivo di valutare come le comunità locali e i decisori politici hanno affrontato intolleranza e discriminazione nei loro territori (concentrandosi sui cambiamenti avvenuti negli ultimi 3 anni). L'obiettivo finale è condividere le migliori pratiche e ispirare future azioni positive contro la discriminazione e la violenza. In altre parole, questa analisi comparativa intende presentare diverse proposte per il miglioramento delle politiche pubbliche (locali) e per la promozione dell'inclusione sociale e della partecipazione dei cittadini.

La lettura comparativa riguarda 15 partner provenienti da 9 paesi del mondo, ovvero 15 entità (pubbliche e private) situate in 9 diversi territori caratterizzati da diversi sistemi giuridici, forme di governo, background storici, tradizioni, lingue e culture. Brasile, Bulgaria, Capo Verde, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Romania e Spagna rappresentano i 9 paesi coinvolti. Il Comune di Fortaleza (Brasile), Caritas Ruse (Bulgaria), Associazione Delphi (Bulgaria), Comune di Praia (Capo Verde), Città di Dunkerque (Francia), Scuola Vardakeios di Ermoupolis (Grecia), Città di Collegno e Città di Torino (Italia), ISCOS Piemonte (Italia), Comunità Intercomunale dell'Alto Alentejo (Portogallo), Caritas Bucarest (Romania), Comune di Baia Mare e Bucarest (Romania)<sup>15</sup> creano un peculiare *fil rouge* in Europa, Africa e Sud America.

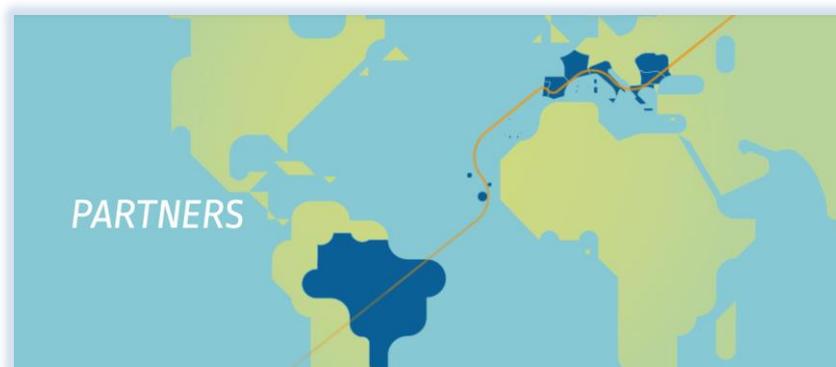


Figura 1. Partner R&C sulla mappa

Questa analisi riguarda i suddetti partner territoriali. Non mette a confronto 9 paesi sovrani, in quanto intende comparare le politiche e gli interventi locali contro la discriminazione e la violenza in territori specifici. Tuttavia, per confrontare le azioni positive locali, è essenziale presentare i contesti nazionali in cui vivono queste entità territoriali. In primo luogo, i 9 paesi

<sup>15</sup> Vedere <https://recognizeandchange.eu/partners>.

coinvolti nel progetto R&C hanno caratteristiche territoriali e demografiche differenti. All'estremo c'è il Brasile, che rappresenta il più vasto territorio di questo progetto, con una superficie totale di 8,5 milioni di chilometri quadrati e una popolazione di 211 milioni di abitanti. Sul lato opposto si trova Capo Verde, uno stato arcipelagico (di 4.030 kmq) che è il più piccolo paese coinvolto.

STATO			REGIONE			CITTÀ		
	Superficie (km quadrati)	Popolazione		Superficie	Popolazione		Superficie	Popolazione
<b>BRASILE</b>	8.515.770	211 milioni	<b>Stato del Ceará</b>	148.894	9 milioni	<b>Fortaleza</b>	313.8	2,6 milioni
<b>BULGARIA</b>	111.000	7 milioni	n / A	n / A	n / A	<b>Burgas</b>	253	202.434
						<b>Ruse</b>	127	142.902
<b>CAPO VERDE</b>	4.030	549.935	n / A	n / A	n / A	<b>Praia</b>	102	159.050
<b>FRANCIA</b>	549.087	67 milioni	<b>Regione Hauts-de-France</b>	31.813	6 milioni	<b>Dunkerque</b>	43.8	88.667
<b>GRECIA</b>	131.960	10,7 milioni	<b>Regione dell'Egeo meridionale</b>	5.286	309.015	<b>Ermoupolis (Syros)</b>	11.2	13.737
<b>ITALIA</b>	301.340	60,3 milioni	<b>Regione Piemonte</b>	25.387	4,3 milioni	<b>Torino</b>	130	870.952
						<b>Collegno</b>	18.1	49.615
<b>PORTOGALLO</b>	92.226	10,2 milioni	<b>Regione dell'Alto Alentejo</b>	6.080	105.479	<b>Portalegre</b>	448	22.359
<b>ROMANIA</b>	238.400	19,3 milioni	n / A	n / A	n / A	<b>Baia Mare</b>	233.5	123.738
						<b>Bucarest</b>	228	1,8 milioni
<b>SPAGNA</b>	505.935	47 milioni	<b>Regione dell'Andalusia</b>	87.268	8,4 milioni	<b>Huelva (provincia)</b>	10.128	519.932
						<b>Jaén (provincia)</b>	13.484	638.099
<b>TOTALE</b>							<b>25.520</b>	<b>7,2 milioni</b>

*Tavola 2. Territori e popolazioni coinvolti nel progetto R&C*

In secondo luogo, i 9 paesi coinvolti rappresentano diverse forme di governo, tra cui una repubblica presidenziale (es. Brasile), una monarchia parlamentare (es. Spagna), repubbliche semipresidenziali (es. Francia, Portogallo, Capo Verde e Romania) e repubbliche parlamentari (es. Italia, Grecia e Bulgaria). Inoltre, questi paesi sono caratterizzati da forme di decentralizzazione forti e deboli. Ne consegue che i loro atti legislativi e le politiche locali dipendono da diverse forme di coordinamento tra il livello federale, regionale e locale. Il Brasile è uno stato federale, caratterizzato da un forte decentramento locale; la Repubblica di Capo Verde riconosce soltanto l'autonomia amministrativa degli enti locali; allo stesso modo, gli stati europei coinvolti nel progetto sono stati regionali o centralizzati che riconoscono le autonomie locali. I loro enti territoriali (inter alia Regioni, Dipartimenti, Province, Distretti, Città metropolitane e Comuni) hanno poteri regolatori autonomi (decentralizzati) per l'organizzazione e l'attuazione delle loro funzioni. Inoltre, gli organi regionali italiani e spagnoli

hanno anche potestà legislativa (esclusiva) su quanto non espressamente attribuito allo Stato o alla normativa concorrente.<sup>16</sup>

In terzo luogo, vale la pena notare che questi 9 paesi sono vincolati da diversi obblighi sovranazionali che proteggono i diritti umani, combattono la discriminazione e promuovono l'uguaglianza. A livello internazionale, questi paesi sono tutti vincolati dal diritto consuetudinario (come i diritti umani internazionali e il principio di non respingimento). Inoltre, si impegnano a rispettare i trattati internazionali che hanno ratificato (principalmente Convenzioni delle Nazioni Unite), tra cui la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Oltre a questi impegni internazionali, tutti i paesi coinvolti nel progetto sono vincolati da fonti legali regionali.<sup>17</sup> Capo Verde è vincolato dal sistema africano dei diritti umani<sup>18</sup>. Anche Brasile, Capo Verde e Portogallo sono membri della Comunità dei paesi di lingua portoghese (CPLP)<sup>19</sup>; gli Stati europei (es. Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Romania e Spagna) sono vincolati da due serie principali di norme regionali: in primo luogo, sono tutti parti contraenti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e rientrano nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo; in secondo luogo, sono stati membri dell'Unione europea, di conseguenza, si impegnano a rispettare il diritto dell'UE (ovvero trattati dell'UE, Carta dei diritti fondamentali dell'UE, regolamenti, decisioni e direttive dell'UE) come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) con sede in Lussemburgo. Ne consegue che le loro riforme legislative, politiche pubbliche e azioni positive sono fortemente influenzate dagli organismi europei, poiché si impegnano a sostenere sia i diritti umani europei che i valori dell'UE.

In conclusione, è essenziale tenere presente che i 15 partner coinvolti corrispondono a 9 diversi sistemi costituzionali, che sono influenzati da diverse fonti giuridiche sovranazionali. La tutela dell'uguaglianza e della non discriminazione è garantita da diversi complessi normativi, sia internazionali che regionali, nonché da disposizioni costituzionali. Ciò significa che la protezione dell'uguaglianza è "disaggregata", cioè condivisa da istituzioni diverse e racchiusa in fonti giuridiche diverse, sovrapposte. All'interno di questo sistema a più livelli, in cui coesistono diverse fonti legali, l'uguaglianza rappresenta un valore fondamentale. Tuttavia, l'intolleranza e le disuguaglianze sono ancora (purtroppo) una realtà in ogni società coinvolta. Pertanto, l'effettiva attuazione della parità di diritti e delle pari opportunità per tutti è lungi dall'essere raggiunta.

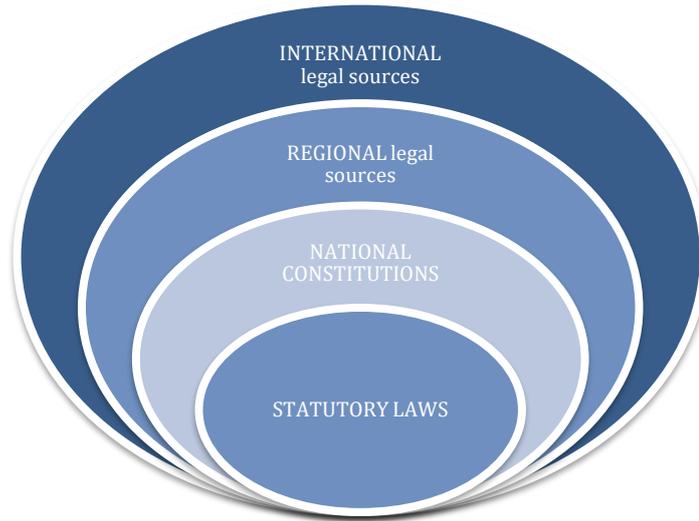
---

<sup>16</sup>Vedere Art. 149 Costituzione spagnola e art. 117 Costituzione italiana. Vedere anche <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>.

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli sugli obblighi (regionali) e sulle fonti legali nel sistema interamericano, vedere [http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic\\_documents.asp](http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp).

<sup>18</sup> Per maggiori dettagli vedere <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31712.pdf>.

<sup>19</sup> Vedere <https://www.cplp.org>.



*Figura 2. La protezione multilivello dell'uguaglianza*

	<b>Uguaglianza FORMALE (clausola di non discriminazione)<sup>20</sup></b>	<b>Uguaglianza SOSTANZIALE<sup>21</sup></b>
<b>BRASILE</b>	Costituzione brasiliana, art. 5	Costituzione brasiliana, art. 3 <i>"Gli obiettivi fondamentali della Repubblica Federativa del Brasile sono: IV - promuovere il benessere di tutti, senza pregiudizi su origine, razza, sesso, colore, età e qualsiasi altra forma di discriminazione".</i>
<b>BULGARIA</b>	Costituzione bulgara, art. 6	
<b>CAPO VERDE</b>	Costituzione capoverdiana, art. 1 (2)	Costituzione capoverdiana, art. 1 (4) <i>"La Repubblica del Capo Verde creerà gradualmente le condizioni indispensabili per la rimozione di tutti gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e limitano l'uguaglianza dei suoi cittadini, nonché la loro effettiva partecipazione alle attività politiche, economiche, sociali e organizzazione culturale dello Stato e nella società capoverdiana. "</i>  Art. 85 (2) <i>"Lo Stato ha anche il dovere di intraprendere l'eliminazione delle condizioni che favoriscono la discriminazione contro le donne e di garantire la protezione dei loro diritti"</i>
<b>FRANCIA</b>	Costituzione francese, art. 1	Costituzione francese, art. 1
<b>GRECIA</b>	Costituzione greca, art. 4 (1) e (2)	Costituzione greca, art. 116 (2) <i>"L'adozione di misure positive per promuovere la parità tra uomini e donne non costituisce discriminazione fondata sul sesso. Lo Stato adotterà misure per l'eliminazione delle disuguaglianze effettivamente esistenti, in particolare a danno delle donne".</i>
<b>ITALIA</b>	Costituzione Italiana, art. 3 (1)	Costituzione Italiana, art. 3 (2) <i>"È dovere della Repubblica rimuovere quegli ostacoli di natura economica o sociale che vincolano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impedendo così il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alle attività politiche, economiche e sociali del paese."</i>  Art. 117 <i>"Le leggi regionali rimuoveranno ogni ostacolo alla piena uguaglianza di uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuoveranno la parità di accesso alle cariche elettive per uomini e donne".</i>
<b>PORTOGALLO</b>	Costituzione portoghese, art. 13	Costituzione portoghese, art. 9 lettere (d) e (h) <i>"I compiti fondamentali dello Stato sono: d) Promuovere il benessere e la qualità della vita delle persone e l'uguaglianza reale [...] <sup>22</sup> h) Promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne".</i>
<b>ROMANIA</b>	Costituzione rumena, art. 4 (2) e 16 (1)	Costituzione rumena, art. 16 (3) (Pari opportunità per uomini e donne)
<b>SPAGNA</b>	Costituzione spagnola, art. 1 (1) e 14	Costituzione spagnola, articolo 9 (2) <i>"Spetta alle autorità pubbliche promuovere condizioni che garantiscano che la libertà e l'uguaglianza degli individui e dei gruppi a cui appartengono possano essere reali ed efficaci, rimuovere gli ostacoli che ne impediscono od ostacolano il loro pieno godimento e per facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale. "</i>  Art. 35 (Pari opportunità professionali)

<sup>20</sup>L'uguaglianza formale (*de jure*) sostiene il divieto di discriminazione. Di solito è formulata come segue: "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge, senza alcuna discriminazione".

<sup>21</sup>L'uguaglianza sostanziale (*de facto*) riconosce che devono essere intraprese azioni positive per eliminare completamente la discriminazione, l'emarginazione e le disparità di opportunità. Questo principio è orientato ai risultati, basato sull'intuizione che l'uguaglianza formale potrebbe non essere sufficiente, ed è anche indicato come "uguaglianza di risultati".

<sup>22</sup> Si veda la recente Legge n. 83/2019, del 3 settembre 2019, Housing Basis Law, che stabilisce l'impegno dello Stato a garantire il diritto alla casa per tutti, senza discriminazioni.

## 2. Discriminazione e violenza in base al genere

La discriminazione di genere e la violenza contro donne e ragazze sono fenomeni diffusi. A livello globale, rappresentano violazioni dei diritti umani sistematiche, persistenti e pervasive. In primo luogo, le barriere di genere impediscono alle donne e alle ragazze di esercitare i propri diritti e libertà fondamentali, di accedere all'istruzione, all'assistenza sanitaria, ai servizi, di acquisire un potere economico e politico e, più in generale, di godere di pari opportunità. Queste barriere creano i cosiddetti "divari" di genere. In secondo luogo, le disuguaglianze di genere aumentano i rischi di subire violenza di genere. In altre parole, gli stereotipi di genere, le disuguaglianze e la discriminazione sono fortemente legati alla violenza.

La comunità internazionale riconosce che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere (de facto) e la piena responsabilizzazione di donne e ragazze sono sfide aperte e irrisolte. Secondo il World Economic Forum, nel 2020 esiste ancora un divario di genere medio del 31,4% che deve essere colmato a livello globale (considerando quattro dimensioni chiave, ovvero partecipazione e opportunità economiche, rendimento scolastico, salute e sopravvivenza ed emancipazione politica).<sup>23</sup> La più grande disparità di genere è il divario di emancipazione politica. In termini di rappresentanza parlamentare mondiale, infatti, le donne si sono assicurate appena il 25% dei posti disponibili, cifra che scende al 21% a livello ministeriale. Inoltre, negli ultimi 50 anni, 85 Stati (su 153) non hanno avuto capi di stato donna. Il secondo divario più grande riguarda la partecipazione e le opportunità economiche. A livello globale, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è bassa (in media, soltanto il 55% delle donne adulte è nel mercato del lavoro, contro il 78% degli uomini) e persistono disparità finanziarie, mentre il progresso globale verso la parità di rendimento scolastico e salute è più avanzato.

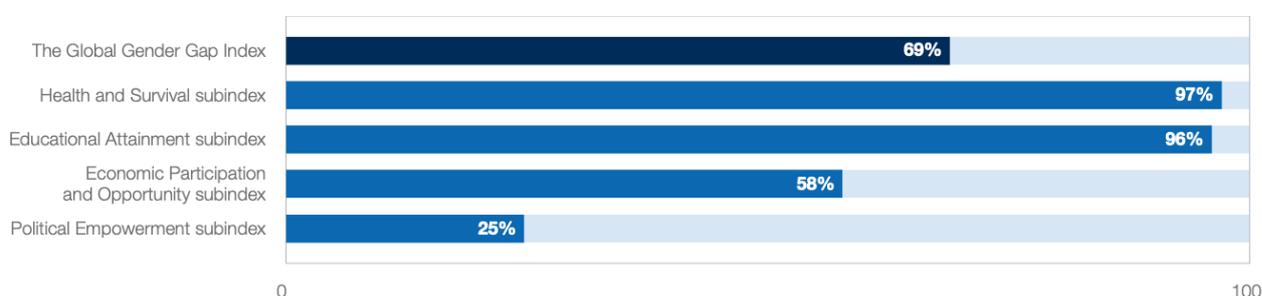


figura 3. Divari di genere nel 2020

Concentrandosi sulla violenza di genere contro le donne, le Nazioni Unite (ONU) la definiscono come una pandemia che colpisce tutti i paesi.<sup>24</sup> Più precisamente, UN Women dichiara che "la violenza contro donne e ragazze è una violazione dei diritti umani di proporzioni pandemiche che si verifica in spazi pubblici e privati". Tale violenza si manifesta in forme fisiche, sessuali e psicologiche. Influisce negativamente sul benessere generale delle donne e impedisce loro di partecipare pienamente alla società. Presentando alcuni dati veloci

<sup>23</sup> Global Gender Gap Report 2020, disponibile all'indirizzo [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

<sup>24</sup> <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/gender-equality/>.

sulla violenza di genere contro le donne, si stima che il 35% delle donne in tutto il mondo abbia subito violenza fisica e / o sessuale (escluse le molestie sessuali) ad un certo punto della propria vita.<sup>25</sup> Più della metà delle donne uccise nel mondo sono state vittime di partner intimi o altri membri della famiglia.<sup>26</sup> Circa 15 milioni di ragazze adolescenti (di età compresa tra 15 e 19 anni) in tutto il mondo hanno subito rapporti sessuali forzati ad un certo punto della loro vita.<sup>27</sup> È stato registrato che il 72% di tutte le vittime della tratta nel mondo sono donne e ragazze e 4 su 5 sono vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale.<sup>28</sup> A livello globale, circa il 21% delle giovani donne si è sposato prima del 18° compleanno.<sup>29</sup> Pertanto, l'impatto della violenza di genere comprende conseguenze sulla salute fisica, sessuale e mentale immediate e a lungo termine per donne e ragazze, inclusa la morte. La violenza contro le donne rappresenta la forma più crudele di discriminazione di genere che è radicata nelle strutture sociali (patriarcali) piuttosto che in atti individuali e casuali.<sup>30</sup> Di conseguenza, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile ha incluso esplicitamente l' "uguaglianza di genere" nei suoi 17 obiettivi<sup>31</sup>, concentrandosi non solo sulla necessità di porre fine alla discriminazione contro le donne, ma anche sull'urgenza di eliminare tutte le forme di violenza contro donne e ragazze nella sfera pubblica e privata (vedi Obiettivo 5).<sup>32</sup>

Ogni sistema legale regionale coinvolto nel progetto R&C è impegnato nella lotta alla violenza contro le donne e nella promozione dell'uguaglianza di genere. Nel sistema interamericano, la Convenzione di Belém do Pará è dedicata alla prevenzione, punizione ed eliminazione della violenza contro le donne.<sup>33</sup> Afferma con forza che ogni donna ha il diritto di essere libera dalla violenza di genere, compreso il diritto di essere libera da tutte le forme di discriminazione e il diritto di essere valutata ed istruita senza modelli di comportamento stereotipati e pratiche sociali e culturali basate su concetti di inferiorità o subordinazione.<sup>34</sup> Il sistema africano dei diritti umani è vincolato dal cosiddetto Protocollo di Maputo che integra la Carta africana dei diritti umani e dei popoli (Carta di Banjul). Questo protocollo richiede agli Stati africani di intraprendere azioni positive per affrontare efficacemente le disuguaglianze di genere tra donne e uomini. Protegge esplicitamente diversi diritti e libertà delle donne, tra l'altro il diritto alla dignità, all'integrità e alla sicurezza, il diritto all'accesso alla giustizia e alla pari protezione della legge, il diritto di partecipare ai processi politici e decisionali. Inoltre, il Protocollo include disposizioni specifiche sulla violenza di genere contro le donne (art. 4). Il Portogallo, il Brasile e Capo Verde sono anche membri della Comunità dei paesi di lingua portoghese (CPLP). Nel 2010, la IIa Riunione dei Ministri responsabili per l'uguaglianza di genere della CPLP ha approvato la cosiddetta Risoluzione di Lisbona, che ha riconosciuto che tutte le forme di violenza contro le donne sono una grave violazione dei diritti umani e

---

<sup>25</sup> Secondo UN Women, <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>.

<sup>26</sup> UNODC, Global Study on Homicide 2019 (Vienna, 2019), Booklet 5: Gender-related killing of women and girls, available at [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf).

<sup>27</sup> UNICEF, A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents, (2017).

<sup>28</sup> UNODC, Global Report on Trafficking in Persons (2018).

<sup>29</sup> UNICEF, Matrimonio infantile nel mondo, Infografica (ultimi dati a marzo 2020), all'indirizzo <https://www.unicef.org/stories/child-marriage-around-world>.

<sup>30</sup> Vedere <https://www.endvawnow.org/en/articles/295-defining-violence-against-women-and-girls.html>

<sup>31</sup> Vedere <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5> e <https://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2017/7/infographic-spotlight-on-sdg-5>.

<sup>32</sup> Vedere Obiettivo 5, "Raggiungere l'uguaglianza di genere e responsabilizzare tutte le donne e le ragazze", all'indirizzo <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

<sup>33</sup> La Convenzione interamericana sulla prevenzione, la punizione e l'eradicazione della violenza contro le donne, nota anche come Convenzione di Belém do Pará (dove è stata adottata nel 1994).

<sup>34</sup> Art. 6 Convenzione interamericana sulla prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne, nota anche come Convenzione di Belém do Pará.

delle libertà fondamentali delle donne, e un ostacolo al raggiungimento del genere l'uguaglianza e l'emancipazione delle donne. A seguito della risoluzione di Lisbona, la CPLP ha anche annunciato piani strategici di intervento al fine di combattere la discriminazione e la violenza di genere nella Comunità. Infine, il sistema europeo dei diritti umani è fortemente votato all'uguaglianza di genere. Da un lato, l'Unione europea è considerata un leader mondiale nella lotta alla discriminazione (di genere) e un ostacolo al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e all'emancipazione delle donne. A seguito della risoluzione di Lisbona, la CPLP ha anche annunciato piani strategici di intervento al fine di combattere la discriminazione e la violenza di genere nella Comunità. L'uguaglianza di genere rappresenta un principio fondamentale del diritto dell'UE.<sup>35</sup> Di conseguenza, il diritto dell'UE vieta fermamente quattro tipi di discriminazione: (i) discriminazione diretta (definita come la situazione in cui una persona è trattata in modo meno favorevole rispetto al modo in cui un'altra è stata o sarebbe trattata in una situazione analoga), (ii) discriminazione indiretta (definita come la situazione in cui una disposizione, un criterio o una pratica apparentemente neutra metterebbe determinate persone in una situazione di particolare svantaggio), (iii) molestie e molestie sessuali (definite come una condotta indesiderata che si verifica con lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, e di creare un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo) e (iv) istigazione a discriminare.<sup>36</sup> Per quanto riguarda la discriminazione in materia di occupazione e impiego, il diritto dell'UE vieta anche qualsiasi trattamento meno favorevole di una donna in relazione alla gravidanza o al congedo di maternità.<sup>37</sup> Nel campo del diritto penale, l'UE non ha competenza legislativa. Ne consegue che non può armonizzare le disposizioni di diritto penale in materia di violenza contro le donne. Tuttavia, la direttiva 2012/29/UE, chiamata anche direttiva sui diritti delle vittime, include molte disposizioni che si riferiscono direttamente o indirettamente alle vittime di violenza di genere. D'altra parte, l'uguaglianza di genere rappresenta anche una delle massime priorità del Consiglio d'Europa (CoE), che è pienamente impegnato a rimuovere le barriere che impediscono la piena emancipazione delle donne e la loro sostanziale uguaglianza nella società. Il Consiglio d'Europa svolge un ruolo importante nella protezione e promozione dell'uguaglianza di genere, determinando il suo sviluppo in Europa. Ha prodotto solidi standard legali e linee guida politiche.<sup>38</sup> Anche la Corte europea di Strasburgo (CEDU) contribuisce al progresso dell'uguaglianza di genere. Diverse sentenze hanno sottolineato l'interconnessione tra violenza contro le donne e violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU), divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) e divieto di discriminazione (art. 14 CEDU).<sup>39</sup> Inoltre, nel 2011, il Consiglio d'Europa ha adottato la storica Convenzione sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (nota anche come Convenzione di Istanbul), che rappresenta il trattato internazionale di più ampia portata per combattere la violenza contro le donne in tutte le sue forme.

---

<sup>35</sup>Vedere Art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dell'art. 157 TFUE. Inoltre, dagli anni '70, l'UE ha adottato 13 direttive in materia di parità di genere. Vedere MEMO / 07/426 [ahttps://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_07\\_426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_426).

<sup>36</sup>Art. 2 Direttiva 2006/54 / CE, nonché direttiva 2000/78 / CE e direttiva 2004/113 / CE.

<sup>37</sup> Vedere direttiva 92/85 / CEE.

<sup>38</sup> Per una panoramica sugli standard del Consiglio d'Europa e le Raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri che affrontano le questioni relative all'uguaglianza di genere, vedere <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058feef>.

<sup>39</sup> Vedere Opuz c. Turchia (domanda n. 33401/02), A. c. Croazia (domanda n. 55164/08), Eremia e altri c. Repubblica di Moldova (domanda n. 3564/11), Rumor c. Italia (domanda n. 72964/10), MG c. Turchia (domanda n. 646/10), Halime Kılıç c. Turchia (domanda n. 63034/11), Bălșan c. Romania (domanda n. 49645/09).

## Il ruolo della Convenzione di Istanbul in Europa

La Convenzione di Istanbul è il documento legislativo più avanzato sulla violenza di genere contro le donne. Con i suoi ottantuno articoli, la Convenzione è straordinaria e mira alla tolleranza zero per la violenza contro le donne e fornisce linee guida forti per gli Stati europei. La Convenzione di Istanbul si basa essenzialmente su quattro componenti (altrettanto importanti) (le "4P"), vale a dire prevenzione, protezione, azione penale e politiche integrate.<sup>40</sup>

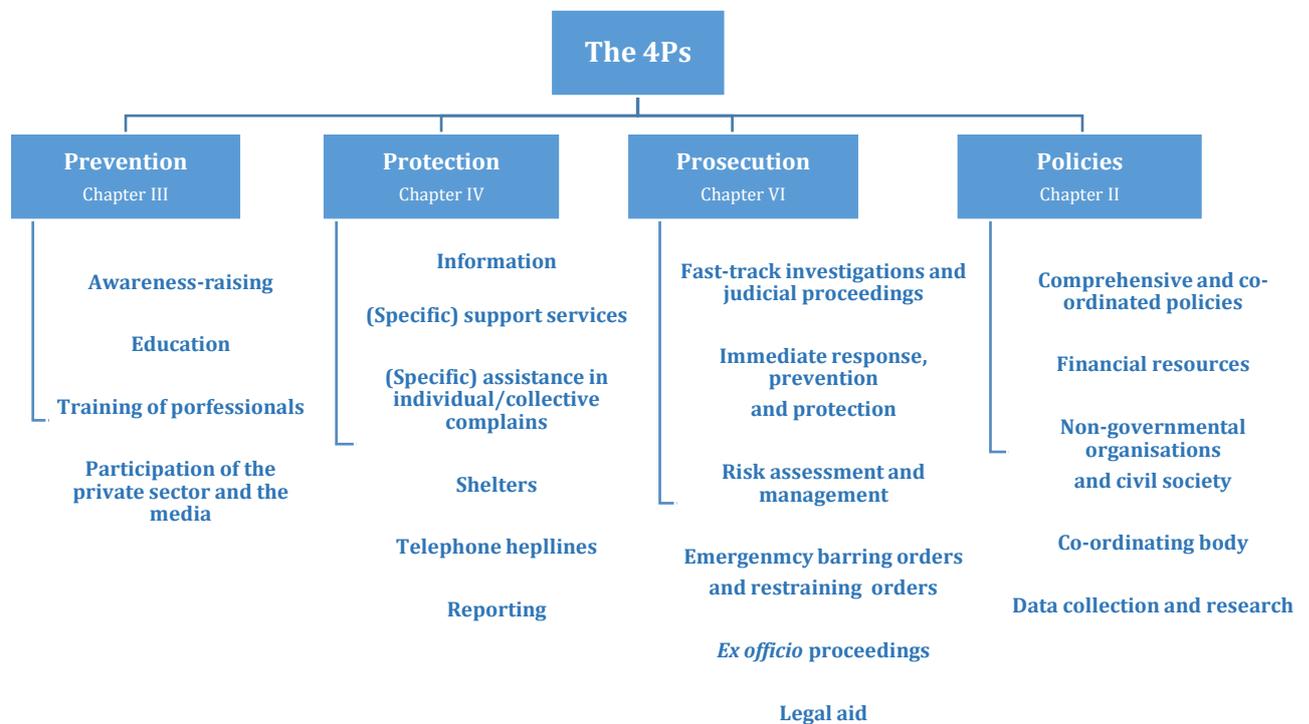


Figura 4. I 4 pilastri della Convenzione di Istanbul

<sup>40</sup>Vedere il Rapporto esplicativo (STCE 210) al Consiglio della Convenzione europea sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, par. 63, a <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>. Vedere anche <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-infographic-r02-v07/16809ea7fb>.

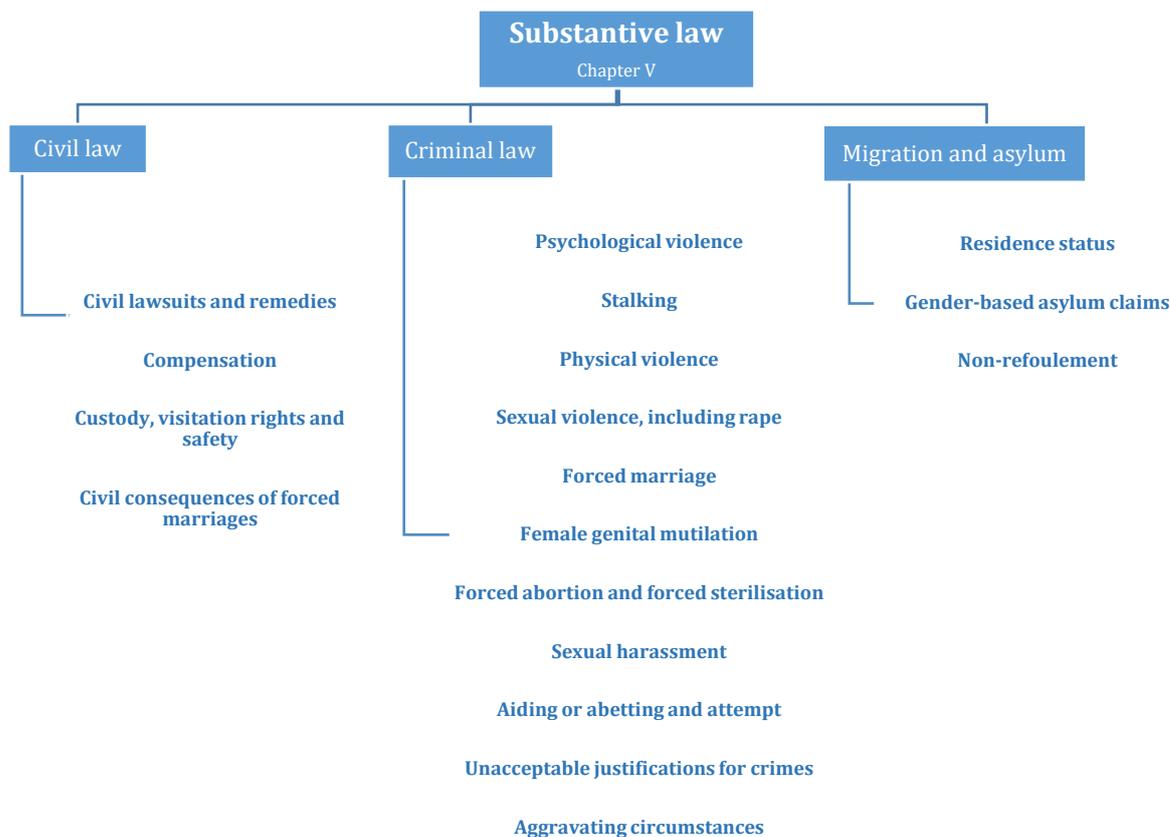


Figura 5. Diritto sostanziale nella Convenzione di Istanbul

Con la ratifica della Convenzione di Istanbul, gli Stati sono vincolati da diversi impegni. Non si impegnano solo a vietare, punire e porre rimedio alla violenza nei singoli casi, ma dovrebbero anche prevenire la violenza attraverso misure sistemiche. I loro governi sono obbligati a cambiare le leggi, abolire le pratiche che discriminano le donne, introdurre misure sensibili al genere e stanziare risorse per prevenire efficacemente la violenza contro le donne. Di conseguenza, se uno Stato vuole affrontare la violenza contro le donne in modo efficace, l'imposizione di pene e rimedi civili è necessaria ma non sufficiente. Sono richieste anche azioni positive (preventive). Misure preventive, che mirano a impedire che la violenza si verifichi in primo luogo (*ex ante*)<sup>41</sup>, devono andare di pari passo con procedimenti giudiziari e strumenti penali (protettivi). Pertanto, è indubbio che la Convenzione di Istanbul sia lo strumento giuridico (europeo) più avanzato per combattere la violenza contro le donne. Istituisce inoltre un meccanismo di monitoraggio per valutare il livello di attuazione da parte degli Stati. In questo quadro, il ruolo del Gruppo di esperti in azione contro la violenza contro le donne e la violenza domestica (GREVIO) è particolarmente rilevante in quanto competente per l'elaborazione e la pubblicazione di rapporti, per valutare gli interventi legislativi e le altre misure adottate dalle Parti contraenti, avviare procedure speciali di inchiesta e adottare raccomandazioni su temi e concetti della Convenzione.<sup>42</sup>

<sup>41</sup>L. Grans, "La Convenzione di Istanbul e l'obbligo positivo di prevenire la violenza", vol. 18 Human Rights Law Review, (2018), pag. 133-155.

<sup>42</sup> Vedere il sito ufficiale <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>.

A causa del notevole impegno richiesto, diversi Stati europei non hanno ratificato la Convenzione di Istanbul.<sup>43</sup> Oggi solo 34 paesi europei l'hanno ratificata.<sup>44</sup> In Bulgaria, la Corte costituzionale ha persino stabilito che la Convenzione non è conforme alla Costituzione bulgara, rendendone quasi impossibile la ratifica.<sup>45</sup> Secondo la sentenza della Corte, il termine "genere", come utilizzato nella Convenzione, è fuorviante e introduce un concetto che è incompatibile con il sistema costituzionale bulgaro. La Corte dichiara che l'accettazione della "ideologia di genere" offuscherebbe la comprensione binaria di "sesso", che è inteso come due opzioni rigidamente fissate - maschio o femmina - determinate alla nascita.<sup>46</sup> Inoltre, la Corte ha affermato che, se l'ordinamento giuridico bulgaro perde la capacità di distinguere tra una donna e un uomo, la lotta alla violenza contro le donne diventa un impegno inapplicabile.<sup>47</sup> Questa sentenza è stata definita "la peggiore decisione sui diritti umani nella storia della Corte". Il ragionamento della Corte riflette un malinteso della Convenzione di Istanbul che, all'art. 3, opera una distinzione tra "sesso" e "genere" solo per motivi di chiarezza. Definisce il genere come "ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una data società considera appropriati per donne e uomini" e mira a sensibilizzare su come questi ruoli sono spesso definiti da stereotipi obsoleti (patriarcali) che possono creare violenza contro le donne, intimidazioni e paure più "accettabili". Considerato che la Corte costituzionale bulgara non è riuscita a comprendere l'obiettivo finale della Convenzione e, di conseguenza, a dare urgentemente la priorità agli interventi nazionali di fronte alla violenza di genere, non sorprende che la Bulgaria stia ancora lottando per garantire una protezione penale adeguata e completa contro tutti i tipi di violenza contro le donne. Inoltre, la Bulgaria incontra difficoltà nell'affrontare il sessismo, la misoginia e gli stereotipi di genere.

Mentre la Corte costituzionale bulgara si è opposta fermamente alla ratifica della Convenzione di Istanbul, altri stati europei hanno sviluppato politiche di genere avanzate (in conformità con le sentenze della CEDU e le raccomandazioni del GREVIO). In Francia c'è stata una vera e propria mobilitazione nazionale nella lotta alla violenza contro le donne, che dal 2010 è stata designata come "grande causa nazionale" dal governo francese.<sup>48</sup> Diversi interventi legislativi hanno gradualmente affrontato le varie forme di violenza contro le donne, rafforzando il quadro giuridico per prevenire e punire la violenza di genere. Gli sforzi legislativi sono stati accompagnati da una serie di cinque piani di mobilitazione consecutivi per combattere la violenza contro le donne. Inoltre, sono state attuate diverse misure per promuovere de facto l'uguaglianza di genere. Queste misure includono il primo Piano interministeriale per l'uguaglianza professionale tra uomini e donne, che mira a mobilitare tutti i ministeri attorno a misure e politiche sensibili al genere.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Grafico delle firme e delle ratifiche, stato ad agosto 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

<sup>44</sup> Vedere <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

<sup>45</sup> Decisione n. 13 del 27.07.2018 sulla causa costituzionale n. 3/2018. disponibile (in bulgaro) su <http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310>. Guarda anche <https://balkaninsight.com/2018/07/27/bulgaria-s-constitutional-court-says-istanbul-convention-not-in-line-with-basic-law-07-27-2018/>.

<sup>46</sup> Bulgarian Helsinki Committee, Human Rights in Bulgaria in 2018, Chapter 14, Women's Rights, (2019), disponibile all'indirizzo <https://www.bghelsinki.org/web/files/reports/127/files/BHC-Human-Rights-in-Bulgaria-in-2018-en-issn-2367-6930.pdf>.

<sup>47</sup> R. Vassileva, Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention, Verfassungsblog, (August 2018), disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>.

<sup>48</sup> Vedere (in francese) [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/premier-ministre/la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-grande-cause-nationale-2010.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-grande-cause-nationale-2010.html).

<sup>49</sup> Vedere (in francese) <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/le-1er-plan-interministeriel-en-faveur-de-legalite-professionnelle/>.

Allo stesso modo, la Spagna ha una tradizione consolidata nella lotta alla violenza contro le donne e nella definizione di standard legali elevati nel rispetto dell'uguaglianza di genere. Anticipando l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, nel 2004 la Spagna ha adottato la Legge organica 1/2004 sulle misure di protezione integrata contro la violenza di genere, che è stata definita "una delle leggi più avanzate sulla violenza dei partner nei confronti delle donne in Europa".<sup>50</sup> Negli ultimi anni sono state adottate diverse strategie nazionali per combattere la violenza di genere (ad esempio, la Strategia nazionale per l'eradicazione della violenza contro le donne 2013-2016, il Patto di Stato contro la violenza di genere 2018-2022, il secondo Piano d'azione nazionale sul Donne, Pace e Sicurezza 2017-2023, the Piano Complessivo per la Lotta al Traffico di Donne e Ragazze ai fini di Sfruttamento Sessuale 2015-2018).<sup>51</sup> Inoltre, per quanto riguarda l'uguaglianza di genere, la Spagna è uno dei paesi più progressisti al mondo nel colmare i divari di genere. Secondo il Global Gender Gap Index, la Spagna è all'8° posto nel 2020 e, in contrasto con la tendenza globale, il Political Empowerment è l'area in cui sono stati raggiunti i miglioramenti più sostanziali. La Spagna rappresenta il governo più femminile al mondo, dove il 65% dei ministri sono donne. È uno dei soli 10 governi al mondo con una quota del 50% o più.<sup>52</sup> L'indice sull'uguaglianza di genere dell'UE conferma che la Spagna sta progredendo verso la parità di genere a un ritmo più rapido rispetto agli altri Stati membri dell'UE.<sup>53</sup> Il Portogallo, che è il primo paese dell'UE ad aver ratificato la Convenzione di Istanbul (nel febbraio 2013), ha dimostrato un impegno significativo nell'affrontare la violenza di genere e la discriminazione. È importante sottolineare che la ratifica della Convenzione di Istanbul ha avuto unanimità presso il Parlamento portoghese, coinvolgendo, sin dall'inizio, tutti i partiti politici. Il Portogallo è stato in prima linea tra i Paesi europei che chiedono la piena attuazione della Convenzione. Inoltre, negli ultimi anni, sono stati intrapresi sforzi continui per attuare la Strategia nazionale per l'uguaglianza e la non discriminazione (2018-2030), chiamata anche "Portugal + Igual"<sup>54</sup> e diversi piani d'azione per prevenire e combattere la violenza contro le donne. Di conseguenza, il Portogallo ha sviluppato strategie nazionali globali a lungo termine per promuovere (de facto) l'uguaglianza di genere.<sup>55</sup> Successivamente, Grecia, Italia e Romania hanno ratificato la Convenzione di Istanbul, rispettivamente nel 2018, 2014 e 2016. Ne consegue che, ad oggi, 6 Paesi europei coinvolti nel progetto R&C si sono impegnati alla piena attuazione della Convenzione, introducendo specifiche legislazioni e politiche per rispettarla (in quanto fonte giuridica vincolante - sovranazionale -), mentre la Bulgaria rappresenta l'unica eccezione nel progetto.

---

<sup>50</sup>La legge ha ricevuto una menzione d'onore nel 2014 nel Future Policy Award (assegnato dal World Future Council) come uno dei migliori atti legislativi sulla violenza contro le donne. Vedere [https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC\\_2014\\_Future\\_Policy\\_Award\\_En.pdf](https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2014_Future_Policy_Award_En.pdf).

<sup>51</sup> Vedere [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/Estrategia\\_Nacional\\_Ingles.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/Estrategia_Nacional_Ingles.pdf), [http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/2017\\_II%20PLAN%20NACIONAL%20version%20web%20ENG.PDF](http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/2017_II%20PLAN%20NACIONAL%20version%20web%20ENG.PDF), [http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan\\_Integral\\_Trata\\_2015-2018\\_ENG\\_DEF.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan_Integral_Trata_2015-2018_ENG_DEF.pdf).

<sup>52</sup>Global Gender Gap Report 2020, pag. 25, disponibile all'indirizzo [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf)

<sup>53</sup> Punteggio dell'indice per la Spagna per il 2019 a <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/ES>.

<sup>54</sup> "Portugal Mais Igual", vedere i dettagli su <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/doc/portugal-mais-igual/>.

<sup>55</sup> Vedi UNCE, Beijing + 25 National Reports, National-level reviews - Portugal, (maggio 2019), disponibile all'indirizzo [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing\\_20/Portugal.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing_20/Portugal.pdf).

## Interventi legislativi recenti

Negli ultimi anni, abbiamo assistito a una crescente attenzione alle questioni di genere e alla violenza contro le donne e a un crescente impegno nelle agende nazionali. I recenti interventi legislativi nei 9 paesi coinvolti nel progetto R&C si sono concentrati sulle seguenti aree.

In primo luogo, diversi paesi coinvolti nel progetto R&C hanno adottato riforme sostanziali e procedurali del diritto penale al fine di affrontare più efficacemente la violenza contro le donne. Nel 2018, il Brasile ha modificato il suo codice di procedura penale e ha stabilito che i crimini riguardanti la violenza domestica contro donne, bambini, adolescenti, anziani e persone disabili devono avere la priorità nei tribunali penali.<sup>56</sup> Allo stesso modo, la Romania ha introdotto riforme del diritto penale che affrontano la durata del procedimento penale. Al fine di proteggere tempestivamente le donne vittime di violenza domestica, la Romania ha autorizzato gli agenti di polizia a emettere ordini di protezione temporanea. Più precisamente, se gli agenti di polizia notano una situazione di rischio imminente derivante da un atto di violenza domestica, possono ora garantire una protezione immediata alle vittime, separandole dagli aggressori.<sup>57</sup> Nel luglio 2019, l'Italia ha adottato il "Codice rosso"<sup>58</sup> con l'obiettivo di accelerare i procedimenti penali, garantendo una procedura privilegiata e accelerata per le vittime di violenza domestica e di genere (in linea con la sentenza Talpis c. Italia emessa dalla Corte di Strasburgo nel 2017, con cui la Corte EDU ha ritenuto che le autorità italiane non hanno agito tempestivamente in caso di violenza domestica). Il termine "Codice rosso" deriva dall'ambito medico, dove, in caso di emergenza ospedaliera, il codice rosso identifica i pazienti urgenti che necessitano di essere trattati con assoluta priorità. Allo stesso modo, il "codice rosso" penale ha introdotto una presunzione assoluta di urgenza per i procedimenti penali riguardanti la violenza di genere. Oltre alle riforme procedurali penali, questi paesi hanno introdotto nuovi reati penali nei loro ordinamenti legali e, di conseguenza, hanno modificato i loro codici penali. Nel 2018<sup>59</sup> In Italia, il Codice rosso ha previsto il cosiddetto "revenge porn", che ora è classificato nel codice penale come un nuovo reato penale riguardante la diffusione di immagini o video sessualmente espliciti di una persona senza il consenso di quella persona. Allo stesso modo, recentemente in Romania è emersa la necessità di proteggere le donne dalla violenza informatica. Nel luglio 2020, la violenza informatica è stata introdotta come nuovo reato penale. Questo crimine è stato riconosciuto come una forma specifica di violenza domestica, definita come "molestie on line, incitamento all'odio on line basato sul genere, stalking on line, minacce, pubblicazione non consensuale di informazioni e contenuti intimi, accesso illegale a comunicazioni e dati privati e qualsiasi altro tipo di uso abusivo di IT&C, finalizzato a mettere in imbarazzo, vergognare, umiliare, spaventare, minacciare la vittima".<sup>60</sup> La Grecia ha introdotto diverse riforme dopo la ratifica

---

<sup>56</sup> Legge n. 13.721 del 2 ottobre 2018, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13721.htm).

<sup>57</sup> Ordinanza n. 146/2578/2018 relativo alla gestione dei casi di violenza domestica da parte della polizia. Disponibile (in rumeno) su <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/209455>. Si veda anche la prima relazione del governo rumeno sull'attuazione della convenzione di Istanbul (ricevuta dal GREVIO nel febbraio 2020) all'indirizzo <https://rm.coe.int/state-report-on-romania/16809b9faf>.

<sup>58</sup> Legge n. 69/2019, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", disponibile (in italiano) [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie\\_generale/originario](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario).

<sup>59</sup> Legge n. 13.772 del 19 dicembre 2018, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13772.htm).

<sup>60</sup> Legge n. 106/2020 a seguito della sentenza della Corte EDU nella causa Buturugă c. Romania (domanda n. 56867/15). Vedere <https://balkaninsight.com/2020/07/07/romania-recognises-cyber-harassment-as-form-of-domestic-violence/>.

della Convenzione di Istanbul nel 2018.<sup>61</sup> Più precisamente, ha modificato le disposizioni nazionali in materia di violenza domestica e tratta di esseri umani. In Francia, le ultime riforme in materia penale sono state elaborate durante il Grenelle nazionale<sup>62</sup> lanciato dal Governo da settembre a novembre 2019, sul tema della violenza domestica. Questo Forum di tre mesi ha rappresentato la prima consultazione nazionale sulla violenza di genere, un momento chiave di apertura e dialogo tra le autorità francesi, le associazioni specializzate e un gran numero di parti interessate. In questo modo, il Forum nazionale ha accresciuto la consapevolezza sia politica che sociale del fenomeno della violenza di genere. Conclusa il 25 novembre 2019, la Giornata internazionale contro la violenza contro le donne, il Grenelle ha annunciato nuove misure specifiche destinate a proteggere le vittime di violenza domestica, i loro figli e ad affrontare l'elevato numero di femminicidi nel Paese.<sup>63</sup> In Spagna è stata recentemente introdotta una riforma pionieristica con l'obiettivo di rafforzare l'accesso delle vittime di violenza di genere ai benefici della sicurezza sociale. In effetti, una situazione di violenza di genere può ora essere accreditata da un rapporto scritto di servizi sociali specializzati - compresi i rifugi pubblici - senza un ordine del tribunale o il rapporto del pubblico ministero.<sup>64</sup>

In secondo luogo, alcuni dei paesi coinvolti nel progetto R&C hanno introdotto nuovi organi istituzionali che hanno lo scopo di monitorare il fenomeno della violenza di genere nonché di garantire l'attuazione di politiche di genere efficaci. Nel marzo 2019, il Portogallo ha istituito la Commissione tecnica multidisciplinare per il miglioramento della prevenzione e della lotta alla violenza domestica. Allo stesso modo, la Grecia ha istituzionalizzato la Rete panellenica contro la violenza di genere (compreso il Segretariato generale per la politica familiare e l'uguaglianza di genere (GSFPGE), i comuni, i centri di consulenza, i rifugi e la linea di assistenza SOS 24 ore su 24, 7 giorni su 7). Nel gennaio 2017 l'Italia ha istituito una Commissione parlamentare d'inchiesta dedicata al fenomeno del femminicidio e più in generale della violenza di genere. La Commissione italiana non è solo responsabile dello svolgimento delle indagini nazionali, ma ha anche il potere di indagare su possibili incongruenze e carenze della legislazione in vigore, al fine di presentare nuove proposte legislative e soluzioni amministrative. Nell'ottobre del 2018 Capo Verde ha istituito la Commissione interministeriale per l'integrazione di genere, che ha il potere di presentare proposte di politica pubblica e riferire annualmente sullo stato di recepimento della prospettiva di genere.<sup>65</sup>

Terzo aspetto importante è che la maggior parte dei paesi coinvolti ha sviluppato strategie per l'integrazione della dimensione di genere. L'attuazione di queste strategie richiede un'integrazione sistematica delle prospettive di genere in tutte le sfere politiche, economiche e sociali, in modo che le donne e gli uomini ne traggano ugualmente vantaggio e

---

<sup>61</sup> Si veda la legge 4531/2018 sulla ratifica della Convenzione di Istanbul.

<sup>62</sup> Vedere (in francese) <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-feminicides/>.

<sup>63</sup> Vedere la legge n. 2019-1480 del 28 dicembre 2019 che mira a contrastare la violenza domestica (in francese) all'indirizzo

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039684243&dateTexte=&categorieLien=id>.

<sup>64</sup> Regio Decreto 9/2018 sulle misure di emergenza per lo sviluppo del Patto di Stato sulla violenza di genere (Real Decreto 9/2018), Comunicato stampa disponibile (in spagnolo) all'indirizzo <https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/04/pdfs/BOE-A-2018-11135.pdf>.

<sup>65</sup> Risoluzione n. 103/2018. Si veda anche l'OHCHR, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, esamina la situazione delle donne a Capo Verde, (luglio 2019), disponibile all'indirizzo <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24824&LangID=E>.

la disuguaglianza non si perpetui.<sup>66</sup> La Grecia ha adottato notevoli riforme in questa direzione. Per la prima volta, la Grecia ha incluso il concetto di integrazione della dimensione di genere e di bilancio di genere in un testo legislativo.<sup>67</sup> Ha inoltre stabilito disposizioni specifiche in materia di parità di genere nel settore dell'istruzione e nel settore dei mass media / pubblicità (per eliminare gli stereotipi), nonché nei settori della salute e della solidarietà sociale (ad esempio, un'attenzione particolare allo stato e alle esigenze dei gruppi vulnerabili di donne). Ha stabilito l'uso di un linguaggio neutro rispetto al genere nei documenti ufficiali. Inoltre, ha adottato disposizioni specifiche in materia di parità di genere sul posto di lavoro (ad esempio incoraggiando le imprese pubbliche e private ad attuare "Piani per la parità", introducendo premi per il loro impegno a favore della parità di trattamento e delle pari opportunità per i propri dipendenti maschi e femmine). La Francia ha introdotto misure che promuovono l'emancipazione economica delle donne. Nel 2018<sup>68</sup> più precisamente, la Francia ha introdotto un nuovo Indice di parità professionale tra donne e uomini per tutte le società nazionali con più di 50 dipendenti. Queste aziende sono ora tenute a pubblicare annualmente il proprio Indice di genere relativo al divario retributivo di genere, pari opportunità, promozioni interne, ecc. Le aziende che non pubblicano il proprio Indice o non implementano piani di parità di genere per i propri dipendenti sono esposte a sanzioni. Inoltre, sono stati impartiti nuovi corsi di formazione professionale per gli ispettori del lavoro al fine di prevenire situazioni di violenza. La Spagna ha anche stabilito piani vincolanti per la parità per le aziende con più di 50 dipendenti<sup>70</sup> e ha introdotto nuove misure trasparenti per controllare il divario retributivo di genere. Il Portogallo ha promosso la rappresentanza equilibrata di donne e uomini nel processo decisionale, sia nel settore economico che in quello politico. Ha definito una soglia minima del 33% per donne e uomini nei consigli di amministrazione di società pubbliche e quotate, una soglia minima del 40% per i dipendenti della pubblica amministrazione, degli istituti di istruzione superiore pubblici e delle fondazioni e associazioni pubbliche e una soglia minima del 40% per liste elettorali (per i parlamenti nazionali ed europei e per gli enti territoriali).<sup>71</sup> Allo stesso modo, la Grecia ha adottato un sistema di quote del 40% a favore delle donne per le liste dei candidati sia alle elezioni parlamentari che a quelle locali. In Brasile, secondo la riforma costituzionale del 2017, i partiti politici devono essere composti da almeno il 30% di candidate donne.<sup>72</sup> Infine, Capo Verde ha introdotto anche la "legge sulla parità",<sup>73</sup> che stabilisce il principio di parità tra uomini e donne nella rappresentanza politica (sia nei processi elettorali nazionali che in quelli locali).

---

<sup>66</sup> Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), Risoluzione 1997/2, Conclusioni concordate del 18 luglio 1997, disponibile all'indirizzo <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>.

<sup>67</sup> La legge n. 4604/2019 sull'uguaglianza sostanziale è entrata in vigore il 26 marzo 2019 (avviata dal Segretariato generale per le politiche familiari e l'uguaglianza di genere).

<sup>68</sup> Legge n. 2018-771 del 5 settembre 2018, "pour la liberté de choisir son avenir professionnel", (in francese) presso <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

<sup>70</sup> Cfr. Regio decreto legge 6/2019, del 1° marzo 2019, sulle misure urgenti per garantire la parità di trattamento e le opportunità per donne e uomini nell'occupazione e nell'occupazione.

<sup>71</sup> Vedere legge n. 62/2017 (<https://dre.pt/home/-/dre/107791612/details/maximized>), Legge n. 1/2019 (<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/121712770/details/normal?q=Lei+Org%C3%A2nica+n.%C2%BA%201%2F2019>) e Legge n. 26/2019 (<https://dre.pt/home/-/dre/121665677/details/maximized>).

<sup>72</sup> Presidenza della Repubblica Brasiliana, emendamento costituzionale n. 97 del 4 ottobre 2017, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm).

<sup>73</sup> Legge sulla parità n. 68 / IX / 2019.

## POLITICHE (LOCALI) RECENTI

L'uguaglianza di genere è protetta da un sistema multilivello di fonti legali, tra cui obblighi sovranazionali, diritti costituzionali e legislazione contro la discriminazione ; tuttavia, l'effettiva attuazione delle politiche trasversali di genere è spesso nelle mani di enti territoriali. Allo stesso modo, anche se la violenza di genere è affrontata dalle leggi internazionali, regionali e nazionali, solo gli enti territoriali possono veramente prevenire tale violenza e proteggere le vittime. Per queste ragioni, ogni sistema costituzionale coinvolto nel progetto R&C autorizza le autorità locali competenti ad adottare azioni positive, al fine di contrastare efficacemente la violenza di genere e raggiungere de facto l'uguaglianza tra uomini e donne.

La maggior parte dei paesi coinvolti nel progetto adotta Piani di Intervento regionali contro la discriminazione e la violenza di genere, stabilendo misure specifiche da attuare a livello locale. Inoltre, i comuni francesi (compresa la città di Dunkerque) fanno un ulteriore passo avanti. Sono impegnati ad attuare Piani di intervento comunali al fine di raggiungere la “vera” parità di genere (*pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*).<sup>74</sup> Dal 2014, infatti, il legislatore francese ha stabilito che ogni comune con più di 20.000 abitanti è tenuto a presentare una relazione annuale sulla situazione territoriale in materia di parità di genere, coprendo le politiche perseguite nella comunità e le linee guida per i futuri interventi necessari da realizzare nel medio e lungo termine per correggere le disuguaglianze riscontrate. Queste relazioni locali rappresentano un importante strumento di monitoraggio e garantiscono il costante impegno locale nelle politiche di genere.

Brasile, Capo Verde, Grecia, Italia e Portogallo hanno promosso la territorializzazione delle risposte contro la violenza sulle donne. In Brasile, sia il governo dello stato del Ceará sia il comune di Fortaleza offrono servizi specifici per le donne vittime di violenza di genere, tra cui rifugi per le vittime e i loro figli, sostegno psicosociale, corsi di formazione professionale con l'obiettivo di promuovere l'autonomia economica e l'emancipazione delle donne. Inoltre, dal 2019, all'interno della Casa delle donne brasiliane ha sede il Centro di Riferimento e Assistenza per Donne in Situazioni di Violenza Francisca Clotilde (CRM Francisca Clotilde - *Casa da Mulher Brasileira*) che ospita anche altre importanti istituzioni: la Questura per la Difesa delle Donne (che offre assistenza di persona 24 ore su 24, 7 giorni su 7),<sup>75</sup> il tribunale per la violenza domestica e familiare contro le donne, il pubblico ministero e l'ufficio del difensore pubblico. In Grecia, la regione del Mar Egeo meridionale e l'isola di Syros si sono impegnati attivamente nella "Strategia regionale per l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e tutte le forme di discriminazione (2014-2020)". In questo contesto, Syros ha sostenuto il funzionamento di centri di consulenza e rifugi per vittime di violenza di genere, nonché centri di ricerca sugli studi di genere. In Italia, la Regione Piemonte ha consolidato la rete regionale dei centri e rifugi antiviolenza. Inoltre, ha stabilito specifici programmi di formazione professionale per gli operatori dei servizi antiviolenza e misure specifiche per monitorare la violenza di genere e supportare le vittime all'interno del settore sanitario (ovvero un nuovo “Codice Rosa” nel triage ospedaliero).<sup>76</sup> Dal 2000 la Città di Torino sostiene costantemente il

---

<sup>74</sup> Legge n. 2018-873 del 4 agosto 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>.

<sup>75</sup> Vedere <https://www.ceara.gov.br/2020/09/08/casa-da-mulher-brasileira-retoma-atendimentos-presenciais/>.

<sup>76</sup> Vedere <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antiviolenza/codice-rosa>.

Coordinamento contro la violenza sulle donne<sup>77</sup> un organo territoriale che unisce diversi attori professionali. I partecipanti sono enti pubblici o privati, direttamente o indirettamente coinvolti nella lotta alla violenza di genere, come nel campo della sanità, dell'assistenza sociale, dell'assistenza psicologica e legale, dell'integrazione culturale, dell'istruzione e della ricerca. Mettono a disposizione le proprie competenze professionali, risorse finanziarie e meccanismi di monitoraggio. Il Coordinamento rappresenta un sistema completo di protezione per le vittime di violenza di genere, nonché un fondamentale strumento di monitoraggio nella città di Torino. Dal 2018 il Comune ha rafforzato il dialogo interistituzionale tra tutti quegli attori che operano nel campo della prevenzione, protezione e perseguimento della violenza maschile contro le donne, favorendo il coordinamento locale contro la violenza di genere.<sup>78</sup> Allo stesso modo, negli ultimi anni, la Comunità Intercomunale dell'Alto Alentejo (CIMAA) ha promosso un forte coordinamento istituzionale tra gli enti locali che supportano e proteggono le vittime della violenza di genere.<sup>79</sup> Questa rete territoriale si impegna a fornire sostegno finanziario, assistenza medica, psicologica e legale alle donne vittime di violenza e ai loro figli. In ultima analisi, mira ad aiutare le vittime a uscire dalla violenza e raggiungere la loro (re) integrazione socio-lavorativa e l'emancipazione. La Città di Torino e la Comunità Intercomunale dell'Alto Alentejo (CIMAA) rappresentano buone pratiche importanti. Le loro reti territoriali e i meccanismi di coordinamento tra più entità professionali non rappresentano solo un sistema olistico di protezione per le donne vittime di violenza di genere, ma collaborano anche all'attività di monitoraggio del fenomeno a livello locale, compito estremamente complesso in quanto è di solito un fenomeno "sommerso", ampiamente sottostimato.<sup>80</sup> Di conseguenza, seguendo i modelli locali sopra analizzati, è fondamentale coinvolgere il maggior numero possibile di enti di monitoraggio e considerare tutte le fonti di informazione disponibili.

In Brasile, il Comune di Fortaleza ha implementato diverse azioni positive nel campo dell'educazione e della sensibilizzazione, concentrandosi sui giovani. Questi interventi locali sono stati supervisionati dal Coordinamento speciale delle politiche pubbliche per la gioventù (CEPPJ) e dai suoi CUCA (Centri urbani di cultura, arte, scienza e sport). Queste azioni mirano a sensibilizzare i giovani sulle questioni di genere, diversità e tolleranza, attraverso laboratori, sport, formazione professionale, eventi pubblici e campagne. Inoltre, il Comune di Fortaleza ha promosso azioni positive innovative, tra cui iniziative di sensibilizzazione sulla cultura afro-brasiliana, campagne pubbliche sui diritti delle donne di colore (di fronte alla discriminazione intersezionale) e azioni preventive riguardanti la comunità LGBT (come l'introduzione di una Giornata comunale per la visibilità dei travestiti e delle persone transessuali). Allo stesso modo, Capo Verde e la città di Praia hanno implementato diverse iniziative educative, laboratori e formazione professionale, nonché campagne in difesa della diversità sessuale e dei diritti e delle libertà LGBT.

In Andalusia, le province di Huelva e Jaén sono fortemente impegnate per l'uguaglianza. A Huelva, le recenti politiche locali si sono concentrate sulla creazione del

---

<sup>77</sup> In italiano "Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne" (CCVD), [http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po\\_reti/po\\_ccvd/](http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_ccvd/).

<sup>78</sup>Nel 2018 il Consiglio comunale ha approvato un importante Piano d'Azione denominato "Torino libera dalla violenza di genere", "Piano d'azione contro la violenza di genere". Vedere [http://www.comune.torino.it/ucstampa/2018/article\\_868.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/2018/article_868.shtml).

<sup>79</sup> Protocol for a Strategy to Combat Domestic and Gender Violence Alto Alentejo Est and West (2018-2021), vedere <http://comarca-portalegre.ministeriopublico.pt/protocolos-nacionais>.

<sup>80</sup> L. Sabbadini, Audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, (2017), disponibile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>.

cosiddetto "Spazio di uguaglianza" (in spagnolo "Espacio de igualdad") in cui uomini e donne godono di pari diritti e partecipazione sociale.<sup>81</sup> L'obiettivo finale di questa iniziativa locale è aumentare la consapevolezza sulle questioni di genere attraverso diverse tecniche, come dibattiti pubblici, concerti, workshop, mostre, conferenze, ecc. Allo stesso modo, la Provincia di Jaén ha introdotto il Festival del cinema contro la violenza di genere, promuovendo non solo la creatività e la produzione audiovisiva su questo fenomeno, ma anche prestando particolare attenzione alla sua prevenzione e sensibilizzazione sociale.<sup>82</sup> Inoltre, entrambe le Province spagnole hanno introdotto corsi di formazione specifici sull'uguaglianza di genere. A Huelva, la "School of Equality" fornisce ai politici locali le conoscenze necessarie per l'attuazione e lo sviluppo di politiche pubbliche sull'uguaglianza di genere e la loro inclusione nelle agende locali.<sup>83</sup> Nel 2019, il Consiglio provinciale di Huelva ha anche introdotto la "Guida per un uso paritario di lingua e immagine", con l'obiettivo di affrontare il linguaggio sessista nella pubblica amministrazione locale.<sup>84</sup> A Jaén, invece, la "Scuola di femminismo ed emancipazione" è aperta a chiunque sia interessato a partecipare a corsi di formazione sulle questioni di genere, con l'obiettivo di affrontare gli stereotipi patriarcali e il machismo.<sup>85</sup>

Infine, la **Provincia di Huelva** e la Città Metropolitana di Torino hanno sviluppato peculiari azioni positive dedicate agli uomini. Più specificamente, Huelva ha introdotto il progetto "Uomini che sognano l'uguaglianza", che mira a promuovere il coinvolgimento degli uomini nel raggiungimento della parità, concentrandosi sulla loro corresponsabilità nei lavori domestici.<sup>86</sup> Torino, invece, ha sostenuto iniziative (sperimentali) dedicate agli autori di violenza di genere volte a limitare la recidività e prevenire future violenze contro le donne. Pur limitando la recidiva e prevenendo ulteriori violenze, questi programmi hanno anche lo scopo di insegnare agli autori della violenza di genere ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali (in linea con l'articolo 16 della Convenzione di Istanbul).<sup>87</sup>

## Violenza di genere e comunità LGBT

Diversi partner hanno osservato che la violenza e la discriminazione di genere influenzano fortemente la comunità LGBT. Brasile, Capo Verde, Francia, Grecia, Italia e Portogallo hanno registrato che le persone LGBT sono spesso vittime di crimini d'odio e incitamento all'odio. Rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile in quelle società, una comunità che "vive nella paura"<sup>88</sup>, soggetta a diffuse discriminazioni e violenze. In molti paesi queste forme di discriminazione e violenza rimangono (purtroppo) invisibili, non perseguibili. Di conseguenza, la comunità LGBT rischia non solo di essere presa di mira da violenze e discriminazioni odiose, ma anche di essere lasciata senza rimedi legali, protezione e

---

<sup>81</sup> Vedere <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESPACIO-DE-IGUALDAD/>.

<sup>82</sup> Diputación Provincial de Jaén, "Festival de Cortometrajes contra la Violencia de Género", <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/festival-de-cortometrajes-contra-la-violencia-de-genero/>.

<sup>83</sup> Diputación Provincial de Huelva, "Escuela de Igualdad", <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESCUELA-DE-IGUALDAD-00001/>.

<sup>84</sup> Per maggiori dettagli vedere <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/Uso-igualitario-del-lenguaje-y-de-la-imagen/>.

<sup>85</sup> Vedere <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/escuela-feminismo-empoderamiento/>.

<sup>86</sup> Vedere (in spagnolo), <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/HOMBRES-QUE-SUENAN-CON-IGUALDAD/>.

<sup>87</sup> Art. 20 Legge Regionale n. 4/2016, (in italiano) al <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/iterlegcoordweb/dettaglioLegge.do?urnLegge=urn:nir:regione.piemonte:legge:2016:5@2019-3-1>. Guarda anche <http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2018/maltrattanti/>.

<sup>88</sup> A. Giuffridi, 'We're living in fear': le persone LGBT in Italia sperano in una nuova legge, 26 luglio 2020, disponibile su <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/26/italy-lgbt-new-law-debate>.

risarcimento efficaci. In Bulgaria, i reati ispirati dall'odio anti-LGBT rimangono non riconosciuti e, se registrati, vengono solitamente trattati dalla polizia come atti di teppismo.<sup>89</sup> In Italia le persone LGBT non sono tutelate né da disposizioni penali né civili.<sup>90</sup> Il sistema legale italiano è ancora accecato dall'omofobia. Tuttavia, questo vuoto giuridico contrasta con la realtà. Infatti, secondo le indagini nazionali<sup>91</sup>, oltre il 50% delle persone LGBT in Italia ha subito discriminazioni: a scuola e all'università, sul posto di lavoro, nell'accesso al lavoro, negli alloggi, nella sanità e nei servizi pubblici. Una nuova proposta legislativa è attualmente in discussione al Parlamento italiano.<sup>92</sup> La proposta mira a includere sesso, genere, orientamento sessuale e identità di genere nell'attuale quadro giuridico sui reati d'odio e di incitamento all'odio, modificando il codice penale. Se approvato, sarà un'estensione di un quadro di diritto penale esistente che punisce "la propaganda e l'incitamento alla criminalità per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa". Allo stesso modo, sono previste riforme legislative in Brasile, dove l'omofobia non è ancora considerata un reato. Nel giugno 2019, la Corte Suprema brasiliana ha affrontato l'attuale mancanza di rimedi legali a tutela della comunità LGBT. Ha stabilito che l'omofobia e la transfobia dovrebbero essere inquadrate nel diritto penale contro il razzismo, fino a quando il congresso federale non approverà la legislazione che si occupa specificamente della discriminazione LGBT.<sup>93</sup> Indubbiamente, la decisione della Corte esercita una forte pressione sul parlamento brasiliano. Allo stesso tempo, la sentenza rappresenta un duro colpo per il presidente conservatore e omotransfobico Jair Bolsonaro.

La Grecia e il Portogallo sono gli unici paesi coinvolti nel progetto R&C che hanno recentemente introdotto il diritto all'identità di genere. Più precisamente, l'ordinamento giuridico greco ha recentemente riconosciuto che "identità di genere significa il modo interno e personale in cui una persona sperimenta il proprio genere, indipendentemente dal genere che è stato registrato alla nascita, in base alle sue caratteristiche biologiche".<sup>94</sup> In questo modo, la legge ha eliminato la necessità per le persone transgender in Grecia di sottoporsi a sterilizzazione per ottenere il riconoscimento legale del loro genere - una pratica oppressiva che viola l'integrità fisica degli individui. Allo stesso modo, il Portogallo ha introdotto il diritto all'"autodeterminazione" dell'identità di genere e dell'espressione di genere e la protezione delle caratteristiche sessuali.<sup>95</sup> Inoltre, il Portogallo ha modificato il proprio codice penale per punire adeguatamente i reati ispirati dall'odio per motivi di orientamento sessuale e identità di genere.<sup>96</sup> Negli ultimi anni anche la Francia ha assistito all'emergere della questione dell'"intersessualità". Il riconoscimento legale di un (terzo) genere neutro è stato discusso dinanzi ai tribunali francesi. Tuttavia, nel maggio 2017, la Cour de Cassation ha rilevato che

---

<sup>89</sup> P. Godzisz e G. Viggiani (a cura di), *Running through Hurdles: Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*, Lambda Warsaw Association, (2018), disponibile all'indirizzo <https://iris.unibs.it/retrieve/handle/11379/509062/88384/2018%20Running%20through%20hurdles.pdf>.

<sup>90</sup> *La legislazione italiana tutela le persone LGBT solo quando discriminate sul luogo di lavoro, per motivi legati all'orientamento sessuale: si veda il D.lgs. 216 del 9 luglio 2003, recante attuazione della Direttiva 2000/78 / CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro* (<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03216dl.htm>).

<sup>91</sup> Dati riferiti al 2011, vedi dettagli (in italiano) qui <https://www.istat.it/it/archivio/62168>.

<sup>92</sup> Vedere bozze di proposte (in italiano) a <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=569&sede=&tipo=>

<sup>93</sup> Vedere sentenza (ADO 26 / DF) in portoghese a <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AD026votoMAM.pdf>.

<sup>94</sup> Vedere legge 4491/2017 (Government Gazette A '152 / 13-10-2017). Vedere anche <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/greece-gender-recognition-law-oct2017>.

<sup>95</sup> Vedere legge n. 38/2018, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/115933863/details/maximized>.

<sup>96</sup> Vedere legge n. 94/2017. Si veda anche la Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 61/2018, del 21 maggio e la Strategia nazionale per l'uguaglianza e la non discriminazione 2018-2030 "Portugal + Equal".

la legge francese non consente il riconoscimento di un genere neutro.<sup>97</sup> Un tale riconoscimento (da parte della magistratura) avrebbe profonde ripercussioni sull'ordinamento giuridico francese e aggirerebbe numerose modifiche legislative. Pertanto, fino ad oggi, il sistema legale francese riconosce la classificazione binaria di genere - maschio o femmina.

---

<sup>97</sup> Corte di cassazione francese, N° 16-17189 (4 maggio 2017), disponibile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000034653561/>.

### 3. Discriminazione e violenza basate sulla migrazione

#### La difficile definizione di “migrante”

Prima di tutto, è essenziale analizzare il concetto di "migrante". Vale la pena notare che, a livello internazionale non esiste una definizione universalmente accettata. Il Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UN DESA) definisce "migrante" una persona che si allontana dal suo luogo di residenza abituale, temporanea o permanente, e per una serie di motivi.<sup>98</sup> Si discute però sul fatto che il termine “migrante” sia totalizzante, un concetto ombrello, riferito a ogni persona che si muove. Il disaccordo fondamentale riguarda il fatto che il termine “migrante” sia o meno un'etichetta inclusiva che include anche i rifugiati.<sup>99</sup> Da un lato, la visione inclusiva sostiene che i migranti sono persone che si sono trasferite indipendentemente dal loro status giuridico e dalle loro motivazioni (di conseguenza, rifugiati inclusi).<sup>100</sup> D'altra parte, la visione residualista vede i migranti come persone che si sono trasferite dal loro luogo di residenza abituale per qualsiasi motivo diverso dalla fuga dalla guerra o dalla persecuzione.<sup>101</sup> Seguendo quest'ultimo punto di vista, un migrante è qualcuno che sceglie di trasferirsi e, a differenza dei rifugiati, un migrante non teme persecuzioni o danni gravi nel suo paese di origine. Secondo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), confondere i termini "rifugiati" e "migranti" distoglie l'attenzione dalla protezione giuridica specifica che solo i rifugiati richiedono. Pertanto, al fine di tutelare lo status peculiare dei rifugiati, l'UNHCR è il principale sostenitore del punto di vista residualista.

Nonostante visioni così diverse, è indubbio che i motivi per trasferirsi siano diversi. Per esempio, il movimento di una persona o di un gruppo di persone può essere motivato da opportunità economiche. Questi individui sono spesso chiamati "migranti economici" e definiti come coloro che lasciano il loro paese di origine per trovare una vita migliore.<sup>102</sup> Questo è un chiaro esempio di "migrazione volontaria" secondo cui le persone lasciano la propria casa a causa dei cosiddetti "fattori di attrazione" (come migliori opportunità di carriera, istruzione o ricongiungimento familiare). Al contrario, quando la migrazione è il risultato di "fattori di spinta" (tra cui persecuzioni, guerre, violazioni dei diritti umani e abusi), può essere definita migrazione forzata. I fattori di spinta più crudeli e duri portano le persone a cercare protezione internazionale. Le persone che cercano questa protezione non fuggono dalla povertà (non cercano opportunità migliori), fuggono dal pericolo.<sup>103</sup> Questo generalmente accade quando una società smette di fornire sicurezza ai propri cittadini e, di conseguenza, cade nel disordine. In molti casi le persone fuggono terrorizzate dagli abusi perpetrati dallo Stato. In altri casi,

---

<sup>98</sup>Vedere il Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali (UN DESA), Raccomandazioni sulle statistiche delle migrazioni internazionali, 1998, p. 9.

<sup>99</sup>J. Carling, Qual è il significato di migrante? Disponibile a [www.meaningofmigrants.org](http://www.meaningofmigrants.org) (ultimo accesso a luglio 2020).

<sup>100</sup> Ad esempio, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) favorisce l'approccio inclusivo (vedi <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>)

<sup>101</sup>Il principale fautore della visione residualista dei migranti è l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Vedere <https://meaningofmigrants.files.wordpress.com/2016/09/definitions-compared.png> per una spiegazione visiva e l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), 'Refugees' and 'Migrants' - Frequently Asked Questions (FAQ), 31 agosto 2018, disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

<sup>102</sup> <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>.

<sup>103</sup>A. Betts e P. Collier, *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, (Oxford University Press, 2017), p. 16.

fuggono da un'oppressione che lo Stato non è in grado di impedire perché ha perso il controllo del territorio o altrimenti ha cessato di funzionare in modo efficace.<sup>104</sup>

Le persone che chiedono protezione internazionale sono chiamate "richiedenti asilo". Più precisamente, un richiedente asilo è una persona la cui domanda di protezione internazionale non è stata ancora definitivamente decisa dal paese in cui l'ha presentata.<sup>105</sup> Il concetto di "asilo" si riferisce a un processo e differisce dal concetto di "status di rifugiato". In effetti, non tutti i richiedenti asilo saranno alla fine riconosciuti come "rifugiati", ma ogni rifugiato riconosciuto è inizialmente un richiedente asilo. I "rifugiati" sono una categoria specifica di persone che attraversano i confini internazionali. Secondo la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, un "rifugiato" è definito come qualsiasi persona che "a causa del fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non è in grado o, a causa di tale paura, non è disposto ad avvalersi della protezione di tale paese; oppure, non avendo una nazionalità si trova fuori dal paese della sua precedente residenza abituale a seguito di tali eventi"<sup>106</sup>. Il diritto internazionale fornisce la definizione universale di rifugiato e stabilisce anche i principi fondamentali per la protezione di questi individui.<sup>107</sup> Il principio di non respingimento (ovvero nessun rimpatrio forzato) è l'obbligo più rilevante. Oggi è considerata una norma di diritto consuetudinario<sup>108</sup> il che significa che ha natura assoluta e rappresenta un chiaro limite alla discrezionalità degli Stati sovrani nella regolamentazione della migrazione. Afferma che un rifugiato non dovrebbe essere rimpatriato in un paese in cui dovrebbe affrontare gravi minacce alla sua vita o alla sua libertà. Di conseguenza, questo principio vieta allo Stato di estradare, deportare, espellere o altrimenti restituire (respingere) un rifugiato. Implica inoltre che i richiedenti asilo non possono essere respinti, non può essere impedito di richiedere protezione (ex ante). In effetti, ogni richiedente asilo potrebbe essere potenzialmente riconosciuto come rifugiato. Pertanto, il principio di non respingimento copre non solo i rifugiati riconosciuti, ma anche i richiedenti asilo in attesa di determinazione dello status.<sup>109</sup> La non ammissione, i respingimenti alle frontiere, i respingimenti delle barche sono violazioni del principio di non respingimento.

Da un lato, è indubbio che la gestione dei flussi migratori e l'adeguata protezione dei rifugiati siano obiettivi interconnessi. La stessa UNHCR riconosce che il suo interesse generale nel campo della migrazione deriva dal fatto che esistono collegamenti tra

---

<sup>104</sup> UNHCR, *The State of The World's Refugees 1993*, Introduction: The Challenge of Protection, vedere <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c6da96/state-worlds-refugees-1993-challenge-protection.html#:~:text=The%20State%20of%20The%20World's%20Refugees%201993%3A%20The%20Challenge%20of%20Protezione,-By%20United%20Nations&text=It%20is%20also%20an%20eloquent,to%20their%20home%20once%20>.

<sup>105</sup> *International Organization for Migration (IOM), Glossary on Migration, 2019*, disponibile all'indirizzo [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

<sup>106</sup> La Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, art. 1.

<sup>107</sup> Vedere la Convenzione sui rifugiati del 1951, art. 3 (non discriminazione), art. 31 (non penalizzazione) e art. 33 (non respingimento).

<sup>108</sup> Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Il principio di non respingimento come norma di diritto internazionale consuetudinario. Risposta alle domande poste all'UNHCR dalla Corte costituzionale federale della Repubblica federale di Germania nei casi 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, (1994), <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>.

<sup>109</sup> Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Portata del principio di non respingimento nella gestione contemporanea delle frontiere: aree di diritto in evoluzione", (2016), p. 14, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0_en.pdf).

spostamenti forzati e movimenti migratori.<sup>110</sup> Nel 2016, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto esplicitamente il forte legame tra migranti e rifugiati e ha adottato la Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti.<sup>111</sup> Pur riconoscendo la differenza tra le norme giuridiche che proteggono questi individui, la Dichiarazione afferma l'urgente necessità di un approccio globale alla mobilità umana. Dichiarata che, anche se la gestione dei rifugiati e dei migranti è disciplinata da diversi insiemi di regole, entrambi hanno gli stessi diritti umani e libertà fondamentali. In altre parole, sebbene molte persone in movimento non rientrino nello status di rifugiato, rifugiati e migranti comunque hanno bisogno della (stessa) protezione dei diritti umani. Inoltre, sia i rifugiati che i migranti possono affrontare sfide comuni e avere vulnerabilità simili.<sup>112</sup> I migranti vulnerabili includono donne a rischio, bambini, in particolare bambini migranti non accompagnati o bambini separati dalle loro famiglie, membri di minoranze etniche e religiose, vittime di violenza, persone anziane, persone con disabilità, persone che sono discriminate per qualsiasi ragione, popolazioni indigene, vittime della tratta di esseri umani e vittime di sfruttamento e abusi nel contesto del traffico di migranti.<sup>113</sup> Questi individui corrono un rischio maggiore di subire danni durante il processo di migrazione. La loro vulnerabilità alle violazioni dei diritti umani è il risultato di molteplici forme intersecanti di discriminazione, disuguaglianza e dinamiche sociali che portano a livelli di potere e godimento dei diritti ridotti e diseguali.<sup>114</sup> È importante sottolineare che questi migranti vulnerabili possono non rientrare nella specifica categoria giuridica dei "rifugiati". Tuttavia, hanno bisogno di una protezione speciale (principalmente a causa di caratteristiche personali come età, identità di genere, disabilità o stato di salute o perché sono stati vittime di abusi). Pertanto, anche quando i migranti non si qualificano come rifugiati, possono essere soggetti ad altri tipi di protezione.<sup>115</sup> Ne consegue che, nel quadro della migrazione internazionale, non esiste una distinzione netta tra migranti bisognosi di protezione e migranti che non ne hanno diritto. Questa confusione è particolarmente vera nel contesto dei "grandi movimenti".<sup>116</sup> I grandi movimenti migratori sono anche chiamati flussi migratori "misti" e in questi flussi la dimensione dei rifugiati varia. In alcuni casi (ad esempio, l'aumento degli arrivi in Europa via mare nel Mediterraneo orientale nel 2015) la stragrande maggioranza sono rifugiati. In altri, la composizione è più

---

<sup>110</sup>UNHCR, Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, 15 maggio 1997, par. 10, disponibile all'indirizzo <https://www.unhcr.org/4aa7a3ed9.pdf>.

<sup>111</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti: risoluzione adottata dall'Assemblea generale, 3 ottobre 2016, A / RES / 71/1, disponibile all'indirizzo <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>.

<sup>112</sup>Nel contesto della migrazione, la 'vulnerabilità' rappresenta la capacità limitata di evitare, resistere, affrontare o riprendersi da un danno, e 'i migranti in situazioni vulnerabili' sono quegli individui che non sono in grado di godere effettivamente dei loro diritti violazioni e abusi e che, di conseguenza, hanno il diritto di far valere un accresciuto dovere di diligenza. Vedere IOM, Glossary on Migration, (2019), disponibile all'indirizzo [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

<sup>113</sup>Risoluzione 35/17 del Consiglio per i diritti umani, Protezione dei diritti umani dei migranti: il patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, p. 3, disponibile all'indirizzo [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_HRC\\_RES\\_35\\_17.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_HRC_RES_35_17.pdf).

<sup>114</sup>Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Documento delle Nazioni Unite A / HRC / 37/34, Principi e guida pratica sulla protezione dei diritti umani dei migranti in situazioni vulnerabili, Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, (2018), pag. 5, <https://undocs.org/A/HRC/37/34>.

<sup>115</sup>Vedere, ad esempio, il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale; la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; la Convenzione relativa allo status degli apolidi; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>116</sup>Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti, par. 6.

mista.<sup>117</sup>Tuttavia, spesso i rischi a cui sono esposti rifugiati e migranti sono gli stessi. Per questi motivi, secondo la Dichiarazione di New York, la comunità internazionale deve garantire una politica migratoria completa di sostegno, assistenza e protezione, coerente con gli obblighi del diritto internazionale (sia la legge sui diritti umani che gli standard di protezione dei rifugiati). I movimenti pericolosi e disordinati dei migranti devono essere evitati - o almeno contrastati.<sup>118</sup> In sostanza, la comunità internazionale deve impegnarsi a "far funzionare la migrazione per tutti".<sup>119</sup> Infatti, secondo il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres "Senza cercare di creare nuove categorie legali o di espandere le forme uniche di protezione internazionale fornite nel quadro dei rifugiati, dobbiamo progettare una risposta adeguata alle esigenze dei migranti nei grandi movimenti".<sup>120</sup>

D'altra parte, nonostante i pericoli comuni a cui sono esposte molte persone in movimento, nessuno potrà mai offuscare il confine tra rifugiati e migranti. Infatti, soltanto i profughi si muovono (o meglio fuggono) a causa di conflitti o persecuzioni o, più in generale, per mancanza di protezione nei propri paesi. Pertanto, soltanto alcuni individui necessitano di una protezione specifica a causa delle situazioni che si sono lasciati alle spalle. Trattarli come migranti "semplici" rischia di oscurare il loro status distinto e i loro diritti nel diritto internazionale.<sup>121</sup> In effetti, i rifugiati sono un gruppo specificamente definito e protetto dal diritto internazionale, a causa della situazione nel loro paese di origine, che impedisce loro di tornare a casa (ad esempio, la paura di persecuzioni, conflitti, violenze o altre circostanze che hanno seriamente compromesso l'ordine pubblico).<sup>122</sup> Sono così riconosciuti proprio perché è troppo pericoloso per loro tornare a casa e quindi hanno bisogno di protezione altrove. Secondo l'UNHCR, la difficile situazione dei rifugiati è una preoccupazione comune dell'umanità.<sup>123</sup> Pertanto, ridurre al minimo le ragioni per cui i rifugiati si muovono rischia di minare il loro status giuridico e, di conseguenza, il loro bisogno di protezione.

### *INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI*

Negli ultimi anni, la migrazione è emersa come una sfida politica e sociale critica, in particolare in questioni quali l'integrazione, la sicurezza e la gestione delle frontiere.<sup>124</sup>A livello globale, stiamo assistendo a una crescente intolleranza verso quegli individui che sono percepiti come "altri" o "alieni". I valori di inclusività, tolleranza e non discriminazione sono stati notevolmente indeboliti. Sono stati sfidati da nuove forti paure che, essenzialmente, percepiscono l'"altro" come una minaccia per la società ospitante. Queste preoccupazioni hanno innescato il crescente consenso dei partiti nazionalisti, di estrema destra e dei sentimenti anti-immigrati.

---

<sup>117</sup>F. Grandi, 'Refugee and Migration', in J. Knolle e J. Poskett (a cura di), Migration, (Cambridge University Press, 2020), p. 79-95.

<sup>118</sup> Vedere la risoluzione UNGA 73/195, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, (2019), disponibile all'indirizzo [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195).

<sup>119</sup> Rapporto del Segretario generale, Documento delle Nazioni Unite A / 72/643, Rendere la migrazione per lavoro possibile per tutti, (2017), disponibile all'indirizzo [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_en.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_en.pdf).

<sup>120</sup>Ibid, par. 50.

<sup>121</sup> F. Grandi, 'Refugee and Migration', supra cit.

<sup>122</sup> Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), "Rifugiati" e "Migranti" - Domande frequenti (FAQ), 31 agosto 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

<sup>123</sup> Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Documento delle Nazioni Unite A / 73/12 (Parte II), Patto globale sui rifugiati, disponibile all'indirizzo [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf).

<sup>124</sup> Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), World Migration Report 2018, Capitolo 2, p. 13, disponibile all'indirizzo [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf).

Diversi paesi si sono impegnati in una discussione intensa sugli "arrivi insostenibili" di migranti nei loro territori. Il Brasile ha dovuto affrontare il massiccio afflusso di richiedenti asilo dal Venezuela attraverso il suo confine settentrionale (in particolare nello Stato di Roraima). L'Unione europea è stata estremamente esposta alle ondate di migranti e rifugiati. Il numero senza precedenti di arrivi ha raggiunto il picco nel 2015, quando le prime domande di protezione internazionale hanno raggiunto quasi 1,3 milioni.<sup>125</sup> L'impatto della crisi migratoria è stato particolarmente grave in Grecia, Italia e Spagna, poiché le loro coste erano direttamente coinvolte nella gestione delle rotte migratorie del Mediterraneo e di quella dell'Africa occidentale.<sup>126</sup> Più precisamente, la Grecia è stata impegnata nella rotta del Mediterraneo orientale, che ha visto la più grande ondata migratoria<sup>127</sup> e nel 2015 il sistema di asilo greco è quasi crollato. La dichiarazione congiunta UE-Turchia (firmata il 18 marzo 2016) ha rappresentato un punto di svolta nella gestione della crisi migratoria in Grecia.<sup>128</sup> Tuttavia, la sua legittimità è fortemente dibattuta.<sup>129</sup> L'Italia ha affrontato arrivi senza precedenti di migranti dalla rotta del Mediterraneo centrale. I massicci arrivi di richiedenti asilo dal Mar Mediterraneo hanno innescato forti posizioni xenofobe e rivendicazioni di "invasione".<sup>130</sup> Di conseguenza, il legislatore italiano ha introdotto due "Decreti Sicurezza"<sup>131</sup>, che si fondano sull'idea che l'immigrazione e l'insicurezza siano fenomeni fortemente interconnessi. I Decreti Sicurezza avevano lo scopo di fermare gli ingressi di migranti nel territorio italiano, ridurre i criteri per il permesso di soggiorno umanitario, "criminalizzare" le operazioni di soccorso in mare e imporre l'idea che gli ingenti arrivi di migranti dal Mediterraneo possano soltanto mettere a repentaglio la sicurezza interna e stabilità. Tuttavia, leggere il fenomeno migratorio (solo) in termini di preoccupazioni per la sicurezza è tutt'altro che controverso.<sup>132</sup> La Corte Costituzionale italiana, infatti, si è recentemente pronunciata sulla parziale incostituzionalità del primo decreto sicurezza.<sup>133</sup> Allo stesso modo, in Francia vi sono state molte contraddizioni nelle politiche migratorie. Negli ultimi anni, la principale preoccupazione del legislatore francese è stata quella di prendere il controllo dei flussi di immigrazione. Nel 2018 è stata adottata la "Legge sull'immigrazione controllata" con l'obiettivo di semplificare e velocizzare la procedura di accoglienza.<sup>134</sup> Allo stesso tempo, questa legge contiene diverse misure che tendono a ridurre l'immigrazione, indebolire i diritti fondamentali

---

<sup>125</sup> Secondo Eurostat, vedere [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).

<sup>126</sup> Vedere <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?page=1&view=grid&Type%255B%255D=3&Search=%2523monthly%2523>.

<sup>127</sup> Secondo Frontex, 885.000 migranti lo hanno utilizzato per raggiungere l'UE nel 2015, 17 volte il numero registrato nel 2014.

<sup>128</sup> Consiglio dell'Unione europea, "Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016", comunicato stampa 144/16, 18.03.2016, a <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

<sup>129</sup> Vedere M. Duhaâ, 'The EU Migration Crisis and the Human Rights Implications of the Externalization of Border Control', in C. Strohal & S. Kieber (autori) & W. Benedek, P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, & M. Nowak (eds.), *European Yearbook on Human Rights*, 2018, p. 135-166. Si vedano anche L. Haferlach e D. Kurban, *Lessons Learned from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries*, *Global Policy*, 2017, disponibile all'indirizzo <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12432>.

<sup>130</sup> H. de Haas, 'The Myth of Invasion', (2015), disponibile all'indirizzo <http://heindehaas.blogspot.com/2015/05/the-myth-of-invasion.html>.

<sup>131</sup> Decreto Legge n. 113/2018, primo "Decreto Sicurezza" noto anche come "Decreto Salvini" e Decreto Legge n. 53/2019, secondo "Decreto Sicurezza" noto anche come "Decreto Sicurezza bis".

<sup>132</sup> C. Corsi, 'Evaluating the 'Salvini Decreto': Doubts of Constitutional Legitimacy', EUI (2019), a [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB\\_2019\\_06\\_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y) e S. Carta, 'Oltre i porti chiusi: il nuovo decreto legge italiano sull'immigrazione e la sicurezza', (2018), disponibile all'indirizzo <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>.

<sup>133</sup> Corte Costituzionale Italiana, Sentenza 186/2020, 9 luglio 2020, ECLI: IT: COST: 2020: 186, [https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186](https://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186).

<sup>134</sup> Loi n. 2018-778 du 10 octobre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

e le garanzie individuali. Pertanto, Grecia, Italia e Francia hanno recentemente implementato politiche di migrazione controverse, che rischiano di essere in conflitto non solo con i loro principi costituzionali,<sup>135</sup> ma anche con il diritto consuetudinario internazionale (che proibisce l'espulsione collettiva degli stranieri e sancisce il principio di non respingimento).

La Bulgaria e il Portogallo hanno registrato una elevata vulnerabilità dei migranti e delle minoranze etniche all'intolleranza, alle campagne pubbliche aggressive e ai movimenti nazionalisti di estrema destra. Entrambi i paesi hanno anche segnalato un diffuso incitamento all'odio su Internet e minacce online contro i migranti. In molti casi, le misure adottate per combattere l'incitamento all'odio online sono inadeguate e le sanzioni non sono un deterrente.<sup>136</sup> Inoltre, il Portogallo ha segnalato la persistenza di casi di violenza della polizia contro migranti (brasiliani, ucraini, rumeni e moldavi) e minoranze (in particolare rom e afro-discendenti, ma anche musulmani, lesbiche, gay, bisessuali e transgender).

### *POLITICHE (LOCALI) RECENTI*

La definizione delle politiche migratorie è generalmente centralizzata a livello nazionale. Normalmente i governi nazionali hanno potere decisionale esclusivo sulla regolamentazione dei flussi migratori e sull'ammissione degli stranieri all'interno dei confini nazionali. Autorità territoriali, Regioni e Comuni non possono regolamentare in modo autonomo l'immigrazione e l'asilo. Tuttavia, queste entità territoriali sono competenti per l'integrazione sociale dei migranti e sono responsabili del coordinamento di diverse misure di assistenza come alloggio, assistenza sanitaria, istruzione e formazione. Ne consegue che le politiche di integrazione e le azioni positive (contro l'esclusione e la discriminazione dei migranti) sono solitamente nelle mani delle autorità locali. Tali entità territoriali, con il supporto delle organizzazioni della società civile, sono direttamente coinvolte nella progettazione e nell'attuazione di misure specifiche volte a garantire l'inclusione socio-economica dei migranti nella società ospitante. È importante notare che il processo di integrazione riguarda numerosi diritti umani e libertà fondamentali, tra l'altro la dignità sociale, la non discriminazione, il pieno sviluppo di ogni persona, l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.<sup>137</sup> Questi valori fondamentali sono sanciti sia negli strumenti di diritto internazionale (in particolare nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale)<sup>138</sup>, leggi nazionali e disposizioni costituzionali. Di conseguenza, la maggior parte dei partner coinvolti nel progetto R&C sono stati coinvolti nell'attuazione di interventi nazionali, regionali e locali volti a combattere la discriminazione basata sulla migrazione e sulla segregazione etnica.

Le città di Fortaleza (Brasile), Praia (Capo Verde), Dunkerque (Francia), Torino (Italia), Huelva e Jaen (Spagna) hanno adottato piani comunali di intervento contro la discriminazione basata sulla migrazione e sulla discriminazione etnica. Più precisamente, hanno introdotto

---

<sup>135</sup>Vedere Art. 10 (3) della Costituzione italiana ("Lo straniero al quale, nel suo Paese d'origine, è negato l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, avrà diritto all'asilo alle condizioni stabilite dalla legge.")

<sup>136</sup>Cfr. Rapporto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sul Portogallo, (2018), p. 9.

<sup>137</sup> Alcuni partner (come la Città di Torino) favoriscono il concetto di 'partecipazione interculturale' piuttosto che 'integrazione', dove il primo ha un focus specifico sull'impegno interculturale, un approccio inclusivo e partecipativo nella gestione di culture, comunità e persone, promuovendone la comprensione e l'interazione nella sfera pubblica.

<sup>138</sup>Vedere Art. 5, 6 e 7 Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1965.

azioni positive con l'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale dei migranti a livello comunale. Il Comune di Fortaleza ha finanziato una strategia locale per l'accoglienza di migranti e rifugiati, offrendo loro una residenza pubblica, denominata Centro-Dia, dove sono garantite condizioni di vita minime per tutti (tra l'altro abitazione, cibo e sicurezza, oltre ad assistenza legale). La città di Dunkerque ha finanziato azioni specifiche per garantire il diritto all'igiene ai rifugiati nel campo umanitario Grande-Synthe. Nella regione dell'Egeo Meridionale (Grecia), inclusa l'isola di Syros<sup>139</sup> gli interventi locali si sono concentrati principalmente sull'integrazione sociale e l'emancipazione economica degli immigrati, attraverso la fornitura di servizi di consulenza, supporto legale e mediazione interculturale. Inoltre, diverse organizzazioni e centri di ricerca hanno monitorato attivamente il fenomeno della discriminazione razziale (tra l'altro il Centro di prevenzione "THISEAS" delle Cicladi, l'Osservatorio antirazzista dell'Università dell'Egeo, il Centro di ricerca e sviluppo della Sacra Metropoli di Syros. Centro comunitario del Comune di Syros-Ermoupolis e Scuola Vardakeios di Ermoupolis). Allo stesso modo, la Regione Piemonte (Italia) ha attivato una forte Rete Regionale contro la Discriminazione,<sup>140</sup> un Fondo di solidarietà per la tutela giudiziaria delle vittime di discriminazione,<sup>141</sup> diverse iniziative di sensibilizzazione e attività di formazione per "agenti antidiscriminazione".<sup>142</sup> In Andalusia (Spagna), le province di Huelva e Jaen hanno adottato misure locali specifiche per l'integrazione sociale dei migranti. Gli interventi recenti si sono concentrati principalmente su iniziative educative e formazioni, più precisamente sui corsi di lingua spagnola e sulle classi IT&C. Inoltre, a causa della raccolta stagionale delle olive, la Provincia di Jaén ha creato una serie di Helpdesk per i lavoratori stagionali, oltre a servizi di alloggio e centri di cura per i figli dei lavoratori stagionali. Allo stesso modo, il Comune di Praia ha finanziato diverse iniziative di informazione per migranti che necessitano di accesso ai servizi di base (tra cui istruzione, assistenza sanitaria, sicurezza sociale e regolarizzazione) oltre a corsi di lingua e formazione professionale.

La Città di Torino ha sviluppato politiche interculturali avanzate e rappresenta un modello eccezionale.<sup>143</sup> Nel 2018 ha stabilito nuove "Linee guida per l'intercultura e la partecipazione",<sup>144</sup> nell'ottica di promuovere il pieno e paritario impegno di tutti nell'adozione delle politiche locali. Più recentemente, nel giugno 2020 la Città di Torino ha avviato una consultazione pubblica, secondo la quale i cittadini sono invitati a presentare proposte scritte finalizzate alla co-redazione del (nuovo) Accordo di Collaborazione per una Torino antirazzista.<sup>145</sup> La Città di Torino ha così affermato il proprio impegno nella lotta al razzismo e all'intolleranza basata sull'odio, consolidando anche il proprio approccio aperto e partecipativo nella definizione delle politiche pubbliche locali.

---

<sup>139</sup> Nel quadro della Strategia regionale per l'inclusione sociale, Lotta contro la povertà e tutte le forme di discriminazione, nell'ambito del NSRF (National Strategic Reference Framework 2014-2020).

<sup>140</sup> Vedere <http://www.piemontecontrolediscriminazioni.it/rete-regionale>.

<sup>141</sup> In italiano "Fondo per il patrocinio legale delle vittime di discriminazioni", [http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/07/attach/re201704\\_polsoc.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/07/attach/re201704_polsoc.pdf).

<sup>142</sup> Nell'ambito del Piano Regionale Triennale contro la Discriminazione (2018-2020), [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano\\_triennale\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf). Guarda anche <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antidiscriminazioni/rete-regionale-contro-discriminazioni>.

<sup>143</sup> Vedere <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/torino>.

<sup>144</sup> In italiano "Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l'Interculturalità e alla Partecipazione", [http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20di%20Torino\\_latest.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20di%20Torino_latest.pdf).

<sup>145</sup> In italiano "Patto di Collaborazione per una Torino Antirazzista", <http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/avviso-per-la-presentazione-di-proposte-di-collaborazione.pdf>. Vedere anche [http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article\\_152.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_152.shtml).

## 4. Conclusioni

Questa ricerca conferma che le disuguaglianze e la violenza persistono in ogni società, in ogni cultura, in ogni paese e territorio, da una piccola isola (come Syros) a una grande metropoli (come Fortaleza). Poiché l'intolleranza e le disparità esistono ovunque, ogni legislatore nazionale ed entità locale sentirà l'urgente necessità di affrontare questi problemi con l'obiettivo di raggiungere l'uguaglianza di fatto per tutti. I decisori statali e locali si impegnano a promuovere l'uguaglianza con tutti i mezzi, attraverso riforme legislative, attuazione di politiche sociali, strategie nazionali, azioni positive e piani di intervento locali.

Per quanto riguarda le disuguaglianze di genere è importante ricordare che la violenza di genere è la forma più disumanizzante di oppressione di genere. Per questo motivo, le autorità competenti nazionali e locali adotteranno politiche e misure che affrontino ugualmente la prevenzione, la protezione e la punizione della violenza, al fine di garantire un approccio globale e integrato contro la violenza di genere (come suggerito - in Europa - dalla Convenzione di Istanbul e dalla sua Struttura a 4 pilastri). Nell'ambito del progetto R&C, diversi legislatori hanno ampiamente privilegiato le riforme nazionali volte a rendere reato gli atti di violenza contro le donne e ad affrontare le inadeguatezze delle disposizioni di diritto penale (procedurale). In questo modo non sono riusciti a riconoscere appieno la dimensione strutturale del fenomeno. Infatti, le riforme penali non sono sufficienti per affrontare le ragioni sociali e culturali della violenza contro le donne. Gli atteggiamenti e gli stereotipi patriarcali diffusi dovrebbero essere affrontati con interventi sistematici, comprese iniziative di educazione, sensibilizzazione, formazione di professionisti e, più in generale, misure preventive volte a combattere modelli di comportamento sociali e culturali sessisti basati sull'idea di inferiorità delle donne. Per raggiungere questo obiettivo, gli attori regionali e urbani svolgono un ruolo essenziale. Pur non avendo competenze in materia di diritto penale, sono i veri protagonisti dell'efficace attuazione della legislazione sulla parità e delle politiche sociali. Per questo motivo, gli attori territoriali dovrebbero garantire un sistema olistico di prevenzione e protezione per le vittime di violenza di genere,

La violenza di genere è stata spesso considerata non solo come un fenomeno diffuso che colpisce le donne, ma anche la comunità LGBT. In effetti, la maggior parte dei partner coinvolti nel progetto R&C ha registrato che le persone LGBT sono spesso vittime di intolleranza, crimini d'odio e incitamento all'odio. Purtroppo, in molti paesi queste forme di discriminazione e violenza rimangono invisibili e non perseguite. Di conseguenza, questa ricerca intende evidenziare che la discriminazione e la violenza nei confronti della comunità LGBT dovrebbero meritare maggiore attenzione sia a livello nazionale che locale.

La discriminazione e la violenza basate sulla migrazione rappresentano un fenomeno più complesso. In primo luogo, non esiste una definizione universalmente accettata di "migrante". In secondo luogo, le politiche migratorie sono solitamente influenzate dalle esigenze territoriali. Allo stesso modo, le politiche di integrazione (o "interculturale") sono influenzate dalle sensibilità locali. Ad esempio, alcuni territori sono tradizionalmente considerati una zona di transito a causa della loro posizione geostrategica (come Capo Verde che collega America, Europa e Africa) e, di conseguenza, hanno una tradizione consolidata nell'affrontare la migrazione. Altri paesi sono stati esposti ad arrivi "insostenibili" di richiedenti

asilo e migranti solo negli ultimi anni. Inoltre, alcuni territori sono caratterizzati dall'emigrazione piuttosto che dall'immigrazione (come la Romania, che è uno dei paesi europei con la più grande popolazione di emigrati). Nonostante queste differenze territoriali, le rivendicazioni di nazionalismo e sentimenti anti-immigrati (xenofobi) rappresentano una tendenza comune. Infatti, i recenti interventi hanno principalmente privilegiato la necessità di (ri) acquisire il controllo sui territori nazionali e, di conseguenza, attuare respingimenti alle frontiere e altri ostacoli per i migranti. In questo modo, i legislatori nazionali non sono riusciti a conciliare adeguatamente la necessità di affrontare le questioni migratorie comprendendo la loro dimensione umanitaria. Di conseguenza, non solo hanno minato lo status di richiedenti asilo e rifugiati, ma hanno anche violato il principio di non respingimento, nonché il diritto internazionale sui diritti umani e i principi costituzionali nazionali. Inoltre, hanno influenzato negativamente l'attuazione delle norme antidiscriminazione e delle politiche inclusive a livello nazionale.