



Ca' Foscari  
University  
of Venice

Master's Degree programme – Second Cycle

(D.M. 270/2004)

in International Relations

Final Thesis

**Making the Invisible Visible;  
Women's Rights in Montenegro and European  
Integration.**

**Supervisor**

Prof. Antonio Trampus

**Graduant**

Ana Grbac 984490

**Academic Year**

2021 / 2022

# TABLE OF CONTENTS

|   |    |
|---|----|
| <i>INTRODUZIONE</i> .....   | 4  |
| <i>ABSTRACT</i> .....   | 8  |
| <br><i>CAPITOLO I - LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE. ANALISI DEL FENOMENO</i>   |    |
| <i>1. Premessa</i> .....  | 10 |
| <i>1.1. I caratteri della violenza contro le donne</i> .....  | 14 |
| <i>1.2. Le forme</i> .....  | 18 |
| <i>1.3. Il patriarcato come causa storica della violenza contro le donne: tra conflitto domestico e non domestico</i> ..... | 20 |
| <i>1.4. Profili normativi nazionali e internazionali. L'esperienza italiana</i> .....                                       | 23 |
| <i>2. La Convenzione di Istanbul. La violenza contro le donne nei paesi Balcani</i> .....                                   | 26 |
| <i>2.1. Il Montenegro fra storia e patriarcato</i> .....  | 34 |
| <br><i>CAPITOLO II- I DIRITTI DELLE DONNE IN MONTENEGRO</i>   |    |
| <i>1. Introduzione</i> .....  | 38 |
| <i>2. La società</i> .....  | 40 |
| <i>3. La normalizzazione della violenza contro le donne</i> .....   | 43 |

|    |  |           |
|----|--|-----------|
| 4. | <i>L'inefficienza del sistema legislativo.....</i>                 | <i>59</i> |
| 5. | <i>La discriminazione delle donne nel mondo del lavoro.....</i>    | <i>53</i> |
| 6. | <i>Il ruolo della donna nelle istituzioni rappresentative.....</i> | <i>57</i> |

***CAPITOLO III - L'INFLUENZA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELLE DONNE IN MONTENEGRO***

|    |  |           |
|----|--|-----------|
| 1. | <i>Integrazione europea e Montenegro.....</i>                      | <i>59</i> |
| 2. | <i>La situazione antecedente al 2006.....</i>                      | <i>64</i> |
| 3. | <i>I trattati sui diritti umani ratificati dal Montenegro.....</i> | <i>66</i> |
| 4. | <i>La situazione attuale.....</i>                                  | <i>69</i> |

|  |                         |           |
|--|-------------------------|-----------|
|  | <i>CONCLUSIONI.....</i> | <i>78</i> |
|--|-------------------------|-----------|

***BIBLIOGRAFIA***

## **INTRODUZIONE**

Il presente lavoro si propone di analizzare la violenza contro le donne in Montenegro (VAW). La violenza contro le donne è un problema sociale diffuso a livello mondiale e avente a che fare con la violazione di diritti umani, come la dignità, l'integrità fisica e il diritto alla vita. Il termine comprende diversi crimini (sia fisici che psicologici). La violenza contro le donne e la violenza domestica (DV) sono state recentemente riconosciute dal Consiglio d'Europa come violenza di genere di natura strutturale radicata nella società contemporanea.

Le donne in Montenegro costituiscono il 50,2% della popolazione. Tuttavia, la loro piccola maggioranza non garantisce loro l'uguaglianza nella società. Il Montenegro rimane per lo più una società patriarcale, in cui le donne sono generalmente poste in una posizione subordinata alle loro controparti maschili. Il ruolo primario delle donne tende ad essere quello di casalinghe.

L'attuale disuguaglianza è dunque il prodotto di una società molto patriarcale. La violenza domestica viola i diritti umani fondamentali delle donne alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla parità di protezione davanti alla legge e alla libertà dalla tortura. Nonostante il crescente sostegno e la campagna contro la violenza delle donne da parte degli attivisti e l'esistenza di gruppi per i diritti delle donne, si registrano ancora episodi di violenza e violazione dei diritti delle donne. È un dato di fatto che le donne di solito sono scoraggiate dal denunciare le violenze a causa di vari fattori, come la dipendenza finanziaria dall'aggressore, la paura di ritorsioni e stigmatizzazioni, la mancanza di fiducia negli attori del sistema, l'assenza di meccanismi efficaci per prevenire la violenza ripetuta e mancanza di informazioni sui loro diritti.

Sebbene il diritto all'istruzione sia socialmente approvata, quello al lavoro fuori casa non lo è. Le donne costituiscono il 43% della forza lavoro e questo numero sta diminuendo ogni anno. Le donne che sono fuori dal focolaio domestico sono principalmente impiegate nei lavori del settore dei servizi a bassa retribuzione. Nel regno dei ruoli di leadership, la composizione del parlamento negli ultimi anni è stata di circa il 10-11% femminile, mentre il 12% delle donne è rappresentato in posizioni a livello di gabinetto.

Desto preoccupazione il fatto che la violenza domestica – abusi fisici ed emotivi – tende a verificarsi con un certo grado di frequenza. In effetti, alcuni rapporti suggeriscono che una donna su tre in Montenegro è stata vittima di violenza fisica. Anche le molestie sessuali e la discriminazione sono un problema, manifestato dagli eventi quotidiani per le donne in Montenegro. Anche la tratta e la prostituzione di donne e bambini presentano sfide preoccupanti.

Alla luce di quanto fin qui esposto, nel primo capitolo del presente lavoro si affronterà la natura e l'origine della violenza contro le donne., con particolare riferimento al fenomeno montenegrino e l'analisi della disuguaglianza delle donne in Montenegro.

Nel secondo capitolo si tratterà principalmente della condizione delle donne in Montenegro e nella società montenegrina, della normalizzazione della violenza contro le donne, dell'inefficienza del sistema legislativo e delle scarse tutele nazionali impartite alla società femminile, della discriminazione delle donne nel mondo del lavoro e infine del suo ruolo nelle istituzioni rappresentative

Il terzo ed ultimo capitolo tratterà dei rapporti tra Montenegro ed Unione Europea: nello specifico, si analizzerà la situazione montenegrina antecedente ai negoziati con l'Unione Europea e in che modo la volontà di entrare a far parte di questa comunità abbia influenzato il sistema giuridico e la tutela dei diritti delle donne in Montenegro.

L'Unione Europea è il più grande donatore e investitore in Montenegro. Dal 2007 ha stanziato più di 610 milioni di euro in sovvenzioni per migliorare la vita dei cittadini montenegrini. Attraverso centinaia di progetti realizzati insieme alle autorità statali e locali, alle organizzazioni della società civile, alle imprese e ai cittadini, l'Unione Europea ha portato un vero cambiamento in Montenegro negli ultimi 15 anni. In Montenegro, l'Unione Europea costruisce scuole, case e fattorie, investe denaro nella produzione di cibo sano e migliora e modernizza i servizi sanitari. Fornisce supporto alla complessa riforma della pubblica amministrazione, ma anche ai disoccupati, dando loro la possibilità di avviare un'attività in proprio. Aiuta anche a proteggere fiumi, laghi, foreste e prati montenegrini, cercando di instillare gli standard europei di protezione della natura. Inoltre, offre ai giovani l'opportunità di studiare all'estero, ma anche di acquisire nuove conoscenze e abilità attraverso l'apprendimento informale. L'UE è particolarmente impegnata ad aiutare i gruppi vulnerabili e, di conseguenza, le donne, le minoranze, la comunità LGBT, i giovani e le persone con disabilità oggi hanno più diritti e una migliore protezione grazie ai suoi investimenti.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>EU Projects with Montenegro, [https://www.eeas.europa.eu/montenegro/eu-projects-montenegro\\_en?s=225](https://www.eeas.europa.eu/montenegro/eu-projects-montenegro_en?s=225)

Si parlerà poi dei trattati internazionali sui diritti umani ratificati dal Montenegro. Un importantissimo passo per la tutela dei diritti delle donne è stato fatto nel 2013 attraverso la ratifica della Convenzione di Istanbul. La Convenzione di Istanbul mira a prevenire la violenza, proteggere le vittime e punire i colpevoli. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa è diventata la prima convenzione internazionale sulla violenza contro le donne che, tra l'altro, fornisce standard minimi comuni per la prevenzione, l'individuazione e la criminalizzazione della violenza contro le donne. Tuttavia, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica si basa sulla comprensione che la violenza contro le donne è una forma di violenza di genere che viene commessa contro le donne perché sono donne. È obbligo dello Stato affrontarlo pienamente in tutte le sue forme e adottare misure per prevenire la violenza contro le donne, proteggere le sue vittime e perseguire i colpevoli. In caso contrario, la responsabilità sarebbe dello Stato. La convenzione non lascia dubbi: non può esserci vera uguaglianza tra donne e uomini se le donne subiscono violenza di genere su larga scala e le agenzie e le istituzioni statali chiudono un occhio. Secondo un'indagine dell'UNDP, ogni altra donna in Montenegro ha subito violenze nel corso della sua vita, con una vittima di violenza su cinque nell'anno precedente. Dobbiamo essere consapevoli che la violenza contro le donne non può essere completamente sradicata solo da leggi e sanzioni. Il risultato atteso dell'analisi è di essere in grado di identificare quali progressi sono stati compiuti e dove sono necessari ulteriori miglioramenti per l'uguaglianza delle donne in Montenegro. Una vita senza violenza è un diritto di ogni donna.

## **ABSTRACT**

The main goal of this thesis is to analyse the violence against women in Montenegro(VAW). Violence Against Women and Domestic Violence (DV) have recently been recognized by the Council of Europe as gender-based violence of a structural nature rooted in contemporary society.

The first chapter of this work focuses on the nature and origin of violence against women. The main concern of this analysis is to elaborate the inequality of women in Montenegro. In the second chapter I will mainly focus



on situation in Montenegro. I will then deepen on how the present inequality is a product of a very patriarchal society. Domestic violence violates women's fundamental human rights to life, liberty, and security of person, equal protection before the law, and freedom from torture. Despite the growing support and campaigning against women's violence by activists, women's rights groups it seems that the negative news about violation of women's rights still prevails. It is a fact that women usually are discouraged from reporting the violence because of various factors, such as financial dependence on the abuser, fear of retribution and stigmatization, lack of confidence in system actors, the absence of effective mechanisms to prevent repeat violence, and lack of information about their rights. The third chapter will be focused on Human Rights International Treaties and Montenegro's European integration. In 2013, the Istanbul convention was signed in Montenegro. The Istanbul Convention aims to prevent violence, protect victims and punish the guilty. The Istanbul Convention of the Council of Europe became the first international convention on violence against women which, among others, provides minimum common standards for the prevention, detection and criminalization of violence against women. Nevertheless, The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence is based on the understanding that violence against women is a form of gender-based violence that is committed against women because they are women. It is the obligation of the state to fully address it in all its forms and to take measures to prevent violence against women, protect its victims and prosecute the perpetrators. Failure to do so would make it the responsibility of the state. The convention leaves no doubt: there can be no real equality between women and men if women experience gender-based violence on a large-scale and state agencies and institutions turn a blind eye. According to an UNDP survey, in Montenegro one out of two women has experienced violence during her lifetime, with one in five victims of violence in the previous year(2016). We must be aware that violence against women cannot be completely eradicated only by laws and

penalties. The expect result of the analysis is to be able to identify what progress has been made and where further improvements are needed for a women's equality in Montenegro. A life without violence is every woman's right.

## **CAPITOLO I**

### **LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE.**

#### **ANALISI DEL FENOMENO**

SOMMARIO: 1. Premessa – 1.1. I caratteri della violenza contro le donne – 1.2. Le forme – 1.3. Il patriarcato come causa storica della violenza contro le donne: tra conflitto domestico e non domestico – 1.4. Profili normativi nazionali e

internazionali. L'esperienza italiana – 2. La Convenzione di Istanbul. La violenza contro le donne nei paesi Balcani. – 2.1. Il Montenegro fra storia e patriarcato.

## **1. Premessa.**

Storicamente la violenza contro le donne è qualificata come un affare di natura privata. Per fortuna al giorno d'oggi, soprattutto a seguito di una serie di accadimenti, si nota un miglioramento rispetto alla situazione antecedente tanto da considerare tale problematica come un affare che coinvolge l'intera società circostante. In passato, si era soliti definirlo come un problema "privato" perché gli episodi di violenza si verificavano proprio all'interno delle mura domestiche, un luogo che per definizione dovrebbe essere il rifugio sicuro per ogni uomo. Inizialmente, i suddetti episodi di violenza venivano esclusivamente attribuiti a uomini di basso ceto sociale, dunque, a uomini violenti poveri, sfruttati e alcolizzati che si vendicavano sulle donne appartenenti allo stesso ceto sociale. Ma attualmente tale fenomeno si è esteso in diverse zone del mondo e abbraccia diverse culture e livelli sociali.

Per dare una definizione di "violenza", occorre osservare diversi contesti di riferimento. Le relazioni umane sono soggette a forti sentimenti come l'amore che sfocia spesso in diverse forme di odio - all'interno delle quali l'uomo tende ad associare il corpo, attraverso gli abusi e la violenza, al concetto di "proprietà" o di "cosa". Tale pensiero si è diffuso nel corso della storia a scapito soprattutto della figura della donna.

Sigmund Freud, nell'opera *Disagio della civiltà* del 1929, spiega che la natura dell'uomo sia stata condizionata dall'istituzione della proprietà privata, poiché chi rimane escluso dal suo possesso, per forza di cose, si trova a ribellarsi al suo possessore o comunque, ne rimane vittima.<sup>2</sup> Così scriveva "se si abolisse la proprietà privata, se tutti i beni fossero messi in comune e tutti potessero partecipare al loro godimento, malevolenza e ostilità tra gli uomini

---

<sup>2</sup> S. FREUD, *Il disagio della civiltà*, in S. MISTURA (a cura di), Einaudi, 2010.

scomparirebbero [...] Nulla cambia nell'essenza dell'aggressione. Essa non è stata creata dalla proprietà, dominava quasi senza restrizione nei tempi primordiali, quando la proprietà era ancora estremamente ridotta, già si mostra nel comportamento dei bambini [...] costituisce il sostrato di ogni relazione tenera e amorosa tra esseri umani, con l'unica eccezione, forse, di quella tra madre e il figlio maschio”<sup>3</sup>.

Perciò, i sentimenti di amore nelle relazioni tra uomo e donna possono essere fortemente collegati ai sentimenti di odio. Tuttavia, ciò si riassume in un risvolto patologico delle relazioni sentimentali e può sfociare in una vera e propria violenza di genere.

Da quanto fin ora esposto, emerge che la questione della violenza sulle donne attiene non solo a un problema di natura civile ma anche di natura socioculturale in quanto coinvolge parallelamente gruppi etnici, famiglie, istituzioni, bambini. Si tratta di una questione che ha radici ben più profonde di quanto crediamo e gli eventi storici ne sono la dimostrazione: essa ha a che fare con la storica *subalternità* della donna nei confronti dell'uomo. Ad oggi, la violenza sulle donne è un fatto che pacificamente trasgredisce i diritti umani delle donne di qualunque età e che, ciò nonostante, continua a persistere nella società.

Nell'epoca greco-romana la donna aveva un ruolo marginale essendo totalmente oggetto della tutela maschile. Era persino considerata una sorta di premio per i vincitori di gare e in questo caso lo stupro era “giustificato”. Veniva esclusa dalla vita pubblica e dall'esercizio delle funzioni civili. La sua attività principale consisteva nel preparare le figlie al rispetto dei valori tradizionali e al matrimonio. Con l'atto matrimoniale, la donna diveniva oggetto della tutela maschile e durante il matrimonio la sua funzione era meramente riproduttiva e veniva perennemente controllata. Le leggi vigenti erano estremamente severe prevedendo come reato le relazioni nate al di fuori del matrimonio a cui

---

<sup>3</sup> L. MELANDRI, *Amore e violenza: il fattore molesto della civiltà. Un'analisi sociologica del rapporto tra i sessi nel corso della storia*, Torino, Bollati Boringhieri Editore, 2011, p. 16, in Corpus, Cronopio, Napoli, 1995, p. 56

seguivano delle punizioni, anche se la donna coinvolta era vedova o non impegnata. Gli studiosi ricostruendo gli eventi di questo mondo hanno rinvenuto che negli strati sociali inferiori la violenza si manifestava in maniera acuta.<sup>4</sup>

Nel corso dei secoli, la condizione della donna non sembrava migliorare: ad esempio, ella nell'Ottocento avrebbe dovuto informare il marito di ogni accadimento o conversazione avvenuta in sua assenza. Ciò sta a significare che per le sole loro corrispondenze private le donne avrebbero potuto essere accusate di adulterio. La donna non godeva di alcuna libertà di scelta: era costretta ad abitare nel luogo scelto unicamente dal marito, non poteva sottrarsi alla volontà del marito, neppure in ambito sessuale. La donna che non si fosse concessa al marito poteva essere picchiata dallo stesso o costretta all'atto sessuale, dunque, si trattava di vera e propria autorizzazione alla violenza sessuale. Eventuali tradimenti compiuti dalla moglie portavano alla sua condanna a morte.

Anche in epoche più recenti, la donna conduceva una vita molto frenata, non possedeva conti correnti presso banche, non poteva citare in tribunale il marito seppur violento, non poteva studiare. In questo contesto maschilista iniziarono ad emergere personaggi femminili importanti per la storia che cercavano di opporsi al maschilismo di quei tempi. Ad esempio, Maria Montessori decise di intraprendere gli studi di medicina divenendo la più grande neuropsichiatra infantile oppure le sorelle Brontë che decisero di intraprendere la carriera di scrittrici con uno pseudonimo maschile evitando fallimenti a causa di pregiudizi di quel tempo. Quindi, per le donne l'istruzione è stata sia una via per fuggire dal maschilismo evitando di sottomettersi e sia un modo per acculturarsi personalmente.

Un'altra figura femminile sottomessa dagli uomini è stata la Principessa Marianna Alliata Valguarnera d'Ucrà. La sua storia ha ispirato il libro di Dacia Maraini intitolato "*La lunga vita di Marianna d'Ucrà*". Quest'ultima fu data in

---

<sup>4</sup>M. I. NUNEZ PAZ, *Diritti e doveri delle donne di Roma*, 2020, in [https://www.storicang.it/a/donne-di-roma\\_14663](https://www.storicang.it/a/donne-di-roma_14663)

sposa a suo zio Pietro ben più grande di lei e da cui ebbe tre figli: ovviamente era un matrimonio infelice dove la donna non poteva non sentirsi una prigioniera. L'unico modo per passare il tempo consisteva nella lettura, seppur contro il consenso del marito, temendo che le teorie illuministiche in circolazione a quel tempo potessero intaccare la superiorità delle nobildonne. Una volta deceduto il marito, la donna riuscì a ricordarsi il trauma subito da bambina: uno stupro compiuto proprio dallo zio Pietro, datole poi in sposa dal padre consapevole del misfatto e desideroso di portare a termine un "matrimonio riparatore".

La storia della principessa Marianna è comparabile alla condizione delle donne d'Europa di due secoli fa. Nonostante la donna provenisse da una famiglia di alto ceto sociale e quindi ella godesse di diritti più ampi rispetto alle altre donne di bassa classe sociale, i suoi diritti erano stati comunque compressi. Ad ogni modo, la principessa d'Ucrà cercò, per quanto possibile, di lottare per annientare quelle consuetudini sul trattamento della donna da parte dell'uomo e dell'intera società.

Innumerevoli sono le storie di donne che, al pari della principessa Marianna, lottarono e riuscirono ad ottenere condizioni di parità tra uomo e donna. Si pensi, ad esempio, alla *Dichiarazione dei Diritti della Donna e della Cittadina* del 1791 scritta da Olympe de Gouges nella quale si pretende il riconoscimento degli stessi diritti già riconosciuti agli uomini.

Se ad oggi le donne occidentali godono degli stessi diritti civili e politici degli uomini, ciò lo si deve alle conquiste da esse stesse ottenute. Se è vero, dunque, che da un lato si ebbero grandi conquiste, dall'altro è anche vero che nella sostanza esistono ancora numerose differenze tra uomo e donna. Infatti, in diversi paesi si verificano ancora episodi che denotano un regime di disparità di trattamento tra uomo e donna.

Spetta a tutti collaborare per far sì che la violenza di genere diventi un problema del passato. Nonostante i comportamenti violenti verso la donna esistono sin dall'antichità, purtroppo questi risultano più che radicati nella

tradizione culturale, nel tessuto sociale, nell'ambito lavorativo. La donna, ancora oggi, in alcuni contesti sociali viene sottoposta continuamente a diverse forme di violenza: subisce giudizi per il modo di vestire, non si considera offesa se stuprata, non è libera di scegliere fra carriera e famiglia e così via. La storia, come diceva Macchiavelli, è maestra di vita nel senso che gli errori del passato non dovrebbero essere commessi nuovamente, ma quanto pare, non può parlarsi in questi termini al riguardo.

### **1.1. I caratteri della violenza contro le donne**

La violenza contro le donne è una violenza di genere. Si parla di violenza di genere in quanto la violenza contro le donne ha a che fare con la storica prevaricazione degli uomini sulle donne. Ad oggi il fenomeno è sottovalutato e si crede si tratti di un problema poco diffuso. Nella realtà, i fenomeni che vengono denunciati annualmente sono molto meno rispetto a quelli effettivi perché, molto spesso, la vittima di violenza tende a nascondere gli spiacevoli accadimenti perché minacciata dall'autore della violenza o perché teme che denunciare le violenze possa ripercuotersi contro di lei. La violenza è una caratteristica intrinseca delle società patriarcali fondate sull'autorità del *pater familias*, il quale esercita la propria autorità nei confronti delle donne e dei minori. In queste società, l'abuso non coincide con una patologia individuale - permanente o temporanea - ma è elemento fondamentale e distintivo di una società fondata sulla disuguaglianza dei rapporti tra uomo e donna, in cui il primo gode di privilegi di cui la donna non godrà mai. In passato, nelle cittadine italiane erano frequenti e autorizzati episodi di questo tipo di violenza. A Trieste, ad esempio, erano ammesse le percosse, le amputazioni in quanto vigevano norme e disposizioni che attribuivano al *pater familias* il potere di guidare la disciplina di ogni componente della propria famiglia.

Secondo un rapporto dell'OMS - "*Valutazione globale e regionale della violenza contro le donne: diffusione e conseguenze sulla salute degli abusi sessuali*"

*da parte di un partner intimo o da sconosciuti*" - un terzo delle donne ha subito, nel corso della sua vita, abusi fisici o sessuali da parte di un uomo.<sup>5</sup> Nel rapporto si osserva che la violenza contro le donne non proviene da uomini ad esse estranee, piuttosto da uomini ad esse vicine. Invero, la forma di violenza più comune che colpisce il 30% delle donne, proviene da un soggetto intimo (marito, partner, ex partner, amici, colleghi di lavoro e vicini di casa).

Ciò che stupisce è che non è possibile individuare caratteristiche o disturbi che accomunano l'uomo che maltratta la donna: non vi sono distinzioni di razza, età e condizioni socioeconomiche.

Si suole classificare diverse tipologie di violenza: vi è la violenza familiare, che comprende, oltre alla violenza sulle donne (madri, mogli, sorelle), anche gli abusi sui minori e sugli anziani; la violenza sulle donne, che include anche le molestie di natura sessuale perpetuate in qualsiasi luogo, gli stupri di guerra, le aggressioni verbali e sessuali provenienti da sconosciuti, l'infibulazione in alcune realtà del mondo.

La violenza contro le donne manifestatasi in ambito familiare può assumere i connotati non solo della violenza fisica, ma anche psicologica e sessuale. A partire dagli anni '70 del secolo scorso, i movimenti femministi occidentali iniziarono ad occuparsi della violenza di genere, soprattutto della violenza fisica sia in ambienti domestici che non domestici. Dalla lotta per la parità di diritti si giunge alla lotta per l'eliminazione di qualsiasi forma di violenza attuata dal marito o dal padre-padrone: iniziarono ad essere creati i primi centri antiviolenza, case gestite da associazioni ad hoc pronte ad accogliere donne e ragazze vittime di violenza.

Le prime strutture preposte alla tutela delle donne vittime di violenza in Italia iniziarono a sorgere alla fine degli anni Novanta, tra cui la "*casa delle donne per non subire violenza*" di Bologna e la "*casa delle donne maltrattate*" di Milano.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, IL RAPPORTO DELL'OMS DEFINISCE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE "UN PROBLEMA DI SALUTE DI PROPORZIONI GLOBALI ENORMI, in [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_942\\_listaFile\\_itemName\\_0\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_942_listaFile_itemName_0_file.pdf)

<sup>6</sup>Casa delle donne per non subire violenza, Bologna, <https://www.casadonne.it/chi-siamo/storia/>



Quanto alla contrattazione internazionale, i primi accordi internazionali sul tema risalgono ai primi del Novecento. Dopo la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si approvarono una serie di trattati internazionali sui diritti delle donne<sup>7</sup> che non mantennero a lungo rilevanza politica, e conseguentemente si pensò l'introduzione nei vari trattati norme di carattere generale riguardanti la non discriminazione.<sup>8</sup>

Nel 1967 la Commissione dei Diritti Umani dell'ONU elaborò una dichiarazione sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione contro le donne. Quest'ultima non imponeva agli Stati precisi vincoli giuridici da rispettare, bensì si limitava a richiamare l'attenzione sull'esigenza politica di garantire alle donne una difesa dalle discriminazioni.

Gli emendamenti al testo ed il negoziato sui singoli articoli proseguirono e solo alla fine degli anni '70, si giunse all'approvazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della *“Convenzione per l'eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne”* (CEDAW) il 18 dicembre del 1979. La CEDAW segnò una rivoluzione copernicana nella storia della lotta per il riconoscimento dei diritti umani delle donne in quanto nel suo preambolo si osserva per la prima volta che *“la discriminazione contro le donne viola i principi della parità dei diritti e del rispetto della dignità umana, costituisce un ostacolo alla partecipazione delle donne, in condizioni pari agli uomini, alla vita politica, sociale, economica e culturale del loro paese, impedisce la crescita del benessere della società e della famiglia e rende più difficile il pieno sviluppo delle potenzialità delle donne al servizio del loro paese e dell'umanità”*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Convenzione sui diritti politici delle donne (1952) e la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate (1957).

<sup>8</sup>Come quelle contenute nell'art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nei due Patti del 1966 sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, e in tutti i principali trattati in materia di diritti umani.

<sup>9</sup>CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE SULL'ELIMINAZIONE DI TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE, (Convention on the Elimination of Allforms of Discrimination Against Women - CEDAW), [https://www.difesa.it/SMD/approfondimenti/Documents/1\\_corso\\_GA/CEDAW\\_CONVENZIONE.pdf](https://www.difesa.it/SMD/approfondimenti/Documents/1_corso_GA/CEDAW_CONVENZIONE.pdf)

Nonostante però la Convenzione in questione sia considerata il principale trattato internazionale in materia di diritti umani delle donne, tuttavia in essa non si rivengono norme specifiche sull'obbligo degli Stati di adozione di misure contro la violenza contro le donne. Negli anni che seguirono l'emanazione della CEDAW, si dedicò sempre più attenzione al tema della violenza e solo nel 1993 durante la Conferenza di Vienna sui diritti umani, si diede una definizione della violenza contro le donne, colmando la lacuna lasciata dalla CEDAW. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993<sup>10</sup>, infatti, all'art.1 recita che *“ai fini della presente Dichiarazione l'espressione "violenza contro le donne" significa ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata”*<sup>11</sup>. Dall'ampia definizione data dalla suddetta Dichiarazione emerge che le Nazioni Unite vogliono tutelare qualsiasi tipo di violenza contro le donne (sia sofferenza fisica che psichica), che sia stata attuata da chiunque e in qualunque posto del mondo (ambiente pubblico o privato). Non può dirsi, infatti, che tale fenomeno sia circoscritto a una determinata zona geografica ma, al contrario, esso è un fenomeno trasversale presente soprattutto nei paesi maggiormente civilizzati. L'unica differenza attiene alla gestione concreta del fenomeno nelle varie parti del mondo.

## **1.2. Le forme**

Tra le varie forme di violenza ricorre l'espressione “violenza domestica”, la quale è molto comune nell'ambito familiare o nella cerchia dei conoscenti. Essa viene messa in atto mediante percosse, minacce, maltrattamenti fisici,

---

<sup>10</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993.

<sup>11</sup> Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (1993), [https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Dichiarazione-%20sulleeliminazione-della-violenza-contro-le-donne-1993/27](https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-%20sulleeliminazione-della-violenza-contro-le-donne-1993/27)

umiliazioni Dunque, nasce in un luogo che per la donna dovrebbe essere un rifugio. La perpetratazione della violenza è di difficile identificazione in quanto si verifica gradualmente e in episodi sporadici: a volte le vittime non riescono ad uscirne per timore del compagno ed altre volte rimangono sottomesse da questo amore “malato”. Tale violenza colpisce psicologicamente la donna incastrata in un legame complicato provando emozioni ambivalenti verso il partner; può capitare che le donne non riescano a distinguere la realtà dalle loro emozioni senza rendersi conto della gravità degli atti del partner.

Dal punto di vista pratico, la violenza di natura domestica si riassume in una serie di comportamenti diretti a stabilire e a mantenere il controllo sulla vittima utilizzando la denigrazione, la minaccia di violenza fisica, la violenza fisica, la distruzione di oggetti, l'isolamento dagli amici/parenti, ecc.<sup>12</sup>

Nell'Antica Grecia il genere femminile era oggetto di un retaggio culturale maschilista, dove l'uomo usava la violenza per affermare nei confronti della donna la sua supremazia, la sua autorità e il suo potere. Infatti, una brava moglie non doveva scatenare l'ira del marito ed essa aveva il compito di tramandare alla figlia i comportamenti rispettosi verso il futuro marito. Ad oggi, per fortuna, non è più così.

I conflitti tra uomo e donna, o meglio, tra uomo e donna legati da una relazione sentimentale, sono spesso causati da parte dell'uomo che si rifiuta di accettare la fine della relazione. Quindi, non si tratta di conflitto di coppia bensì di predominio esercitato sull'altro. La personalità di uno prevale con violenza sulla parte ritenuta debole. Stando ai numeri, il 13,6% (2 milioni 800 mila) delle donne ha subito violenze fisiche o sessuali da partner o ex partner, di cui il 5,2% (855 mila) subiva violenze da partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner. La maggior parte di esse ha lasciato il proprio partner violento proprio a causa della violenza subita (68,6%). Il 41,7% delle donne ha deciso di interrompere la relazione per questo specifico motivo, invece per il

---

<sup>12</sup>P. ROMITO, M. MELATO, *La violenza sulle donne e sui minori. Una guida per chi lavora sul campo*, pp. 141-146.

26,8% è stato un elemento importante della decisione, seppur non esclusivo.<sup>13</sup> Le ricerche statistiche attestano che le donne con un'età compresa fra i 16 e i 70 anni hanno subito almeno una violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita (circa il 31,5% - 6 milioni 788mila). Si desume che spesso sono i conoscenti e i partner a compiere violenze per motivi futili, i quali hanno un facile controllo sulla donna impaurendola talmente tanto che opprimerà la sua libertà, i suoi pensieri, le sue emozioni. Quando decide di separarsi, la donna è in costante pericolo perché, rifiutando il proprio compagno violento, quest'ultimo potrebbe reagire in maniera avventata e senza nessun previo dialogo.

Recentemente si è verificato un aumento del numero di vittime femminili pari al 59% , ciò è dovuto all'emergenza sanitaria iniziata nel 2020. Tale situazione ha costretto donne e figli a vivere presso la propria abitazione con mariti violenti, essendo continuamente esposti alla violenza di quest'ultimi. Tra marzo e ottobre 2020 sono state effettuate numerose richieste di aiuto tramite telefono e segnalazioni per casi di violenza che costituiscono il 45,8% (10.577 ).<sup>14</sup>

Altra forma è quella psicologica, che si riassume in ogni forma di offesa verbale o non fisica in grado di offendere, mortificare e umiliare la donna in quanto tale. Può manifestarsi attraverso insulti in privato e/o in pubblico, minacce o ricatti materiali o morali verso la persona o le persone a lei vicine, controllo compulsivo delle azioni e dei comportamenti della donna, stalking, gelosia, imposizione della bigamia, sottrazione del passaporto, del permesso di soggiorno o di altri documenti, obbligo di tornare al paese d'origine, matrimonio precoce o forzato, ecc. Con riguardo a questi ultimi, deve osservarsi che sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, vi sono alcune forme di violenza "autorizzate".

---

<sup>13</sup>ISTAT, *Il numero delle vittime e le forme di violenza*, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza>

<sup>14</sup> Salute.gov.it

Violenza fisica e violenza psicologica sono collegate: di base esse coesistono e convivono, in quanto è raro che vi sia violenza fisica senza violenza psicologica. Tuttavia, la sola violenza psicologica è molto più difficile da dimostrare: la violenza psicologica non lascia segni visibili all'esterno e l'uomo accusa la vittima di ingiuria.

### **1.3. Il patriarcato come causa storica della violenza contro le donne: tra conflitto domestico e non domestico.**

Fra i fattori che hanno dato origine alla violenza delle donne rientra il patriarcato: un istituto conservatore dove la donna è considerata come un oggetto. La differenza fra uomo e donna era sempre più evidente nel contesto patriarcale. Era l'uomo ad avere il potere e il comando all'interno della sua famiglia e gli altri membri ne erano gli esecutori.

Sotto il suo controllo veniva mantenuta in maniera funzionale e costante la divisione del lavoro in base al genere, cioè tra lavori "maschili" e "femminili".

La caratteristica principale della famiglia patriarcale era l'aspetto morale. La famiglia patriarcale ha cercato di plasmare la coscienza morale dei suoi membri, cioè il rispetto delle norme e dei principi morali. Si tratta di un sistema sociale dove gli uomini sono titolari di leadership politica, autorità morale, controllo della proprietà privata.

Esso era caratterizzato da regole ferree e morali: la figura maschile prevaleva anche nel contesto familiare esercitando il proprio dominio sulla moglie e sui figli. Insomma, l'*"uomo di casa"* aveva potere su ogni cosa e sui componenti del proprio nucleo familiare: ed è qui che si inseriva la discriminazione fra uomo e donna. A livello antropologico, l'uomo più anziano appartenente a gruppi di discendenza possedeva potere, autorità e beni materiali che venivano ereditati dal figlio maschio. Da questi brevi cenni si può immaginare che la vita di ogni donna, sin dall'età più giovane, era messa all'oscuro dal potere paterno.

La donna era trattata alla pari di un qualsiasi bene materiale, era proprietà privata dell'uomo pertanto non aveva alcuna facoltà di opporsi. Le donne si occupavano di svolgere mansioni servili, di cura, lavori precari, malpagati e subordinati. Per quanto riguarda i rapporti nei confronti della sessualità, l'uomo provvedeva a controllare la sessualità e le funzioni riproduttive della donna e delle figlie.

Nel patriarcato, dunque, la compagine femminile rimane ancora nell'ombra, sia per il ruolo marginale ricoperto nel contesto domestico, sia per il divieto di presenziare nel contesto pubblico<sup>15</sup>. Nelle famiglie patriarcali, dove vi era l'autorità maritale, talvolta la violenza dell'uomo sulla donna era volta a sistemare "questioni fra uomini" e collegata a delitti d'onore, al desiderio di possesso e di dominio. Lévi Strauss definirebbe le donne oggetto e mezzi di scambio fra uomini sia per una questione di onore che di gerarchie; quindi, di fatto, l'amore non rappresentava alcun sentimento su cui costruire una relazione sana. In buona sostanza, il matrimonio era un mezzo con cui soddisfare i propri interessi - differenti da quelli della coppia - e l'unione si riduceva a una questione economica.<sup>16</sup> Il lato passionale non era rilevante in tali contesti.<sup>17</sup>

Pur vivendo sotto lo stesso tetto, marito e moglie vivevano in due mondi separati: i loro compiti erano distinti e le aspettative erano diverse da quelle attuali poiché il partner era visto come un ruolo: marito o moglie; padre o madre. La motivazione che portava a sposarsi e costruire una famiglia poneva inevitabilmente in secondo piano il partner come individuo, che, appunto, rinunciava alla propria individualità in favore della famiglia.

Non era permesso nessun confronto emotivo, di cui peraltro era capace solo la donna, perché, di fatto, l'uomo tendeva a rinnegare sin da bambino la propria emotività e vulnerabilità a causa del ruolo di *pater familia* che la società imponeva di assumere. A partire dagli anni Sessanta del XX secolo inizia a

---

<sup>15</sup> BIANCHERI R., *Famiglia di ieri, famiglia di oggi. Affetti e legami nella vita intima*, Pisa, 2012.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 51 -53

<sup>17</sup> A. GIDDENS, *La trasformazione dell'intimità: sessualità, amore ed erotismo nelle società*, Il Mulino, Bologna, 1995.

diffondersi una certa instabilità del tipo di famiglia sopra descritto perché tale gerarchia dei generi e differenziazione delle posizioni diventa un pretesto per un eventuale conflitto all'interno della coppia. Il rapporto disuguale e conflittuale tra i due gender iniziò a farsi più forte col passare degli anni, cioè quando le donne cercarono di rivendicare una posizione sociale in famiglia e nella società che in precedenza era stata loro negata.

La donna col passare degli anni si avvicinava ad una posizione simile a quella dell'uomo. Ciò ha provocato uno scambio dei loro ruoli contribuendo all'interazione fra i due universi totalmente diversi. L'assenza della donna nel contesto sociale tradizionale sembrava lasciar spazio a quell'individuo che intende affermare la sua personalità con ogni mezzo.<sup>18</sup>

Ad oggi, le donne si adoperano per ricercare il capitale umano, la propria autonomia economica e il tempo da dedicare alla loro mansione lavorativa che non coincide con quella familiare. Infatti, risulta ostico incastrare la vita familiare e l'indipendenza economica. Ciò comporta a prescindere un rimescolamento dei ruoli femminili e maschili. In diverse circostanze il partner maschio si dimostra incapace di accettare il ruolo moderno della donna e questo comportamento dell'uomo può portare ad una violenza che pare accrescersi ed essere paragonabile ad una "*forma estrema di reazione alla libertà femminile*"<sup>19</sup>. Ciò evidenzia la condizione dell'equilibrio fra i due generi. L'uguaglianza fra di essi è ben lontana all'interno della società ove eventuali conflitti, oltre a creare incertezze, non permettono di creare le basi per il futuro.

Attualmente, quindi, non si parla più di unico modello di famiglia si moltiplicano le forme familiari e si riduce drasticamente il numero dei componenti.<sup>20</sup>

Possiamo affermare che nel corso degli eventi sono sorti svariati modelli familiari, tra cui rientrano quelli composti da un numero esiguo di membri e

---

<sup>18</sup> J. C. KAUFMANN J.C., *Agacements. Les petites guerres du couple.*, Paris, Armand Colin, 2007 (tr. It. Baruffe d'amore. Le piccole guerre di coppia., Il Mulino, Bologna 2008.

<sup>19</sup> C. CORRADI, (a cura di) *I modelli sociali della violenza contro le donne*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 93

<sup>20</sup>ZANATTA A. L., *Le nuove famiglie*, Il Mulino, Bologna, 1997

non più numerosi come una volta. Ciò è il risultato di una serie di cambiamenti influenzati da una serie di fattori sociali, economici, storici, politici. Bisogna anche menzionare il fatto che alla donna è stato concesso di accedere a diversi servizi come l'istruzione; quindi, con la scolarizzazione la donna è divenuta più colta finendo per raggiungere la sua autonomia.

Ma nonostante gli eventi storici, le battaglie, i cambiamenti normativi sembra che ancora ci siano pregiudizi ed ostilità nei confronti della figura della donna.

#### **1.4. Profili normativi ed internazionali. L'esperienza italiana**

La violenza contro le donne costituisce un fenomeno che influenza non solo l'ambito sociale ed umano, ma anche quello normativo, ove sono stati apportati numerosi interventi al fine di salvaguardare la figura femminile. La violenza è un'espressione che abbraccia diversi atti ed azioni (stupro, percosse, lesioni, stalking, ecc.). Di conseguenza, vi sono stati svariati interventi legislativi. E' possibile citarne alcuni se non quelli più importanti che hanno segnato l'evoluzione della donna. Un altro passo in avanti è stato compiuto con l'abolizione della legge contro l'adulterio femminile sul piano affettivo, sentimentale e sessuale. La donna commettendo tale atto veniva immediatamente punita a differenza del marito che era punito solo se tratteneva la concubina nella stessa dimora familiare. L'ordinamento giuridico italiano per molto tempo è stato indirizzato a favore della violenza, il quale era sostenuto da "*valori insopprimibili*" e da un "*immaginario patriarcale*" che ha segnato profondamente anche la storia degli altri paesi e il diritto dell'Europa medievale, moderno e contemporaneo<sup>21</sup>.

In Italia, la cosiddetta legge del matrimonio riparatore sottolineava in maniera evidente l'impronta patriarcale. Tale istituto si applicava quando

---

<sup>21</sup> R. MARCO CAVINA, Per una storia della "cultura della violenza coniugale", in «Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche», IX/2, 2010, p. 19.



l'autore dello stupro o di altri atti violenti si rendeva disponibile a sposare la vittima stessa: di seguito si dichiarava estinto il reato precedentemente commesso<sup>22</sup>.

A sollecitare la richiesta del matrimonio riparatore erano soprattutto i familiari della vittima che non vedevano altra strada per ripristinare il loro onore perduto. Ciò sia per non alimentare il vociare popolare in una società spesso ancora di mentalità patriarcale e maschilista, sia perché la ragazza non essendo più "illibata" (vergine) avrebbe avuto difficoltà, a causa della mentalità sopra accennata, a trovare marito. La ragazza era vittima dei familiari che la spingevano a sposare il suo violentatore ed era vittima soprattutto di quest'ultimo. Quindi, a perdere l'onore era solo la figlia.

Lo stupratore offrendosi di sposare la vittima accollandosi tutte le spese matrimoniali evitava la pena detentiva, il tutto in una visione per cui la donna era considerata un oggetto e una proprietà, ragion per cui se la si "rompeva" violentandola, bisognava "tenersi i cocci" e pagare i "proprietari", ossia la famiglia di lei, sposandola.

Va ricordato che all'epoca lo stupro era ritenuto un reato non contro la persona ma contro la moralità pubblica e il buon costume. Tali disposizioni normative furono abrogate agli inizi degli anni '80. Un altro passo fondamentale è stato compiuto negli anni '70 in materia di parità di trattamento fra i due generi<sup>23</sup>. Obiettivo primario è quello di ribaltare la tradizionale prospettiva della tutela differenziata e realizzare una parità di trattamento e, per questo, si dice che si passa "dalla tutela alla parità".

Tale forma di uguaglianza appare solo formale ovvero basata esclusivamente su un principio "individualistico e consapevolmente cieco rispetto alle differenze"<sup>24</sup>.

Nel 2000 con la legge 8 marzo n. 53 sono state emanate disposizioni per favorire la maternità in modo da avere un equilibrio con la paternità. Sono state

---

<sup>22</sup> Legge n. 442 del 1981

<sup>23</sup> Legge 9 dicembre 1977, n. 903

<sup>24</sup> BIANCHERI R. (a cura di), Ancora in viaggio verso la parità. Dialogando con Annamaria Galoppini, Ed. Plus, Pisa, 2012, p. 25

finalizzate a coordinare gli interventi in materia di: tutela della salute della lavoratrice, congedo di maternità e paternità, congedo parentale, riposi e permessi, congedi per la malattia del figlio, lavoro notturno e divieto di licenziamento. Lo scopo era quello di mettere sullo stesso piano sia la maternità che la paternità in modo che eventuali decisioni non danneggiavano più uno che l'altro. Operando in questa prospettiva si dava anche alla donna-madre la possibilità di congedarsi temporaneamente e di riprendere a lavorare successivamente. Tale flessibilità ha permesso di equiparare la responsabilità di entrambi i genitori nei confronti dei propri figli. La parità non è stata raggiunta, ma sono sempre più le donne che iniziano a lavorare e il denaro guadagnato non solo, determina indipendenza economica, ma assume un ruolo simbolico nei rapporti di potere nel matrimonio. Infatti, il lavoro riveste uno strumento essenziale per la donna in quanto le consente di essere libera, autonoma ed indipendente su ogni aspetto della vita. In questo modo, nonché nel momento in cui la donna riesce ad ottenere un inserimento lavorativo, si passa dalla discriminazione alla violenza contro le donne perché è come se adesso la situazione abbia subito un capovolgimento incompleto: ossia, se da un lato le donne sono riuscite finalmente ad ottenere dei "parziali" riconoscimenti in ambito extra domestico, riuscendo, in media, a guadagnare quanto gli uomini, adesso tale sviluppo sembrerebbe ritorcersi ancora una volta verso il sesso femminile.

Ove la differenza del titolo di studio e del reddito percepito siano a sfavore del maschio, le forme di aggressione e di violenza sembrano diffondersi.<sup>25</sup>

Anche se le donne sono inquadrare come il motore della società e in quanto danno la vita, ricevono un trattamento discriminatorio nell'ambiente domestico, lavorativo e non solo. La loro posizione viene rapportata al loro livello d'istruzione e viene usato come criterio per quantificare la retribuzione visto che ancora oggi percepiscono una quantità inferiore al genere maschile. Il

---

<sup>25</sup> C. CORRADI, (a cura di), *I modelli sociali della violenza contro le donne*, Franco Angeli Editore, Milano, 2008.

percorso per eliminare gli atti di qualsiasi tipologia di violenza contro le donne vien spesso ostacolato o rallentato da uomini che rifiutano i cambiamenti dal punto di vista sociale. I pregiudizi, le forme di patriarcato diffuse nel tempo non fanno altro che accrescere il divario fra i due generi umani.

## **2. La Convenzione di Istanbul. La violenza contro le donne nei paesi Balcani.**

Per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne, nel 2011 è stata firmata ad Istanbul dal Consiglio d'Europa una convenzione, ossia la c.d. la Convenzione *“sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”*. Essa, all'art. 1 comma 1 del capitolo I enuncia i suoi obiettivi, cioè quelli di:

- “a) proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;*
- b) contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;*
- c) predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;*
- d) promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;*
- e) sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.*

Nella Convenzione, all'art. 1 comma 2, si precisa che essa si applica a tutte le forme di violenza contro le donne *“compresa violenza domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato”*.

Continua poi in questo modo: *“le Parti contraenti sono incoraggiate ad applicare le disposizioni della presente Convenzione a tutte le vittime di violenza domestica. Nell’applicazione delle disposizioni della presente Convenzione, le Parti presteranno particolare attenzione alla protezione delle donne vittime di violenza di genere. Tale documento intende designare con “violenza contro le donne” una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata<sup>26</sup>. Le Parti condannano ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e adottano senza indugio le misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenirla, in particolare: – inserendo nelle loro costituzioni nazionali o in qualsiasi altra disposizione legislativa appropriata il principio della parità tra i sessi e garantendo l’effettiva applicazione di tale principio; – vietando la discriminazione nei confronti delle donne, ivi compreso procedendo, se del caso, all’applicazione di sanzioni; – abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per predisporre e attuare politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione e fornire una risposta globale alla violenza contro le donne. Le Parti si accertano che le politiche di cui al paragrafo 1 pongano i diritti della vittima al centro di tutte le misure e siano attuate attraverso una collaborazione efficace tra tutti gli enti, le istituzioni e le organizzazioni pertinenti. Le misure adottate in virtù del presente articolo devono coinvolgere, ove necessario, tutti i soggetti pertinenti, quali le agenzie governative, i parlamenti e le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile.”*

---

<sup>26</sup>DE VIDO S., *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016.

La Convenzione di Istanbul, all'articolo 11, paragrafo 2, stabilisce inoltre l'obbligo di condurre sondaggi sulla popolazione a intervalli regolari per valutare la prevalenza e le tendenze di tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione. La relazione esplicativa (paragrafo 77) chiarisce ulteriormente lo scopo di tale ricerca: è essenziale che le parti basino le proprie politiche e misure per prevenire e combattere tali forme di violenza su ricerche e conoscenze all'avanguardia in questo campo. La ricerca è un elemento chiave del processo decisionale basato su prove e può quindi contribuire notevolmente a migliorare le risposte quotidiane e reali alla violenza contro le donne e alla violenza domestica da parte della magistratura, dei servizi di supporto e delle forze dell'ordine. Studi di ricerca condotti nella regione dei Balcani occidentali hanno rivelato alti tassi di prevalenza di violenza domestica contro donne e ragazze e tassi molto bassi di denuncia di episodi violenti alle istituzioni (la polizia, i centri per l'assistenza sociale, le istituzioni sanitarie, ecc.). Va tenuto presente che i tassi di prevalenza non possono essere confrontati tra i vari paesi dei Balcani occidentali, a causa delle differenze nella metodologia e nelle definizioni di violenza utilizzate nelle indagini, nonché a causa delle differenze nelle tecniche di campionamento e di altri fattori. Tuttavia, i risultati sono indicativi e inquietanti.

Una recente ricerca su prevalenza, costi, atteggiamenti della popolazione generale e risposta multidisciplinare alla violenza domestica, condotta in Montenegro nel 2017 su un campione di 2000 donne di età compresa tra i 15 e i 65 anni, ha rivelato che il 38% di loro è stato esposto a violenza psicologica almeno una volta nella vita (il 16% di loro è sopravvissuto a tale violenza 12 mesi prima della ricerca)<sup>27</sup>. Inoltre, il 17% delle donne è sopravvissuto a qualche forma di violenza fisica nel corso della propria vita (3% di loro - negli ultimi 12 mesi); Il 7% delle donne è stato esposto a violenze sessuali

---

<sup>27</sup> Ipsos Strategic Marketing (2017). *Nasilje u porodici i nasiljenadženama: istraživanje*. Podgorica: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i UNDP, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL\\_STU\(2019\)608852\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL_STU(2019)608852_EN.pdf)

(prevalenza nel corso della vita) e il 3% negli ultimi 12 mesi. Ben il 24% delle donne è stato esposto non a una, ma a varie forme di violenza. Le donne vittime raramente denunciano le violenze alle istituzioni, ma per lo più si rivolgono ad amici e altre persone vicine per chiedere aiuto. Di quelle donne sopravvissute alla violenza fisica, solo il 18% di loro ha deciso di denunciarla alle istituzioni. I tassi di denuncia sono i più bassi nei casi di violenza sessuale; solo l'1% delle donne sopravvissute a questa forma di violenza (che nella ricerca è stata definita come "costrizione ad un rapporto sessuale") ha deciso di denunciare alle istituzioni, e anche il 74% di loro non ha mai raccontato queste esperienze a nessuno, istituzioni comprese, amici e familiari.

In Albania, nel 2013 l'Istituto di statistica albanese (INSTAT) e l'UNDP hanno condotto un'indagine simultanea sulla popolazione familiare e un'indagine sulla violenza domestica su un campione di 3589 famiglie e donne, di età compresa tra 18 e 55.242. I risultati hanno mostrato che il 58,2% delle donne hanno subito violenza psicologica nel loro matrimonio/convivenza intima almeno una volta nella vita e il 52,8% di loro ha subito tale violenza nei 12 mesi precedenti la ricerca. Inoltre, i tassi di prevalenza della violenza fisica nel matrimonio/unione intima erano i seguenti: 23,7% (prevalenza nel corso della vita) e 14,7% (12 mesi prima della ricerca). Inoltre, il 7,9% delle donne ha subito violenza sessuale nel loro matrimonio/convivenza intima almeno una volta nella vita, mentre il 5% di loro è sopravvissuto a questa forma di violenza negli ultimi 12 mesi.

È stato esaminato il comportamento di ricerca di aiuto delle donne maltrattate ed è emerso che solo l'8,4% delle donne che hanno subito violenza domestica e il 7,1% di quelle che hanno subito violenza domestica negli ultimi mesi hanno chiesto aiuto a istituzioni o fonti informali di sostegno (familiari, amici, ecc.). Ad esempio, una percentuale molto piccola di donne ha deciso di denunciare incidenti violenti alla polizia (il 16,8% di coloro che hanno subito violenza almeno una volta nella vita e il 14,1% di coloro che vi sono stati esposti di recente). Allo stesso modo, solo una piccola percentuale di donne

"mai" e "attualmente" maltrattate ha chiesto aiuto al medico/professionista (rispettivamente 14,8% e 15,6%). La percentuale di donne che si è rivolta ai servizi sociali è risultata la più bassa (11,2% di quelle abusate "mai" e 1,1% di quelle abusate negli ultimi 12 mesi<sup>246</sup>). Nel rapporto sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Albania, i dati mostrano che pochissime vittime - meno del 10% - cercano aiuto. Ha sottolineato che il pubblico in generale non ha una comprensione di genere e tende a considerare la violenza in modo restrittivo come un sottoprodotto del basso sviluppo socioeconomico: anche molti professionisti condividono questo atteggiamento. Ha anche messo in guardia contro qualsiasi convinzione che riduca la violenza contro le donne a un problema di povertà e sostenga che solo le donne di basso status socioeconomico sono soggette alla violenza. Un tale equivoco ignorerebbe le prove diffuse che la violenza è pervasiva a tutti i livelli della società e che non è influenzata dal benessere economico.

Lo studio sulla prevalenza e le caratteristiche della violenza domestica in Bosnia-Erzegovina è stato condotto su un campione rappresentativo a livello nazionale di 3300 famiglie nel 2013. I risultati hanno indicato che la violenza psicologica era la più diffusa: il 41,9% delle donne intervistate ha subito questa forma di violenza nel corso della propria vita e il 10,8% di loro - nell'ultimo anno. I tassi di prevalenza della violenza fisica sono stati i seguenti: 24,3% (prevalenza una tantum) e 2,4% (negli ultimi 12 mesi).

La violenza sessuale è stata vissuta dal 6% delle donne durante la loro vita adulta, mentre l'1,3% delle donne ha subito abusi sessuali nell'ultimo anno. Nella maggior parte dei casi, gli autori di violenze sono stati i loro partner precedenti o attuali (nel 71,5% dei casi). I tassi di prevalenza erano gli stessi nel sottocampione di donne sane e donne con disabilità.

Un'indagine, condotta in Kosovo su un campione di 1315 kosovari adulti di tutti i gruppi etnici (51,6% donne e 48,4% uomini) era volta a misurare la consapevolezza, gli atteggiamenti e l'incidenza della violenza domestica. I risultati hanno indicato che il 68% delle donne e il 56% degli uomini ha riferito

di aver subito qualche forma di violenza domestica nel corso della propria vita. Gli uomini hanno riferito di aver subito violenze da parte dei loro genitori, mentre le donne hanno subito violenze sia dai genitori che dai partner.

Gli atteggiamenti nei confronti della violenza sono stati esaminati in dettaglio. L'idea che la violenza domestica sia "una parte normale di qualsiasi relazione e la società in generale accetta che la violenza avvenga a volte" è stata accettata dal 29,9% degli intervistati. Allo stesso modo, il 31,3% degli intervistati ritiene che la violenza domestica sia "una questione di famiglia, quindi i vicini non dovrebbero denunciarla alla polizia", mentre il 21,1% di loro (22,1% delle donne e 20,1% degli uomini) concorda sul fatto che "a volte va bene che un marito picchi la moglie".

In Serbia, l'ultima indagine sulla prevalenza della violenza domestica contro le donne è stata condotta nel 2010 su un campione di 2500 donne della Serbia centrale di età compresa tra 18 e 75. La violenza psicologica è stata la più frequentemente segnalata: il 48,7% delle donne ha subito questa forma di violenza nella propria vita, e il 31,8% di essi – negli ultimi 12 mesi, seguiti dalla violenza fisica (rispettivamente 21,6% e 10,1%). Solo il 3,8% delle donne ha riferito di aver subito violenza sessuale nel corso della propria vita e l'1,2% di esse è sopravvissuto a questa forma di violenza negli ultimi 12 mesi prima della ricerca (si noti che la "violenza sessuale" è stata definita nella ricerca come "un rapporto sessuale forzato").

La ricerca includeva domande sulla conoscenza e gli atteggiamenti nei confronti delle istituzioni responsabili della protezione delle vittime.

Le donne per lo più hanno espresso un atteggiamento secondo cui le vittime dovrebbero chiedere assistenza istituzionale, ma la loro conoscenza delle fonti di sostegno disponibili era molto debole: quando è stato chiesto di nominare le istituzioni responsabili, solo un terzo degli intervistati ha citato il Ministero dell'Interno e i Centri per il lavoro sociale. Una percentuale molto piccola di donne (10%) ha effettivamente chiesto aiuto istituzionale quando ha dovuto far fronte a violenze domestiche. Invece di chiedere sostegno alle



istituzioni, le donne più spesso hanno cercato di lasciare la famiglia (30,6%), divorziare o separarsi dal marito/convivente (30,0%) o hanno chiesto aiuto informale (25,6%) alla loro famiglia, parenti, amici e vicini.

Su una percentuale molto ridotta di donne che hanno chiesto aiuto alla polizia o ai Centri per l'assistenza sociale, solo un quinto di loro ha valutato che queste istituzioni le hanno aiutate in modo significativo. Il numero di donne che hanno chiesto assistenza istituzionale era troppo esiguo per un'analisi quantitativa; ciononostante, i dati indicavano esempi di grave cattiva condotta, come un medico che non chiedeva la causa delle ferite o un agente di polizia che avvertiva la vittima "di non comportarsi in modo provocatorio".

In Montenegro, le convinzioni stereotipate sui Rom e sulle donne egiziane spesso danno luogo a risposte insufficienti da parte delle autorità e che il matrimonio forzato, una forma prevalente di violenza di genere tra i Rom e le comunità egiziane, è considerato una norma o un costume specifico del loro gruppo, quindi una pratica culturale che non implica necessariamente la responsabilità dello Stato ad agire. Preoccupazioni simili sono state individuate dalle ONG delle donne Rom in Serbia. Nel rapporto sull'Albania, si è affermato che esistono dati limitati sulla violenza contro le donne e sui gruppi vulnerabili di donne in Albania, sebbene più di un rapporto fornisca informazioni sulle maggiori difficoltà che incontrano nel denunciare violenza e l'accesso a servizi di protezione e supporto adeguati. In Albania, i gruppi di donne svantaggiate ed emarginate comprendono in particolare donne anziane, donne Rom ed egiziane, donne con disabilità, donne migranti, donne lesbiche, bisessuali e transgender, nonché donne richiedenti asilo. Sulla base dei risultati delle indagini sopra sintetizzate, si può concludere quanto segue:

- la prevalenza della violenza domestica contro le donne è elevata in tutta la regione dei Balcani occidentali, mentre i tassi di denuncia di violenza alle istituzioni sono molto bassi, soprattutto nei casi di violenza sessuale;

- va inoltre sottolineato che le indagini di prevalenza finora svolte si sono concentrate solo sulla violenza domestica, mentre non sono state esaminate

altre forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, come, ad esempio, lo stalking, la violenza matrimonio, violenza sessuale e molestie sessuali. Va anche notato che alcune indagini tendevano a seguire la definizione intergenerazionale di violenza domestica piuttosto che quella di genere. Alcuni degli studi (ad esempio quello in FYRO Macedonia) non hanno seguito regole metodologiche che dovrebbero essere considerate una buona pratica. Sarebbe utile condurre indagini di prevalenza nei Balcani occidentali secondo la metodologia comune, al fine di produrre risultati comparabili. Funzionari dell'OSCE hanno deciso di replicare nella regione dell'OSCE il sondaggio sulla violenza contro le donne condotto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nei 28 Stati membri dell'UE. Tuttavia, i risultati del sondaggio/sondaggi replicati non sono ancora disponibili;

- non ci sono dati sufficienti sulla prevalenza di diverse forme di VAW tra i gruppi di donne che sono o potrebbero essere esposte a discriminazioni intersezionali, come le donne con disabilità, le donne delle zone rurali, le donne anziane, i migranti e le donne richiedenti asilo, le minoranze, in particolare Rom e altri gruppi di donne emarginate/vulnerabili. Si può presumere che le donne dei gruppi emarginati raramente denunciano violenze alle istituzioni, a causa del timore di discriminazioni, di ritorsioni da parte dell'autore del reato e di un'insufficiente fiducia nelle istituzioni. Fonti disponibili indicano che le donne Rom incontrano difficoltà quando cercano aiuto nelle istituzioni.

## **1. Il Montenegro fra storia e patriarcato**

Storicamente il Montenegro come nazione è stato creato in un periodo compreso fra il 1876-1945 da una società tribale e territoriale del Vecchio Montenegro.

Nel processo di modernizzazione è stata trasformata in uno stato moderno, formando una moderna identità nazionale montenegrina. In quel periodo avvennero importanti cambiamenti sociali e statali: la scomparsa

definitiva della società tribale, l'inizio dell'urbanizzazione, la penetrazione dei rapporti capitalistici, l'adozione del moderno codice civile e della prima costituzione montenegrina, la formazione della vita politica moderna nella forma del parlamento e dei primi partiti politici, la piena soggettività internazionale nelle relazioni internazionali, la lotta per il ripristino dello stato montenegrino nel Regno di SCS / Jugoslavia e la vittoria della rivoluzione socialista nella seconda guerra mondiale, guidata dal CPY, che sosteneva il riconoscimento della nazione montenegrina. Di particolare importanza per la formazione della moderna nazione montenegrina sono le quattro grandi guerre: la Grande Guerra (1876-1878), le guerre balcaniche (1912-1913), la Prima e la Seconda guerra mondiale (1914-1918, 1941-1945) in cui il Montenegro ha combattuto guerre per l'indipendenza, l'allargamento e, infine, il rinnovamento politico all'interno della Jugoslavia socialista, dopo la sua scomparsa nella prima guerra mondiale, sia a livello internazionale che nazionale.

Pur non essendo socialmente condiviso, in Montenegro il patriarcato è ancora vivo. Da sempre le guerre rappresentano un cambiamento dal punto di vista della tutela dei diritti umani, e in questo caso dei diritti delle donne. Infatti, con la Lotta popolare di liberazione (NOB) durante la Seconda guerra mondiale è stato riconosciuto il diritto di voto alle donne. Tuttavia, ciò non è stato determinante al fine di equiparare la posizione della donna a quella dell'uomo in Montenegro.

La morale tradizionale montenegrina è uno degli ostacoli all'integrazione europea ed euro-atlantica e l'esempio più concreto è l'atteggiamento nei confronti delle donne e dei diritti umani delle donne in Montenegro.

Il Montenegro sarà dunque tanto vicino all'Unione Europea quanto lo è al pieno rispetto dei diritti umani delle donne e ciò si è detto, tra l'altro, in un raduno di organizzazioni non governative che si sono occupate della soppressione degli stereotipi nella comprensione delle differenze di genere. Il patriarcato, la morale tradizionale e gli stereotipi sulle differenze di genere

prevalgono ancora in Montenegro e questo si riflette nella condizione delle donne in Montenegro.

Gli schemi della società montenegrina tradizionale e patriarcale ostacolano l'adesione del Paese alle strutture europee ed euro-atlantiche e rappresentano un freno al rispetto degli standard, è stato annunciato all'incontro organizzato dall'Osservatorio.

La coordinatrice del CEMI Nikoleta Tomović ha sottolineato che le donne devono partecipare ai processi politici ed essere rappresentate nei processi decisionali: *"non importa quanto possa sembrare scortese, il Montenegro è ancora uno stato di cultura politica patriarcale il cui spazio politico è ancora dominato dagli uomini e la società montenegrina è strutturata in modo tale da mantenere le donne ai margini politici. Ecco perché la questione dell'uguaglianza di genere in politica viene trattato come un problema di secondaria importanza, e che si traduce nel mancato rispetto degli standard europei e mondiali relativi alla pari rappresentanza di uomini e donne nella vita politica del Montenegro"*, ha affermato Tomović. Parlando dei problemi della società montenegrina nel campo dell'uguaglianza di genere, l'ambasciatrice americana Sue Kay Brown ha affermato che i grandi problemi sociali non possono essere risolti senza la piena partecipazione delle donne. Non si può avere una società completamente democratica e libera o un paese economicamente sostenibile se le donne non sono impegnate in tutti i settori, ha affermato l'ambasciatore Brown.

Le stesse donne sono in parte responsabili del loro status in Montenegro, ha affermato, tra l'altro, Biljana Zekovic dell'ONG SOS, sottolineando che la conquista degli standard europei e il progresso nell'integrazione è direttamente correlato all'atteggiamento della società nei confronti delle donne: *"quando diciamo moralità patriarcale in Montenegro, allora è qualcosa di intoccabile. Se dico oggi che la moralità patriarcale in Montenegro è qualcosa che discrimina le donne a tutti i livelli, molti mi condanneranno. Ma il fatto è che nella società montenegrina, grazie a un certo numero di uomini. Solo noi siamo consapevoli che la democrazia in un Paese si valuta e si valuta dal grado di emancipazione*

*delle donne*” ha detto Biljana Zekovic<sup>28</sup>. Da ciò si può dedurre che la comunità presa in considerazione abbia avuto sempre un'impronta prevalentemente maschile e guerriera. Infatti, è governata dalla legge del padre, senza spazio per il dialogo.

Uomini e donne, in una visione pietrificata del matrimonio, non hanno mai condiviso questo mondo e le loro vite e le benedizioni che porta. La famiglia patriarcale, la struttura e l'organizzazione fraterna, la solidarietà e il rispetto, erano obbligo imperativo e morale, e l'amore fraterno condensava tutte le virtù della nostra donna e del suo carattere, con tutte le peculiarità del potere e dell'impotenza all'interno di tale comunità.

In Montenegro, si è ritenuto che qualcuno sia perseguitato se non ha figli maschi. Una famiglia con diversi figli era particolarmente apprezzata e rispettata, e le case senza figli maschi erano chiamate case vuote, desolazione, deserti, grotte deserte, case scavate.

Le madri si assumevano l'onere della sopravvivenza e dell'educazione, i padri erano per la guerra e il fratello per amore. Il compito fondamentale di una donna era dare alla luce bambini, principalmente maschi. Le nostre madri e sorelle sono sempre state le eroine del focolare, perché hanno vissuto tutti i loro tormenti in silenzio e in modo impercettibile, preoccupandosi del benessere di tutta la famiglia. Jovan Cvijić afferma che quando queste donne non sono completamente sopraffatte dalla miseria di una vita dolorosa, sono indiscutibilmente il tipo più elegante di donna jugoslava. Per una montenegrina, un fratello è l'uomo più importante della vita. Lo è sempre stato all'inizio e alla fine. In qualità di fratello, mantenne, e in qualità di padre, allargò la famiglia e il lignaggio fraterno. La sorella è convinta che il suo amore è fondamento e sostegno del mondo e dell'uomo, della sua famiglia e della sua fratellanza. Ecco perché l'amore per suo fratello è la sua emozione più forte, più forte di quella di sua madre.

---

<sup>28</sup>Srđan Janković, Patrijarhalnost crnogorskog društva prepreka u evrointegracijama, Slobodna, Evropa 2013

## **CAPITOLO II**

### **I DIRITTI DELLE DONNE IN MONTENEGRO**

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La società - 3. La normalizzazione della violenza contro le donne - 4. L'inefficienza del sistema legislativo - 5. La discriminazione delle donne nel mondo del lavoro. - 6. Il ruolo della donna nelle istituzioni rappresentative.

## 1. Introduzione

In Montenegro, la comunità tribale come forma dominante di organizzazione sociale prevedeva, fino al XVIII secolo, che la donna fosse un individuo completamente invisibile e subordinata al marito e agli interessi della comunità.

L'eredità tribale ha avuto e ha un impatto significativo sulla vita delle donne, anche adesso. Dopo la seconda guerra mondiale sono stati compiuti progressi importanti, anche se non proporzionati al contributo che le donne hanno dato alla lotta contro il fascismo. Questo periodo ancora piuttosto glorificato di emancipazione delle donne montenegrine ha concesso loro il diritto di voto, ma senza risultati significativi per quanto riguarda la loro partecipazione alla vita democratica.

Tuttavia, l'occupazione femminile e la sicurezza sociale erano a un livello molto più elevato rispetto a oggi. Il periodo di transizione a partire dagli anni '90 ha esposto le donne alla disoccupazione e a una discriminazione più evidente nel mercato del lavoro. Quella che vediamo oggi è, infatti, una ritradizionalizzazione del ruolo delle donne. La posizione economica delle donne è peggiorata. Il mercato del lavoro offre solo opportunità limitate per le donne. Dopo la chiusura delle grandi fabbriche, un gran numero di donne ex lavoratrici si sono ritrovate nuovamente legate alla sfera privata, ai lavori domestici o all'economia sommersa.

Allo stesso tempo, le aspettative delle nuove generazioni di donne giovani e istruite superano significativamente le norme e le aspettative della società ancora tradizionali. Le aspettative di quelle giovani donne riguardo il matrimonio e la vita familiare non escludono l'avanzamento professionale e una vita sociale più viva.

Le diverse concezioni dei ruoli di genere tra uomini e donne si traducono in segnalazioni più frequenti di violenza da parte del partner. Si osserva anche

un aumento significativo del numero di divorzi in Montenegro. Il Paese deve inoltre far fronte a un numero crescente di madri sole particolarmente esposte al rischio di povertà, a causa di alimenti irregolari, mancanza di servizi di assistenza all'infanzia a prezzi accessibili e discriminazione nell'accesso al lavoro, nonché alle misure di sostegno statali e alla protezione sociale. Dato che il Montenegro è spesso considerato un candidato dell'UE "senza problemi", senza seri problemi politici, forse una delle maggiori sfide dell'adesione del Montenegro all'Unione europea è garantire l'uguaglianza di donne e uomini come una delle condizioni chiave del progresso e dello sviluppo nazionale.

L'uguaglianza di genere e discriminazione nei confronti delle donne sono temi che in un contesto montenegrino sono apparsi solo di recente, attirando l'attenzione principalmente grazie all'attività di alcune ONG femminili e l'inclusione del Montenegro nel processo di integrazione europea. Il fatto che la parità di genere sia una delle questioni poste come priorità nella politica di adesione del Montenegro all'Unione Europea (UE) rappresenta una sfida significativa per uno degli Stati balcanici più tradizionalisti. Al fine di soddisfare gli esigenti criteri del processo di integrazione dell'UE, oltre agli standard riconosciuti da numerosi documenti internazionali ratificati, il governo montenegrino ha migliorato il quadro giuridico e ha adottato politiche volte a rafforzare la parità di genere in questo Paese. Le misure politiche comprendono la lotta alla violenza contro le donne, la lotta alla discriminazione delle donne nel mercato del lavoro, l'aumento della partecipazione delle donne alla vita politica, ecc. Tuttavia, l'attuazione di queste misure rimane problematica, dimostrando ancora una volta che la cultura patriarcale è profondamente radicata, sia nella sfera privata e all'interno delle istituzioni statali. Una delle caratteristiche cardine del Paese è la prevalente divisione di genere dei ruoli all'interno della società secondo le linee tradizionali (gli obblighi familiari e domestici sono in gran parte considerati responsabilità delle donne) e la cultura degli stereotipi di genere che favoriscono diverse opportunità per le



donne e gli uomini e la distribuzione ineguale del potere e della posizione nella società.<sup>29</sup>

## 2. La società

Il quadro sociale entro il quale si sono sviluppati in passato relazioni e ruoli di genere nella regione balcanica era la famiglia allargata (la c.d. *zadrug*), associazioni patrilineari fondate sulla consanguineità.<sup>30</sup> Nella loro forma classica, si trattava di associazioni di fratelli e delle loro famiglie.

All'interno della famiglia allargata balcanica vi era una netta separazione di genere anche nei doveri quotidiani. Compito esclusivo dell'uomo era garantire le basi materiali della famiglia, rappresentarla e difenderla dalle incertezze e dai pericoli esterni, prendere decisioni formali e transazioni importanti. Il compito della donna era quello di garantire la continuità biologica della famiglia, cioè di partorire e crescere i figli, amministrare la casa e di fare tutti i lavori connessi. Il lavoro delle donne era fondamentalmente riproduttivo.

Il patriarcato balcanico si basava su un codice "eroico" centrato sull'uomo che, nella letteratura scientifica ha acquisito il riconoscimento di una moralità eroica, onore e lealtà, ma soprattutto come combattente coraggioso e risoluto nei conflitti militari. Il concetto di onore della donna, invece, era improntato alla castità e alla modestia in pubblico e nel suo comportamento nei confronti del sesso maschile. La sua vita sessuale era rigorosamente regolata e sotto controllo costante. Nel suo campo, tuttavia, potrebbe acquisire autorità anche come buona madre, educatrice e consigliera morale dei suoi figli Auguštin.<sup>31</sup>

Dopo la seconda guerra mondiale, i governanti socialisti volevano imporre una concezione radicalmente cambiata nei loro paesi. A questo punto,

---

<sup>29</sup> G. SCHUBERT, J. DEIMEL, *Women in the Balkans / Southeastern Europe*, Leipzig, 2016, p. 105 e ss.

<sup>30</sup>Cfr. A. BREMER, *Dokumentation zur Ausstellung: Untergang der Helden. Die Patriarchalische Kultur in Südosteuropa*, 31. Mai 14. Juli 2001, Institut für Slawistik, Justus-Liebig-Universität, 2001; G. GESEMANN, *Heroische Lebensform. Zur Literatur und Wesenskunde der balkanischen Patriarchalität*. Berlin, 1943.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 24 e ss.

a seguito dell'inizio dell'urbanizzazione, della piena industrializzazione e della partecipazione delle donne ai programmi educativi, la famiglia allargata aveva lasciato il posto alla piccola famiglia o alla famiglia di diverse generazioni nell'area più ristretta dei Balcani. Lo scopo dei partiti comunisti era quello di modernizzare la società e di uguagliare i due sessi, e di conseguenza di assicurare la partecipazione delle donne alla costruzione della società socialista. La perequazione formale è stata stabilita da una serie di leggi in materia di eredità, divorzio e affidamento, nonché di aborto.

L'accesso all'istruzione e al lavoro delle donne era fissato nelle costituzioni. Di conseguenza, il numero delle donne occupate era cresciuto costantemente. Tuttavia, era eccezionale che le donne ricevessero posizioni dirigenziali; poche donne avanzavano oltre le posizioni di medio livello nelle istituzioni politiche comuniste e, nel mondo del lavoro, erano piuttosto impegnate in settori ad alta intensità di manodopera e moderatamente pagati come la lavorazione dei tessuti e l'abbigliamento, nelle industrie di servizi o nella gestione.

Inoltre hanno avuto meno opportunità di avanzamento e ulteriore formazione professionale rispetto agli uomini. Il progetto di emancipazione era soprattutto rilevante per le donne urbane, così che il divario esistente tra i cittadini e gli abitanti dei villaggi si allargava. La donna socialista non dovrebbe solo assumere un ruolo attivo nel processo lavorativo, ma anche svolgere il suo ruolo riproduttivo di "madre della classe operaia". Le donne che hanno dato alla luce molti bambini sono state onorate come "madri eroiche". Allo stesso tempo, la vita sessuale di uomini e donne, soprattutto delle donne, era rigorosamente controllata e le relazioni sessuali extraconiugali erano fortemente stigmatizzate. La pianificazione familiare relativa alla contraccezione era esclusivamente una questione della donna.

Complessivamente, le donne erano combattute tra due sfere funzionali nettamente separate, pubblica e privata, con una tensione multipla. Dopo il lavoro quotidiano fuori casa, doveva fare tutto il lavoro domestico. Il suo

doppio fardello era aggravato dalla comune scarsità di beni, e anche dall'insufficienza delle strutture pubbliche per l'infanzia.

Con l'inizio dell'integrazione europea negli anni '90, è emersa una crescente domanda di uguaglianza di genere e compatibilità all'interno della famiglia. In connessione con una differenziazione in lenta evoluzione degli stili di vita e la copertura mediatica di routine di quel processo, il rapporto di uomini e donne con i loro corpi e la sessualità è cambiato. Laddove la sessualità era stata rigorosamente tabù, ora è diventata un tema centrale nella stampa gialla, in particolare nelle riviste femminili. Nasce un nuovo modello di femminilità: l'idea della donna attraente, sicura di sé con specifici comportamenti di consumo. Tuttavia, questa era la percezione solo degli abitanti delle città. In generale, le relazioni e le gerarchie di genere tradizionali non sono cambiate molto durante il periodo socialista; i valori e le strutture patriarcali non furono sradicati, ma il "patriarca di famiglia" fu sostituito dallo stato autoritario.

Dopo il declino del periodo socialista, la regione dell'Europa sudorientale ha vissuto un difficile periodo di sconvolgimento, accompagnato da grandi speranze e da una dura delusione tra molte persone preoccupate per il fatto che il loro tenore di vita non sia migliorato. Allo stesso tempo, nell'ex Jugoslavia è esplosa una sanguinosa guerra civile, accompagnata da nazionalismo aggressivo, eroismo e misoginia. Nelle guerre civili dell'ex Jugoslavia, le donne non sono state solo vittime, colpite dalla perdita di familiari e dalla violenza, ma erano anche coloro che sostenevano la pace.

Questo vale, ad esempio, per il gruppo di Belgrado delle "Women in Black" e le organizzazioni "Lara" e "Horizonti" in Bosnia. Le loro attività hanno inciso affinché altre donne agissero e connettessero il movimento femminile con il movimento pacifista, per prendere posizione di pacifismo consequenziale in opposizione all'ideale maschile dei nazionalisti. Anche se Bulgaria, Romania e Croazia sono già membri dell'Unione Europea, quasi tutti gli Stati dell'Europa sudorientale devono ancora oggi affrontare notevoli problemi di transizione e

disordini di adattamento, con enormi problemi sociali e distorsioni. Questo, ovviamente, incide sulla situazione delle donne così come sui rapporti di genere. Molti indicatori indicano il deterioramento dello stato sociale, politico e sanitario delle donne dopo il 1989. Questo vale anche per gli uomini, ma le donne hanno dovuto affrontare sfide specifiche. Durante la fase di transizione si è potuta osservare un'atomizzazione delle famiglie. Il ritiro di molte persone nella vita familiare offriva loro una sorta di conforto e protezione contro incertezze e minacce. Entrambi i sessi hanno risentito della perdita del mercato del lavoro tradizionale e della disoccupazione che si attesta ancora tra il 17% e il 40%, ma le donne hanno maggiori probabilità rispetto agli uomini di rimanere disoccupate e hanno più difficoltà a trovare un nuovo lavoro.<sup>32</sup>

### **3. La normalizzazione della violenza contro le donne**

L'aumento esplosivo della prostituzione e della tratta delle donne negli ex stati socialisti è uno dei principali problemi del benessere delle donne. La prostituzione, in quanto ramo abbastanza importante della società dei consumi e dell'industria del sesso, è cresciuta in modo significativo nell'Europa sudorientale da quando è cambiato il sistema. È diventato un importante fattore economico. I membri delle forze di pace e delle organizzazioni umanitarie di stanza nella regione hanno contribuito in misura considerevole a questa situazione. In Bosnia, il numero di prostitute nascoste nel 2005, provenienti da Moldavia, Romania e Ucraina è stato stimato in 10.000.

La violenza domestica contro le donne è un problema nell'Europa sudorientale. Non è un oggetto di legislazione perché di solito è considerato una questione privata che non ha bisogno di essere affrontata dall'ordine pubblico. In molti paesi, un concetto maschilista ed eroico ha creato un'immagine di donna destinata a rappresentare il cosiddetto genere musicale "turbo-folk", una

---

<sup>32</sup> Cfr. Solidar Suisse Regionalprogramm Südosteuropa.<http://www.solidar.ch/regionalprogramm-suedosteuropa.html>. 11.12.2011.

presentazione musicale popolare in cui le donne vestite in abiti erotici sono accompagnate da fisarmonica e suoni orientali. Il sessismo aperto è onnipresente nell'Europa sudorientale sul posto di lavoro, nei media, nella pubblicità e in politica. Nei media dei Paesi balcanici, "le donne sono ridotte al loro corpo e alle loro apparenze", come sottolinea SanjaSarnavka, responsabile di "B.a.B.e."

Attualmente, nell'Europa sudorientale si possono osservare concetti ibridi, sovrapposti e anche contraddittori di mascolinità e femminilità: oscillano tra immagini globali e locali mescolate a posizioni di valore e percezioni dei ruoli di genere che seguono principalmente schemi tradizionali. Matrimonio, famiglia e parentela ancora hanno la massima importanza nella vita. Dietro la facciata della modernità, i valori tradizionali e i comportamenti di ruolo sono ancora in vigore. Le donne sposate in famiglie ortodosse celebrano ancora il patrono della famiglia del marito e solo eccezionalmente quello della propria.

In Montenegro, rimane una regola non scritta ossia che le donne rinuncino volontariamente alla pretesa dell'eredità dei genitori a favore dei loro fratelli. La progenie maschile è ancora un obiettivo familiare desiderabile e la nascita di un figlio è di gran lunga più preziosa di quella di una figlia.

Dal punto di vista maschile, "la donna dei sogni" è una casalinga diligente che mostra lascivamente stimoli sessuali anche quando fa i lavori domestici. Nella stampa gialla e nelle riviste maschili si possono trovare numerosi esempi di questa immagine.

Anche l'attuale divisione dei ruoli in famiglia segue principalmente l'abitudine radicata. Questo è, ad esempio, specificato da Vladimirova (2007) per la Bulgaria: mentre le donne avevano goduto del più alto tasso di occupazione durante il socialismo, oggi trascorrono la maggior parte del loro tempo nelle faccende domestiche. I lavori domestici, l'assistenza e l'educazione dei figli, i lavori domestici, ecc. sono un obbligo esclusivo della donna, anche se è occupata e il marito è disoccupato o pensionato. Gli uomini "aiuteranno" nella migliore delle ipotesi.

L'uomo è ancora considerato nel suo ruolo tradizionale: il capofamiglia che può lavorare senza interruzioni, giorno e notte, sette giorni su sette, durante tutto l'anno. Inizio del cambiamento? Tuttavia, secondo Vladimirova (2007), i cambiamenti possono essere osservati nell'atteggiamento dei giovani nei confronti del matrimonio e dei ruoli di genere. Sviluppano una crescente disponibilità a partecipare ai lavori domestici, mentre le giovani donne seguono la tendenza opposta. Questo processo è forse connesso anche con un nuovo modello di vita familiare – senza matrimonio (una pratica che si è sviluppata molto rapidamente negli ultimi 15 anni in Bulgaria). Le indagini su questa tendenza sono ancora in sospeso. Tuttavia, non è supportato dalla legislazione. Nel giugno 2009 il parlamento bulgaro ha approvato un nuovo diritto di famiglia. È succeduto al vecchio diritto di famiglia dal 1985 e sarebbe entrato in vigore nell'ottobre 2009. La legge prevedeva che le unioni eterosessuali e omosessuali dovessero essere ugualmente riconosciute. Le aspre proteste dei circoli conservatori e della Chiesa ortodossa hanno impedito che ciò avesse effetto, sebbene tutte le unioni siano già riconosciute in altre leggi come la legge contro la violenza domestica.

Secondo i risultati dello “Studio sulla violenza domestica e la violenza contro le donne in Montenegro”, il 92% dei cittadini intervistati ritiene che la violenza domestica sia presente nella società montenegrina.<sup>33</sup> Le vittime della violenza familiare sono generalmente donne e bambini, mentre gli uomini sono riconosciuti come autori di violenza. I dati della polizia, della magistratura, dell'accusa e dei tribunali per reati minori negli ultimi tre anni identificano un aumento del 18,8% del numero di crimini violenti contro le donne nel 2013 e la tendenza continua anche nel 2014. Gli uomini costituivano il 94,5% di tutte le persone perseguite per l'atto criminale di violenza familiare.

Tuttavia, questa tendenza non è stata seguita da una condanna sociale della violenza e da un'efficace risposta statale. Le statistiche indicano solo una lieve punizione penale, una tendenza alla sospensione della pena (66% nel

---

<sup>33</sup>*The Study on Violence against Women and Family Violence in Montenegro*, United Nations Development Fund Office in Montenegro (May 2012).

2013) e un numero significativo di sentenze di licenziamento e di assoluzione (52% nel 2013).<sup>34</sup>

Queste circostanze trasmettono un inquietante messaggio di inerzia sociale e istituzionale, soprattutto alle vittime che rischiano l'incolumità personale per denunciare abusi e violenze.

Nel corso del 2013 e del 2014, le ONG di donne che forniscono servizi alle vittime, hanno effettuato un monitoraggio dell'attuazione della legge nell'area della violenza familiare e della violenza contro le donne in Montenegro. Secondo il monitoraggio i numerosi casi di violenza familiare:

1) non sono stati indagati in modo efficace o che il procedimento giudiziario è stato ritardato;

oppure

2) che le condanne per evidenti maltrattamenti sono apparse estremamente lievi.

Il rapporto afferma inoltre che sebbene la legge dia alla vittima la possibilità di richiedere misure di protezione, ciò che preoccupa è che quelle già scarse richieste a volte vengono respinte come infondate e prive di prove sufficienti.

Il monitoraggio mostra inoltre che gli interessi e le testimonianze delle vittime non erano al centro della preoccupazione né nella condotta delle forze dell'ordine né dei tribunali e che l'approccio multisetoriale alla questione della violenza non è stato ancora attuato in modo efficiente. Di conseguenza, le vittime avrebbero dovuto prendere parte a un gran numero di processi paralleli durante i quali non era assicurata la protezione delle vittime. Sono state documentate sia l'inefficienza che la mancanza del principio di urgenza nelle procedure legali, anche nei casi di bambini in pericolo e di donne anziane, i quali hanno diritto a una protezione speciale ai sensi della legge.

---

<sup>34</sup>*Report on the implementation of the strategy of protection against domestic violence for the year 2013*, Ministry of Labor and Social Welfare of Montenegro (Podgorica, May 2014) pp.14,15,16.

Lo studio sulla violenza in famiglia e contro le donne ha sottolineato la necessità di istruire ulteriormente i funzionari pubblici, la polizia e le istituzioni giudiziarie su come attuare leggi e protocolli in questo settore e come affrontare i bisogni delle vittime da una prospettiva di genere. Inoltre, il tracciamento delle procedure ha mostrato che l'uso limitato delle procedure, la mancanza di conoscenza unita a comuni pregiudizi provocano ancora una discriminazione istituzionale nei confronti dei sopravvissuti alla violenza, che ha gravi conseguenze per la stessa vittima, per il suo ambiente (famiglia, lavoro, scuola, amici, ecc.) e la società nel suo insieme. Tale situazione, insieme alla mancanza di servizi specializzati per le vittime finanziati dallo Stato, suggerisce un problema sistemico nel rispetto delle norme legali e degli standard internazionali in materia di violenza familiare, in particolare gli standard fissati dalla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica che è stata ratificata dal Montenegro nel 2013.

La violenza contro donne e ragazze va di pari passo con pratiche dannose tradizionali che possono essere sradicate solo con un cambiamento di mentalità nella società. Una delle forme molto dannose di discriminazione silenziosamente approvate anche tra i membri ben istruiti della comunità e abbastanza diffusa nelle società patriarcali sono gli aborti selettivi per sesso. Questo fenomeno minaccia la società a tal punto che in Montenegro l'equilibrio tra i sessi nella popolazione dei neonati è già stato interrotto.

Secondo le Nazioni Unite, in Montenegro nascono circa 100 ragazze ogni 110 ragazzi, mentre il rapporto abituale è di 100 a 102-104. Il Consiglio d'Europa ha esortato il Montenegro nel marzo 2014 a fermare gli aborti selettivi di genere dopo che le statistiche hanno mostrato un significativo squilibrio tra il numero di neonati maschi e femmine. Il rapporto del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione stima che nel mondo manchino circa 117 milioni di donne rispetto agli uomini, la cui causa è principalmente la selezione del sesso prenatale. Il rapporto afferma che questa mascolinizzazione



demografica distorta, che ha gravi implicazioni sociali ed economiche, non è un fenomeno naturale ma si ottiene attraverso una deliberata eliminazione delle ragazze.<sup>35</sup> Sebbene l'aborto selettivo per genere sia vietato in Montenegro dal 2009, la soluzione non è semplice e richiede la sensibilizzazione e l'educazione di ragazzi e ragazze fin dalla tenera età.<sup>36</sup>

Un'altra pratica estremamente dannosa presente nella regione, soprattutto, ma non esclusivamente, nelle comunità rom, è il matrimonio forzato.

Secondo l'UNICEF, negli insediamenti rom in Montenegro quasi una donna su cinque (18%) e un uomo su 10 (7%) si sono sposati prima dei 15 anni. Uno dei motivi più comuni per contrarre un matrimonio combinato è il denaro.<sup>37</sup> Il "prezzo" realizzato per le ragazze varia da 3.000 a 15.000 euro.

Sono stati segnalati diversi casi di matrimonio forzato di bambini, ma il settore delle ONG spiega che è difficile provare questo tipo di reato e quindi solo molto raramente questi casi sono condannati dai tribunali.

Le ragazze che erano state oggetto di matrimoni forzati sono state rimandate alle loro famiglie, così come coloro che le hanno costrette a sposarsi, dimostrando chiaramente che le istituzioni giustificano tale orribile pratica con le tradizioni consuetudinarie.

#### **4. L'inefficienza del sistema legislativo**

Da quando ha rinnovato la sua indipendenza nel 2006, il Montenegro ha compiuto sforzi significativi per raggiungere l'uguaglianza di genere. Nel 2007 è stata approvata la legge sulla parità di genere; è stata successivamente modificata nel 2015.

---

<sup>35</sup> "Sex imbalances at Birth", United Nations Population Fund (Bangkok, Agosto 2012).

<sup>36</sup> Cfr. *Abortions of Girls Cause Male Surplus in Montenegro*, in [www.balkaninsight.com/en/article/council-of-europe-urges-montenegro-to-quit-gender-selectiveabort-ions](http://www.balkaninsight.com/en/article/council-of-europe-urges-montenegro-to-quit-gender-selectiveabort-ions).

<sup>37</sup> A. PREKIC, *Stuck between law and Tradition*; in [www.balkaneu.com/stuck-tradition-law](http://www.balkaneu.com/stuck-tradition-law).

La modifica ha inoltre ampliato la portata delle sanzioni relative alla parità di trattamento tra donne e uomini quando si verificano violazioni in diversi ambiti della vita. Inoltre, essendo rientrato in una serie di organizzazioni internazionali come paese indipendente, il Montenegro ha esposto le basi per l'attuazione di una serie di strumenti internazionali per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere, inclusa la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne – CEDAW, la Piattaforma d'azione di Pechino, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

Nel 2017, il Montenegro ha approvato la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2030 (NSSD) che ha recepito gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite in un contesto nazionale.

Entro il 2030, il Montenegro si è impegnato a eliminare le discriminazioni politiche, economiche e di genere, raggiungere un livello minimo del 40% di rappresentanza delle donne a livello sia nazionale che locale, eliminare tutte le forme di violenza contro donne e ragazze nel privato e nel pubblico settori, compresi la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale, per ottenere un'equa partecipazione al lavoro non retribuito, per raggiungere l'uguaglianza nel lavoro e per rafforzare i meccanismi nazionali per l'uguaglianza di genere.<sup>38</sup>

Inoltre, il governo del Montenegro ha approvato il piano d'azione per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere 2017-2021; ciò si basa sulle raccomandazioni fornite dal Comitato CEDAW, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) e come risultato del lavoro di collaborazione svolto dai partner statali e della società civile. Il piano d'azione si proponeva di raggiungere i seguenti obiettivi: creare una società di pari

---

<sup>38</sup> O. KOMAR, Gender equality index Montenegro - 2019, in [https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/eventsfiles/gender\\_equality\\_index\\_2019\\_report\\_final.pdf](https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/eventsfiles/gender_equality_index_2019_report_final.pdf)

opportunità ed eliminare ogni forma di discriminazione basata sul sesso e sul genere, introdurre un'educazione sensibile al genere a tutti i livelli, aumentare l'occupazione femminile ed eliminare tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne nel mercato del lavoro, per migliorare la disponibilità di una protezione sanitaria sensibile al genere, per reprimere tutte le forme di violenza contro le donne, per migliorare la posizione delle vittime e per proteggerle dalla violenza di genere, per combattere gli stereotipi, introdurre politiche di uguaglianza di genere nei media, nella cultura e nello sport e raggiungere l'uguaglianza di genere nel processo decisionale politico a tutti i livelli.

Il diventare nel 2010 un paese candidato ad entrare nell'Ue era il principale obiettivo di politica estera. Pertanto, il Montenegro si è dedicato al raggiungimento degli standard dell'UE in termini di uguaglianza di genere e per quanto riguarda il recepimento delle pertinenti direttive dell'UE in un contesto nazionale. Tali documenti comprendono (ma non esclusivamente) la Direttiva 2010/41, la Direttiva 2010/18, la Direttiva 2006/54, la Direttiva 2004/113, la Direttiva 92/85 e la Direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978.

Tuttavia, oltre all'intenso lavoro già svolto, resta ancora la sfida significativa di creare un quadro adeguato per monitorare i progressi. Per valutare efficacemente il ritmo del cambiamento, l'efficacia della legislazione e delle politiche pubbliche nel campo della parità di genere, il Montenegro ha bisogno di uno strumento completo e capace di confronto; l'indice di uguaglianza di genere è uno strumento di questo tipo.

Attraverso il suo processo di integrazione nell'UE, il Montenegro si è impegnato a sostenere in modo più efficace la parità di genere e i diritti delle donne; non solo per allineare la legislazione nazionale con l'*acquis* comunitario dell'UE, ma anche per introdurre misure istituzionali e assicurare sforzi più coordinati per raggiungere la parità di genere come principio fondamentale dell'adesione all'UE.

Un elemento molto importante per quanto riguarda la realizzazione dell'uguaglianza tra donne e uomini è la disponibilità dei dati. Il Montenegro è impegnato nello sviluppo di politiche informate basate sull'analisi dei dati; questo è fondamentale per assicurare il raggiungimento dell'uguaglianza di genere. Inoltre, un tale approccio affronta le sfide legate a un contraccolpo sulla parità di genere insieme a un numero crescente di tendenze retrograde che possono essere osservate in tutto il mondo, nell'UE e nei Balcani occidentali.

L'indice sull'uguaglianza di genere per il Montenegro è stato sviluppato con il supporto dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, nel quadro della loro cooperazione nell'ambito dello strumento di preadesione (IPA), finanziato dall'Unione europea, in conformità con la metodologia dell'Unione europea Istituto per l'uguaglianza di genere per gli Stati membri dell'Unione europea.

L'indice sull'uguaglianza di genere è un indicatore composito che misura l'uguaglianza di genere nelle sfere della conoscenza, del lavoro, del denaro, della salute, del tempo e del potere. Per il Montenegro, questo rappresenta non solo un importante passo avanti negli sforzi complessivi compiuti per proteggere e promuovere i diritti umani delle donne, ma anche un significativo passo avanti per quanto riguarda l'allineamento e il monitoraggio dei progressi nell'area della parità di genere con gli Stati membri dell'UE e altri paesi in la Regione.<sup>39</sup>

L'indice di uguaglianza di genere per il Montenegro è stato calcolato con un punteggio di 55 mentre il valore "medio" registrato per i paesi dell'UE-28 era 67,4; quindi, il Montenegro è stato visto in ritardo rispetto alla maggior parte dei paesi sviluppati dell'UE. Le maggiori differenze nell'uguaglianza di genere tra l'Unione Europea e il Montenegro riguardavano i domini del denaro

---

<sup>39</sup> L'indice sull'uguaglianza di genere è composto da 6 domini principali più 2 domini aggiuntivi ulteriormente suddivisi in sottodomini e infine in 31 indicatori. I domini chiave misurano l'uguaglianza in termini di: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. I domini aggiuntivi cercano di valutare la situazione per quanto riguarda la violenza e altre disuguaglianze intersecanti, come l'età, la cittadinanza, la disabilità, l'orientamento sessuale e altre questioni rilevanti. I sei domini principali dell'indice sull'uguaglianza di genere assegnano agli Stati membri punteggi compresi tra 1, che rappresenta la disuguaglianza totale, e 100, che rappresenta la piena uguaglianza.

e del potere, mentre le differenze più piccole erano evidenti nei domini della salute e del lavoro.

In sintesi, il Montenegro si impegna ad attuare il piano nazionale e la legge verso l'uguaglianza in tutte le aree e si impegna a garantire che le donne e le ragazze abbiano pari diritti e opportunità in tutte le sfere della vita e vivano libere dalla violenza, anche attraverso il suo Piano nazionale per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere, che si basa sulla Piattaforma d'azione di Pechino. Si impegna ad attuare il piano e a portare avanti la legge nazionale modificata sulla parità di genere per garantire la piena partecipazione delle donne al processo decisionale. Intraprenderà regolari campagne di sensibilizzazione ed educazione sulla fine della violenza contro le donne, anche coinvolgendo uomini e ragazzi. Il Montenegro è stato un forte sostenitore dell'obiettivo di sviluppo sostenibile autonomo sull'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne, insieme a tutti gli obiettivi e gli indicatori relativi al genere nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. È alla base di tutti gli standard nazionali e internazionali che guidano il raggiungimento dell'uguaglianza di genere. Intervenendo al Global Leaders' Meeting del 27 settembre 2015, il presidente Filip Vujanović ha dichiarato *“sono fiducioso che l'Agenda 2030 [segna] il punto di svolta per gli sforzi futuri della comunità internazionale per affrontare la questione dell'uguaglianza di genere”*.<sup>40</sup>

## **5. La discriminazione delle donne nel mondo del lavoro**

Molto spesso, i mariti che perdono il lavoro non sono più in grado di svolgere il loro ruolo tradizionale di capofamiglia delle loro famiglie e sperimentato un duro smantellamento della loro mascolinità e del loro ruolo tradizionale di capofamiglia, mentre le loro mogli lasciano la loro casa per

---

<sup>40</sup>Montenegro commits to implementing national plan and law towards equality in all areas, in <https://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up/commitments/montenegro>

cercare lavoro in Occidente e sono costrette ad assumersi la responsabilità delle loro famiglie, anche se si sono esibite lavoro umile.

I ruoli di genere tradizionali sono stati invertiti: la povertà e la disoccupazione hanno costretto molte donne ai margini della società, dove decine di migliaia di persone disperate finiscono nella prostituzione. Sono sempre meno in grado degli uomini di far fronte alle sfide della transizione come il collasso dell'economia, l'arresto delle privatizzazioni e la mancanza di tutti i benefici che gli sono stati concessi dallo stato socialista jugoslavo. Nella società serba impoverita, le donne riprendono sempre più i loro ruoli tradizionali di casalinghe e madri o devono decidere tra carriera e famiglia. Lo stesso può essere osservato in altre società del sud-est europeo. Le donne subiscono ancora notevoli svantaggi nel mondo del lavoro, con un mercato del lavoro segregato e un ampio divario retributivo di genere.

I salari delle donne nell'industria e nei servizi sono solo il 70% circa di quelli degli uomini. Inoltre, sono responsabili dell'educazione dei figli e della cura dei familiari più anziani, nonché del sostegno finanziario della famiglia in una difficile crisi economica. Ancora più complicata è la situazione delle donne appartenenti a minoranze etniche come i Rom e delle madri single o divorziate che dipendono totalmente dal proprio lavoro. Le donne che decidono di mettersi in proprio incontrano anche grandi ostacoli da parte di creditori, fornitori e clienti poiché gli uomini dominano il mondo degli affari e le donne molto spesso non vengono prese sul serio.

D'altra parte, dopo il cambio di sistema e nel corso dell'oscillazione politica a destra, si è sviluppata una nuova patrimonializzazione: mentre le donne durante il socialismo si trovavano al centro del cambiamento rivoluzionario, nella società post-socialista sono tornate ad essere oggetto di interpolazione ideologica. La costruzione di nuove identità e il rafforzamento degli Stati nazione sono stati accompagnati dal ritorno ai valori tradizionali incentrati sulla trinità di "paese natale, nazione e religione".

I valori neoliberisti dell'economia di mercato e della libertà individuale si sono affermati e la mascolinità li ha guidati come motore. A questo proposito, gli ideologi di destra, rifacendosi ai modelli europei, chiedevano il ritorno delle donne alla loro tradizionale partecipazione a manifestazioni e movimenti che miravano all'attuazione della democrazia; ora la loro presenza pubblica è piuttosto debole. Uno dei cambiamenti più sorprendenti determinati dalla transizione è stato il drammatico declino della rappresentanza femminile nelle organizzazioni politiche. Le donne, di conseguenza, si sono organizzate al di fuori dei partiti politici in varie ONG come la "Gender Task Force" o la "B.a.B.e." in Croazia, "Amica" in Bosnia e Kosovo, il "Fondo Bulgaro per le Donne" e così via. Promuovono l'attuazione dei diritti delle donne, forniscono assistenza giuridica per la violenza domestica e finanziano studi scientifici sulla discriminazione contro le donne.

Gli stereotipi di genere si riverberano anche nella distribuzione dei doveri familiari e domestici tra donne e uomini. In Montenegro, le donne trascorrono in media 3,7 ore al giorno (fino a 4,5 ore al giorno per le donne sposate) nello svolgimento del lavoro di cura, mentre gli uomini (coniugati o meno) trascorrono in media solo 1,5 ore.<sup>41</sup>

Sul totale delle persone che dichiarano di non svolgere mai lavori domestici (11% della popolazione), la stragrande maggioranza (96%) sono uomini. La tradizionale divisione prevalente dei ruoli di genere ha un impatto sui tassi di occupazione e disoccupazione di donne e uomini, ossia un divario occupazionale di genere relativamente alto di 9,1 punti percentuali a favore degli uomini.

Nel 2013 la quota di donne inattive nel mercato del lavoro per responsabilità personali e familiari è stata del 35,2%, molto superiore alla quota dell'8,4% degli uomini. Lo studio "posizione socio-economica delle donne in Montenegro" indica che il 93% dei care giver familiari (che si prendono cura

---

<sup>41</sup>*Socio-economic position of women in Montenegro*, European Movement in Montenegro and IPSOS Strategic Marketing. (Podgorica 2013).

di bambini e anziani) sono donne.<sup>42</sup> Secondo la stessa ricerca, l'89% delle donne tra i 15 ei 64 anni e inattive sul mercato del lavoro lo sono per responsabilità personali e familiari.

È ovvio che le donne montenegrine affrontano sfide maggiori rispetto agli uomini nel conciliare lavoro, carriera e obblighi familiari, anche a causa dell'insufficienza dei servizi pubblici di assistenza, soprattutto per i bambini. Secondo i risultati chiave dell'indagine dell'UNICEF nel giugno 2009, su 1.000 genitori montenegrini di bambini di età inferiore ai 6 anni, l'82% ha risposto che era la madre a prendersi cura principalmente del bambino.

Dunque, le donne in Montenegro si trovano ad affrontare una posizione sfavorevole sul mercato del lavoro a causa della discriminazione e dell'ampia presenza di lavoro informale. Gli ispettorati del lavoro sono obsoleti e a corto di personale e, sebbene siano state attuate misure di deterrenza, la lotta contro il lavoro informale è ancora "all'inizio".<sup>16</sup> In genere, le autorità pubbliche non sono in grado di fornire una protezione adeguata a tutti i lavoratori, comprese le donne, né durante l'accesso (domanda) al lavoro né sul luogo di lavoro. In questo contesto, la tutela contro le discriminazioni nell'accesso al lavoro o i rischi sul lavoro restano solo parole sulla carta. Le pubblicazioni disponibili<sup>43</sup> nonché l'analisi dei casi affrontati indicano l'esistenza di discriminazioni di genere nel mercato del lavoro e nell'accesso ad esso.

La discriminazione di genere colpisce le condizioni di lavoro, lo stipendio e altri benefici, l'istruzione e l'avanzamento di carriera. Le donne rischiano di perdere il lavoro o di essere lasciate indietro nella loro carriera a causa della gravidanza e sono a rischio di molestie sessuali.

Inoltre, la discriminazione di genere è anche un ostacolo all'accesso al mercato del lavoro. Durante i colloqui di lavoro, alle donne vengono spesso poste domande di natura personale su questioni come la gravidanza, la

---

<sup>42</sup> M. RAJEVI, Montenegro; Commissione UE, Aprile 2015.

<sup>43</sup> B. VLAHOVI, *Discrimination against women in the workplace*, Ministry for Human and Minority Rights, Department for Gender Equality Affairs, (Podgorica, 2010).



pianificazione familiare, ecc. Le risposte a queste domande sono fondamentali per le decisioni dei datori di lavoro sull'assunzione o meno di una donna.

I ruoli stereotipati di genere non solo incidono sull'accesso al mercato del lavoro, ma sono tra le cause della segregazione di genere. La segregazione occupazionale di genere orizzontale è stata esaminata nello studio "lo stato socioeconomico delle donne in Montenegro".<sup>44</sup>

Questo studio ha mostrato che le occupazioni preferite dagli uomini sono tutte funzioni di potere, mentre le donne sono più frequentemente incentrate sui servizi e sulla cura degli altri.

Le recenti politiche nazionali per l'occupazione hanno posto l'accento sulla promozione del lavoro autonomo delle donne. Tuttavia, i persistenti stereotipi di genere nelle imprese e nella società e la conseguente segregazione di genere nell'istruzione e nelle occupazioni impediscono un'attuazione di successo dei programmi per le donne imprenditrici. Gli ostacoli per incoraggiare le donne imprenditrici sono, ad esempio, che solo poche donne possiedono beni o proprietà che le rendono degne di credito. Di conseguenza, non riescono ad accedere ai finanziamenti necessari, il che ha ancora a che fare con un diritto consuetudinario ancora diffuso secondo il quale una donna deve rinunciare alla proprietà a favore di parenti maschi.

## **6. Il ruolo della donna nelle istituzioni rappresentative**

Come si è già detto, il tradizionalismo e i ruoli di genere tradizionali sono profondamente radicati nella cultura montenegrina. Il ruolo delle donne è quello di badante principale a casa mentre la loro partecipazione alla sfera pubblica è ancora considerata insolita. La situazione è ben illustrata dal fatto che il Montenegro si colloca all'ultimo posto tra i paesi della sua regione per la partecipazione politica delle donne.

---

<sup>44</sup>*Socio-economic position of women in Montenegro*, European Movement in Montenegro and IPSOS Strategic Marketing, Podgorica 2013.

Nel 2011, in seguito alla necessità di migliorare la rappresentanza parlamentare delle donne, il Montenegro ha modificato la sua "legge sull'elezione dei membri del Parlamento e dei consiglieri" per includere il requisito formale che le donne costituiscano almeno il 30% di ciascuna lista elettorale affinché tale lista sia validata dalla Commissione Elettorale. Tuttavia, come dimostrato nelle elezioni parlamentari del 2012, questa disposizione non è riuscita a garantire che le donne costituissero almeno il 30% del parlamento perché, essendo i loro nomi che figuravano per lo più in fondo al ballottaggio, non avevano reali possibilità di vincere. Di conseguenza, nonostante il fatto che le donne costituiscano la maggioranza dell'elettorato montenegrino, si sono ritrovate con solo il 15% dei seggi in parlamento. Una situazione simile è stata osservata a livello locale, dove le donne rappresentavano solo il 14% dei consiglieri delle assemblee comunali.

Nel 2013 il Montenegro ha affrontato nuovamente la riforma della legge elettorale. Le ONG femminili hanno formulato raccomandazioni formali, tra cui quella di inserire almeno una donna su tre candidati nella lista elettorale, cioè partendo dalla prima alla terza, dalla quarta alla sesta, e così via. La raccomandazione non è andata a buon fine. È stato invece approvato un emendamento che garantisce un posto per le donne ogni quattro candidati presentati dal partito al governo. Nonostante l'emendamento adottato rappresenti un progresso nella creazione delle condizioni per una maggiore partecipazione politica da parte delle donne, tuttavia non è conforme alle raccomandazioni né del gruppo di esperti dello strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX)<sup>45</sup> né del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne<sup>46</sup>, perché non porta allo standard richiesto che le donne costituiscano non meno del 30% dei rappresentanti in parlamento e negli enti locali. Il mancato rispetto delle raccomandazioni internazionali e l'adozione dei rispettivi regolamenti si è

---

<sup>45</sup> TAIEX *Comments on the Law amending the Law on Election of Councillors and Representatives* (7 Febbraio 2014).

<sup>46</sup> *The Final Conclusions of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 15th session Geneva, 2011.

verificato per la seconda volta negli ultimi tre anni. Indica ancora una volta l'enorme riluttanza di un parlamento dominato dagli uomini a garantire una divisione del potere più equa tra donne e uomini.

## **CAPITOLO III**

### **L'INFLUENZA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELLE DONNE IN MONTENEGRO**

SOMMARIO: 1. Integrazione europea e Montenegro– 2. La situazione antecedente al 2006 – 3. I trattati sui diritti umani ratificati dal Montenegro. – 4. La situazione attuale.

#### **1. Integrazione europea e Montenegro.**

L'Unione Europea come entità internazionale non implica l'abolizione dello Stato nazionale in nome di una struttura sovranazionale, ma la trasformazione e modernizzazione dello Stato che vuole entrare a farne parte come condizioni dell'integrazione e della globalizzazione. I Balcani occidentali, insieme all'Albania (allora socialmente ed economicamente senza dubbio il paese più arretrato e isolato del continente) dovettero dirigere gran parte della loro energia sociale e politica verso il superamento degli effetti della politica della violenza.

Alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90 (prima dell'inizio del conflitto militare), la strategia dell'Unione Europea era quella di integrare gradualmente lo spazio jugoslavo con il resto dell'Europa centrale e orientale nell'Unione, ma l'aggravarsi del conflitto balcanico non ha reso questo possibile.

Solo con le trasformazioni democratiche e la scomparsa dei regimi autoritari di Serbia e Croazia, all'inizio di questo secolo, si sono create le condizioni per muoversi nella stessa direzione del resto d'Europa, nonostante un ritardo generazionale.<sup>47</sup>

Con l'ingresso nell'UE dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, si è realizzato uno degli obiettivi principali del progetto europeo: l'unificazione della maggior parte del continente europeo su basi pacifiche e democratiche. Europeizzazione e democratizzazione sono processi fortemente connessi ai paesi che aspirano a far parte dell'Unione europea. La prospettiva di integrarsi con la comunità dei paesi europei sviluppati è un fattore motivante per l'introduzione di cambiamenti in questi paesi, incluso il Montenegro.<sup>48</sup>

È evidente che il coinvolgimento dell'Unione europea nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa centro-orientale è stato visibilmente maggiore rispetto a quello degli Stati dell'Europa meridionale.

Tenendo presente l'affermazione di Angelo Panebianco secondo cui più debole è l'istituzionalizzazione del partito, maggiore tende ad essere il suo

---

<sup>47</sup>D. LOPANDIC, *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija*, p. 3 e ss.

<sup>48</sup>D. MIKUCKA- WOITOWICZ, *The Impact of Europeanization on Internal Party Organizational Dynamics in Selected Post-Yugoslav Countries*, *Journal of Balkan and near eastern studies* 2019, Vol. 21, n. 2, pp. 121-145.

adattamento passivo<sup>49</sup>, si è inizialmente ipotizzato che l'influenza dell'uropeizzazione sui partiti e sul sistema dei partiti in questi stati potrebbe essere considerevolmente maggiore di quanto non fosse il caso delle loro controparti dell'Europa occidentale.

Attualmente una delle descrizioni migliori dell'uropeizzazione è stata fatta da Robert Ladrech, il quale ha affermato che si tratta di un concetto analitico che definisce il modo in cui l'Unione europea incide sui cambiamenti interni all'interno dei suoi Stati membri ma anche candidati.<sup>50</sup> Il processo stesso, nel frattempo, implica sia un'asimmetria di potere tra una parte dominante dell'offerta e una parte più debole esigente che mira a entrare nella comunità europea,<sup>51</sup> dove la parte più debole assume una posizione di richiedente nei contatti con gli europei dal cuore della l'Unione europea.<sup>52</sup>

Nel caso degli Stati membri, l'Unione europea ha ridotto significativamente il margine di manovra dei governi nazionali, costringendoli talvolta anche ad attuare politiche a cui si oppongono apertamente,<sup>53</sup> principalmente economiche, e quindi limita chiaramente il loro potere.

Il Montenegro desidera entrare a far parte dell'Unione Europea e, come gli altri paesi dell'Europa sudorientale che lo hanno preceduto su questa strada (Slovenia e Croazia) e che lo seguono nella dinamica dell'allargamento (Macedonia, Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo), dovrebbe intensificare la comunicazione e la cooperazione ufficiale a più livelli, non solo con le istituzioni europee, ma anche con gli Stati membri. Il Montenegro ricopre lo status di Paese candidato dal 2010 e ha avviato i negoziati di adesione nel giugno 2012. Nello specifico, l'accordo di stabilizzazione e associazione tra il Montenegro e

---

<sup>49</sup>A. PANEBIANCO, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 204.

<sup>50</sup>R. LADRECH, *Europeanization of national politics. The centrality of political parties*, in José M. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, New York, 2015, p. 577.

<sup>51</sup> O. ANASTASAKIS, *The EU's political conditionality in the Western Balkans: toward more pragmatic approach*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2008, p. 365.

<sup>52</sup>B. DOMANSKI, *Krytyka pojęćiarozwój a studiaregionalne [Critique of the concept of development and regional studies]*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2004, p. 9.

<sup>53</sup> C. MUDDEAND, C. R. KALTWASSER, *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York, 2017, p. 102.

l'UE è entrato in vigore nel maggio 2010. Il Consiglio europeo ha concesso al Montenegro lo status di paese candidato nel dicembre 2010. I negoziati di adesione sono stati avviati nel giugno 2012.<sup>54</sup>In particolare, il 15 ottobre 2007, il Montenegro ha firmato un accordo di stabilizzazione e associazione e un accordo interinale sul commercio e sulle questioni commerciali. Quest'ultimo è entrato in vigore il 1° gennaio 2008 mentre l'ASA è entrato in vigore il 1° maggio 2010. Con l'atto della firma dell'accordo di stabilizzazione e associazione, il Montenegro ha formalmente concordato un'associazione con la Comunità europea e i suoi Stati membri, assumendosi così la responsabilità del suo futuro europeo.

Nel 2008, il nuovo paese ha presentato domanda di adesione all'UE. Nel 2010 la Commissione ha emesso un parere favorevole sulla candidatura del Montenegro, individuando 7 priorità chiave che dovrebbero essere affrontate per l'avvio dei negoziati, e il Consiglio ha concesso lo status di candidato. Nel dicembre 2011 il Consiglio ha avviato il processo di adesione in vista dell'apertura dei negoziati nel giugno 2012. I negoziati di adesione con il Montenegro sono iniziati il 29 giugno 2012. Dopo otto anni di negoziati di adesione, sono stati aperti tutti i 33 capitoli selezionati, di cui 3 provvisoriamente chiusi.

L'adesione dell'UE e della NATO sono le due politiche estere chiave priorità del Montenegro. Nel dicembre 2015, il Montenegro ha ricevuto un invito ad aderire alla NATO. Il relativo Protocollo di adesione è stato firmato nel maggio 2016.<sup>55</sup>

Gravata dalla sua storia recente, la società montenegrina sta subendo trasformazioni significative sotto tutti gli aspetti, compreso il suo sistema partitico. Un serio lavoro è stato svolto nel campo dello studio dei processi coinvolti nell'europeizzazione dei sistemi nazionali dei partiti. La costituzione dell'Unione Europea ha iniziato ad avere un impatto verticistico più importante

---

<sup>54</sup>Z. VUJOVIC', O. KOMAR, *Impact of the Europeanization process on the transformation of the party system of Montenegro*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 10, n. 2, Agosto 2008, p. 223 e ss.

<sup>55</sup>*Montenegro Report 2016*, European Commission.

e quindi la trasformazione dei sistemi partitici che ne è seguita è diventata più evidente e interessante.

Una migliore qualità della vita per i cittadini è l'obiettivo chiave del governo montenegrino e il processo di integrazione europea e la futura adesione all'UE rappresentano il meccanismo migliore per raggiungere tale obiettivo. Proprio per questo motivo, il governo del Montenegro e il ministero degli Affari europei faranno tutto il possibile per attuare le riforme chiave in questo mandato e compiere un passo fondamentale verso l'adesione.<sup>56</sup>

Il Montenegro ha recentemente celebrato il decimo anniversario dei negoziati di adesione all'Unione Europea. Alle nostre spalle c'è un decennio di lavoro sulle riforme e sulle trasformazioni della società, molti risultati raggiunti e tangibili, ma anche molti lavori in sospeso, soprattutto nelle aree più difficili e delicate.

In questo senso, è chiara la determinazione del 43° governo del Montenegro ad affrontare i problemi urgenti del Paese, in *primis* la corruzione e la criminalità organizzata.

Il Governo è consapevole che, se si vuole fare un sostanziale passo avanti verso l'adesione e dopo otto anni si comincia a "portare a termine" l'adempimento degli obblighi derivanti dai piani d'azione dei capitoli 23 (magistratura e diritti fondamentali) e 24 (giustizia, libertà e indipendenza) del negoziato di adesione, allora non c'è più spazio per fingere riforme. Perché solo sviluppi chiave e progressi inequivocabili in questi settori possono avvicinarci di un passo all'Unione europea.

Oltre a dinamizzare il processo di riforma, il ministero degli Affari europei prevede un intenso lavoro di riforma della struttura negoziale. Nel corso dell'ultimo decennio, la struttura negoziale, così come il quadro istituzionale per il processo di integrazione europea, ha subito diversi

---

<sup>56</sup>J. MAROVIC, *Evropska integracija je mehanizam za dostizanje najboljeg kvaliteta života građanki i građana*, in <https://www.eu.me/evropska-integracija-je-mehanizam-za-dostizanje-boljeg-kvaliteta-zivota-gradjanki-i-gradjana/>

cambiamenti che non hanno necessariamente avuto effetti positivi sul loro operato e sulla dinamica complessiva del processo.

Con questo tipo di agenda, determinazione e un quadro chiaro dei passi necessari per chiudere il processo negoziale, il Montenegro potrà presto diventare il prossimo membro dell'Unione europea. Certo, bisogna essere consapevoli che l'integrazione europea è in realtà un processo di totale trasformazione della società montenegrina. Questo processo di maturazione e crescita è iniziato dieci anni fa e non si concluderà con l'adesione all'UE. Alcune riforme e cambiamenti, come quelli più difficili riguardanti i modelli comportamentali e i sistemi di valori, richiederanno più tempo. Tuttavia, è innegabile che la volontà di entrare a far parte dell'Unione europea e gli adattamenti necessari della legislazione nazionale che ne conseguono sta influenzando in maniera massiccia sui vari istituti del paese e con essi anche sul ruolo della donna. Alla fine, però, ci sarà una società migliore e più ordinata, una qualità di vita più elevata per i cittadini, e soprattutto per i giovani.

Per raggiungere quanto sopra, è necessario che il Governo rafforzi l'inclusività del processo negoziale e la logistica per gli organi legislativo e giudiziario del governo. D'altra parte, l'Assemblea deve avviare urgentemente il dialogo intra-parlamentare e le procedure per l'elezione dei membri del Consiglio della magistratura, dei giudici della Corte costituzionale e del Procuratore supremo dello Stato a pieno titolo. Le principali sfide per la magistratura in questo momento sono i problemi di personale, la qualità della distribuzione della giustizia e le conseguenze del fatto che due ex alti funzionari della magistratura sono indagati dalla procura competente.

## **2. La situazione antecedente al 2006**

Prima che il Montenegro si rendesse indipendente nel 2006, esso faceva parte dell'Unione statale di Serbia e Montenegro che era il risultato della



ristrutturazione costituzionale della Repubblica federale di Jugoslavia dopo la caduta del regime di Milošević. Nel marzo 2002, sotto gli auspici dell'Unione Europea, i rappresentanti serbi e montenegrini avevano firmato l'accordo di Belgrado per la loro unione statale e la loro Carta costituzionale entrò in vigore nel febbraio 2003.

In base alla Carta costituzionale, l'Unione statale di Serbia e Montenegro era composta da due Stati membri: Serbia e Montenegro. La competenza dell'Unione degli Stati e delle sue autorità era molto restrittiva e si limitava principalmente agli affari esteri, alla difesa, alle relazioni economiche internazionali e alla protezione dei diritti umani e delle minoranze. Montenegro e Serbia avevano un'ampia gamma di competenze in relazione all'adozione di leggi e altri regolamenti rispetto a tutte le altre questioni.

Nel campo del diritto penale, familiare, societario, del lavoro, della sicurezza sociale e dell'assicurazione sanitaria, così come in molti altri settori, il Montenegro aveva un proprio quadro giuridico ed era investito della competenza esclusiva per adottare le leggi e altri regolamenti, nonché come attuare e controllare la loro attuazione all'interno del proprio territorio.

L'integrazione nell'UE è uno dei principali obiettivi politici di Serbia e Montenegro.<sup>57</sup>

Dal 2001 l'Unione Europea ha fornito la sua consulenza politica attraverso la task force consultiva UE-FRY (CTF), successivamente sostituita dal dialogo permanente rafforzato (EPD). L'EPD attualmente monitora e guida le riforme sulla base del partenariato europeo adottato dal Consiglio dei ministri dell'UE nel giugno 2004 e del corrispondente piano di attuazione messo a punto dalle autorità di Serbia e Montenegro nel dicembre 2004.

Le relazioni contrattuali formali tra l'UE e la Serbia e Montenegro sono stabilite attraverso l'accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) nel contesto del processo di stabilizzazione e associazione (SAP). Come confermato

---

<sup>57</sup>T. POLARA, *I Paesi balcanici e l'Unione Europea: a che punto è l'integrazione?*, Osservatorio sui Balcani e ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, novembre 2001.

nel vertice di Salonicco del giugno 2003, la Serbia e il Montenegro sono un potenziale paese candidato all'adesione all'UE.

Nella sua relazione di fattibilità del 12 aprile 2005, la Commissione aveva concluso che la Serbia e il Montenegro sono sufficientemente preparati a negoziare un ASA con l'UE. Il 25 aprile 2005 il Consiglio dell'UE ha approvato il Rapporto di fattibilità e ha invitato la Commissione a presentare le direttive negoziali per l'ASA.

Alla fine del 2005 la Serbia e il Montenegro hanno avviato i negoziati con le autorità dell'Unione Europea.

Il quadro giuridico esistente in Montenegro non fornisce una protezione sufficiente dalla discriminazione di genere. La tutela dei diritti umani delle donne è ancora molto lontana dall'essere un concetto o una pratica ben nota, l'unica eccezione è la modifica del codice penale, che riconosce la violenza in famiglia. C'è ancora molto lavoro da fare in termini di legislazione sull'equità di genere e sua applicazione, compresa la sensibilizzazione sui principi di uguaglianza tra donne e uomini.

Sebbene il Montenegro e la Serbia avessero previsto la supremazia degli accordi e delle leggi internazionali<sup>58</sup> sulla legislazione interna nella Carta costituzionale statale dell'Unione e la CEDU stabilisca la sua diretta attuazione, quando si parla di pari opportunità, le importanti disposizioni che garantiscono la parità di genere sono scarsamente applicate.

Certo, il Montenegro è un paese in cui i ruoli sociali tradizionali e gli stereotipi di genere continuano a persistere, ma bisogna menzionare i passi positivi che il governo del Montenegro ha intrapreso nella giusta direzione, che riflettono certamente l'intenzione da parte del governo del Montenegro di soddisfare e attuare gli standard richiesti dal lungo e impegnativo processo di stabilizzazione e associazione e l'integrazione con l'Unione Europea.

### **3. I trattati sui diritti umani ratificati dal Montenegro**

---

<sup>58</sup> Art. 16 della Costituzione.

Come si è già ricordato, il Montenegro ha ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, modificata dal Protocollo n. 11, firmato a Roma il 4 novembre 1950. La ratifica è stata effettuata dalla legge del 26 dicembre 2003. Con la stessa legge, l'Assemblea ha ratificato anche i Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12 e 13. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i suoi Protocolli sono entrati in vigore per la Serbia e Montenegro il 3 marzo 2004. Il testo inglese della Convenzione e dei Protocolli nonché la sua traduzione ufficiale in lingua serba erano stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione degli Stati.<sup>59</sup> Per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne, nel 2011 ha altresì ratificato la Convenzione di Istanbul.

Tra le altre Convenzioni da esso firmate, vi sono:

- Convenzione internazionale sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio;
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale;
- Patto internazionale sui diritti civili e politici;
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali;
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne;
- Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
- Convenzioni sui diritti del fanciullo;
- Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati;
- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i migranti e dei membri delle loro famiglie (firmata ma non ancora ratificata);
- Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale

---

<sup>59</sup> R. ETINSKI, *The European Convention on Human Rights in the Constitutional System of Serbia and Montenegro*, *Transition Studies Review*, 2005, p. 175 e ss.

A proposito degli altri strumenti internazionali in materia di diritti umani, il Montenegro ha proseguito il dialogo con le organizzazioni internazionali per i diritti umani e gli organismi di monitoraggio, le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa. Il Montenegro deve ancora ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW) firmata nell'ottobre 2006 e il Protocollo del 2014 alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Il Montenegro ha continuato a garantire una buona cooperazione con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel 2020, 218 nuovi ricorsi contro il Montenegro sono stati assegnati a una formazione giudiziaria e alla fine dell'anno erano pendenti 37 ricorsi. Nel 2020 e nella prima metà del 2021 la Corte EDU ha emesso decisioni in 16 casi. Sebbene la maggior parte delle violazioni sia stata riscontrata per quanto riguarda la durata del procedimento, la Corte ha anche riscontrato violazioni dell'aspetto procedurale del divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti a causa di indagini inefficaci sugli abusi della polizia durante le proteste dell'opposizione nell'ottobre 2015, del diritto alla vita familiare e privata e alla privazione illecita della libertà. Nessun caso è stato oggetto di una vigilanza rafforzata da parte del Comitato dei Ministri nel 2020.

Come è noto, nei paesi Balcani i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere sembrano essere garantiti "sulla carta"<sup>60</sup>: nello specifico, sebbene questi paesi siano firmatari di diverse convenzioni a tutela dei diritti umani e delle disuguaglianze sociali, non sempre questi vengono attuati e messi in pratica.

Il grande impegno adottato dai Balcani – e in particolare dal Montenegro - per l'indispensabile adattamento della loro legislazione all'acquis dell'Unione Europea nell'ambito dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, non sembra essere bastevole a tutelare questi diritti in modo soddisfacente in modo da permettere la loro rivendicazione da parte delle donne. Al fine di rendere effettive le norme relative alla tutela dei diritti delle donne e delle uguaglianze

---

<sup>60</sup>Relazione - A7-0136/2013, Parlamento europeo, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0136\\_IT.html#\\_section2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0136_IT.html#_section2).

di genere, è necessario creare meccanismi per la loro applicazione. Le donne e tutti i soggetti vittime di ingiustizie per motivi di discriminazione devono essere messi nelle condizioni di poter far valere i propri diritti, di denunciarne le relative violazioni alle autorità a ciò preposte in un lasso di tempo ragionevole.

affrontati dai presidi appositamente voluti dalle autorità ai fini della tutela dell'uguaglianza di genere. Per alcuni paesi è stata menzionata la violenza contro le donne, poiché in questo ambito i governi possono essere chiamati a istituire linee dirette e strutture di ricovero nonché a prevedere forme di protezione da parte della polizia e un'opportuna gestione dei casi denunciati dal punto di vista legale.

#### **4. La situazione attuale**

I negoziati di adesione con il Montenegro sono stati avviati nel giugno 2012. Ad oggi sono stati aperti 33 capitoli negoziali, di cui tre provvisoriamente chiusi. Il Montenegro ha accettato la metodologia riveduta dell'allargamento incentrata su: riforme fondamentali, maggiore indirizzo politico, maggiore dinamismo e prevedibilità del processo. Il Montenegro ha continuato ad attuare ampiamente l'accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) e le riunioni degli organismi comuni nell'ambito dell'accordo si sono svolte a intervalli regolari.

I progressi complessivi nei negoziati di adesione dipendono dai progressi nell'area dello Stato di diritto, in base ai requisiti stabiliti nel quadro negoziale e alla metodologia rivista formalmente accettata dal Montenegro alla Conferenza intergovernativa tenutasi il 22 giugno 2021. I parametri di

riferimento provvisori stabiliti nei capitoli 23 e 24 dello Stato di diritto saranno fondamentali per compiere ulteriori progressi nei negoziati in generale.<sup>61</sup>

L'impegno politico delle autorità montenegrine per l'obiettivo strategico dell'integrazione europea è stato costantemente affermato come la priorità chiave per il paese durante un periodo di riferimento piuttosto impegnativo poiché la pandemia di COVID-19 è continuata per tutto il periodo. Sebbene la portata finale dell'impatto in termini di perdita di vite umane e danni alle economie sia ancora difficile da valutare, è chiaro che le necessarie restrizioni imposte nel contesto della pandemia hanno avuto un pesante tributo, in particolare sull'economia dipendente dal turismo di Montenegro, che è il paese più colpito nella regione. L'Unione Europea ha continuato a fornire un sostegno essenziale e senza precedenti. Il sostegno finanziario dell'UE contribuisce a proteggere la salute e a salvare i posti di lavoro di migliaia di cittadini montenegrini. Dallo scoppio della pandemia di Covid-19, l'Unione Europea ha erogato oltre 115 milioni di euro in sovvenzioni e prestiti agevolati. L'Unione Europea ha donato 100 respiratori e oltre 1 milione di dispositivi di protezione sanitaria, mentre i fondi dell'UE saranno utilizzati per la costruzione di due nuove cliniche e la ristrutturazione di numerosi laboratori nel paese.

Tra maggio e agosto 2021, oltre 42.000 dosi di vaccini sono state consegnate al Montenegro per aiutare ad accelerare la vaccinazione tra gli operatori sanitari e altri gruppi vulnerabili.

L'UE è inoltre pienamente impegnata nella ricostruzione dell'economia. Questo è lo scopo del Piano economico e di investimento per i Balcani occidentali, adottato nel 2020. Con un importo sostanziale fino a 28 miliardi di EUR, questo piano ha il potenziale per rendere i Balcani occidentali molto più attraenti per gli investimenti e cambiare il realtà sul campo per le popolazioni della regione. Il piano rafforzerà le infrastrutture, creerà posti di lavoro, aumenterà il potenziale di crescita per le imprese locali, migliorerà la vita dei cittadini montenegrini e contribuirà a un futuro più resiliente.

---

<sup>61</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2021 Report, European Commission, 2021, pp. 2 e ss.

Il Parlamento ha migliorato la trasparenza del suo lavoro, la comunicazione con il pubblico e ha rafforzato il suo ruolo legislativo e di controllo in generale. Tuttavia, il Parlamento deve ancora dimostrare nella pratica il suo impegno per il programma di riforma dell'Unione Europea del Montenegro e per migliorare il coordinamento con il governo sulle iniziative legislative. Il Parlamento dovrebbe rafforzare la capacità professionale ed esperta del suo personale amministrativo e migliorare la rappresentanza politica delle donne.

La composizione dell'attuale Parlamento non ha precedenti nella storia del Montenegro. Dovrebbe adoperarsi per trovare un ampio consenso tra le parti e la società sulle riforme relative all'UE. Ciò è fondamentale affinché il paese compia progressi nel suo percorso verso l'UE. È chiaro che è necessaria una partecipazione attiva e costruttiva di tutte le parti per rafforzare la responsabilità parlamentare, il controllo dell'esecutivo, il controllo democratico, per migliorare la qualità della legislazione e per le nomine chiave.

Finora, il Parlamento non è stato in grado di garantire la maggioranza dei 2/3 richiesta per importanti nomine giudiziarie e pertanto le funzioni chiave del sistema giudiziario sono ancora ricoperte su basi di azione. Nel dicembre 2020, il Parlamento ha eletto il 42° governo del Montenegro. Il numero dei ministeri è stato ridotto a 12; le donne ne guidano quattro. La nuova composizione del governo è il primo governo esperto in Montenegro. Il governo ha inoltre adottato un nuovo programma nazionale per l'adesione all'UE per il periodo 2021-2023.

La struttura negoziale è stata sostanzialmente indebolita dalle dimissioni o dal licenziamento di alcuni suoi membri, inclusi negoziatori di capitolo e capi di gruppi di lavoro. La maggior parte di queste posizioni chiave rimane vacante. Alcuni ministeri chiave non hanno dimostrato un impegno sufficiente e un impegno costruttivo nel processo di adesione all'UE sotto la loro nuova guida.

Il ruolo della società civile è riconosciuto e promosso, tuttavia l'attuale quadro giuridico e istituzionale deve essere ulteriormente migliorato per

rafforzare i meccanismi di consultazione e cooperazione tra stali istituzioni e la società civile nel contesto del processo di adesione all'UE.

Il Montenegro è moderatamente preparato alla riforma della sua pubblica amministrazione. Complessivamente, nel periodo di riferimento sono stati compiuti progressi limitati. Il cambio di governo e della maggioranza parlamentare ha colpito duramente la funzione pubblica: gli emendamenti alla Legge sui dipendenti pubblici e dipendenti statali hanno abbassato i requisiti di competenza, indipendenza e reclutamento meritocratico dei dipendenti pubblici. Inoltre, le recenti riorganizzazioni della pubblica amministrazione hanno portato a sostanziali cambiamenti di personale, anche ai livelli più alti, mettendo a repentaglio la capacità del Montenegro di trattenere personale esperto in questioni relative al processo di adesione all'UE in molti settori. È necessaria una forte volontà politica per depoliticizzare efficacemente il servizio pubblico, ottimizzare l'amministrazione statale e implementare la responsabilità manageriale.

Il Montenegro rimane moderatamente preparato ad applicare l'acquis dell'UE e le norme europee nel settore della magistratura e dei diritti fondamentali e ha compiuto progressi nel complesso limitati, con un track record limitato in termini di responsabilità. Non sono stati compiuti progressi nel settore giudiziario e l'attuazione delle principali riforme giudiziarie è stagnante.

L'impegno politico decisivo necessario per sbloccare segmenti importanti di tali riforme è ancora sospeso, con alcune nomine alla magistratura pendenti in Parlamento per l'impossibilità di ottenere la maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, il Montenegro ha continuato a rispettare gli obblighi derivanti dagli strumenti e dalla legislazione internazionali in materia di diritti umani. Tuttavia, permangono sfide nell'assicurare che la legislazione nazionale in materia di diritti umani sia



attuata in modo efficace. I progressi sono stati limitati nel settore della libertà di espressione.

Il Montenegro dispone in gran parte del quadro legislativo e istituzionale in atto e ha compiuto alcuni progressi nell'adempimento degli obblighi previsti dagli strumenti e dalla legislazione internazionale sui diritti umani. Tuttavia, permangono sfide nell'attuazione efficace. L'efficienza delle indagini sull'uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine e sui crimini ispirati dall'odio deve migliorare ulteriormente. Gruppi vulnerabili, inclusi rom ed egiziani, e persone con disabilità continuano a subire molteplici forme di discriminazione e difficoltà a far valere i propri diritti nei procedimenti amministrativi e giudiziari. Le donne continuano a sperimentare la disuguaglianza nella partecipazione alla vita politica e pubblica e nell'accesso all'occupazione e alle opportunità economiche. La violenza di genere e la violenza contro i bambini continuano a destare serie preoccupazioni. Gli episodi di attacchi di matrice etnica e religiosa, crimini ispirati dall'odio e incitamento all'odio hanno continuato a crescere.

Il 23 novembre 2020, in vista della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, la Commissione europea e il suo vice Presidente hanno dichiarato che “la violenza contro donne e ragazze è una violazione dei diritti umani e non ha posto nell'Unione Europea, o in qualsiasi altra parte del mondo. La portata del problema resta allarmante: una donna su tre nell'Unione europea ha subito violenze fisiche e/o sessuali. La violenza contro le donne esiste in ogni paese, cultura e comunità. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato ancora una volta che per alcune donne nemmeno la loro casa è un luogo sicuro. Le cifre mostrano che la violenza contro donne e bambini è aumentata da quando sono iniziate le misure di blocco del COVID-19. Alcuni Stati membri hanno introdotto misure di risposta sensibili al genere, come speciali meccanismi di allerta nelle farmacie, per proteggere donne e bambini da ogni forma di violenza. Esortiamo tutti gli Stati membri a sviluppare e attuare tali misure. Il cambiamento è possibile, ma richiede azione, impegno e

determinazione. L'UE è impegnata a continuare a collaborare instancabilmente con i suoi partner per indagare e punire gli atti di violenza, garantire sostegno alle vittime e, allo stesso tempo, affrontare le cause profonde e rafforzare il quadro giuridico. Attraverso la nostra iniziativa Spotlight stiamo già combattendo la violenza contro donne e ragazze, in 26 paesi in tutto il mondo. Questa settimana presenteremo un nuovo piano d'azione sull'uguaglianza di genere e l'emancipazione di donne e ragazze nelle nostre azioni esterne. Chiediamo inoltre agli Stati membri di ratificare la Convenzione di Istanbul, il primo strumento giuridicamente vincolante a livello internazionale per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica. Il nostro obiettivo è molto chiaro: porre fine a tutte le forme di violenza contro donne e ragazze. Lo dobbiamo a tutte le vittime.”<sup>62</sup>

Come affermato nella Strategia per l'uguaglianza di genere<sup>63</sup>, la Commissione europea facilita lo sviluppo di un nuovo quadro di cooperazione con le piattaforme online per affrontare la violenza online contro le donne, proporrà una raccomandazione sulla prevenzione delle pratiche dannose e avvierà una rete dell'UE sulla prevenzione della violenza di genere e violenza domestica. L'UE dispone di una serie completa di norme per proteggere i diritti

---

<sup>62</sup>Cfr. European Commission, *Stop violence against women: Statement by the European Commission and the High Representative*, 23 novembre 2020, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_2167](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_2167) in cui si legge “Violence against women and girls is a violation of human rights, and has no place in the European Union, or anywhere else in the world. The scale of the problem remains alarming: one in three women in the European Union have experienced physical and/or sexual violence. Violence against women exists in every country, culture and community. The COVID-19 pandemic has shown once more that for some women not even their home is a safe place. Figures show that violence against women and children has increased since COVID-19 lockdown measures started. Some Member States have introduced gender-sensitive response measures, such as special alert mechanisms in pharmacies, to protect women and children from all forms of violence. We urge all Member States to develop and implement such measures. Change is possible, but it requires action, commitment and determination. The EU is committed to continue to work tirelessly with its partners to investigate and punish acts of violence, ensure support for victims, and at the same time to address the root causes and reinforce the legal framework. Through our Spotlight Initiative we are already fighting violence against women and girls, in 26 countries across the globe. This week we will present a new Action Plan on gender equality and women and girl's empowerment in our external actions. We also call on Member States to ratify the Istanbul Convention - the first legally binding instrument at the international level to combat violence against women and domestic violence. Our goal is very clear: to end all forms of violence against women and girls. We owe it to all the victims”.

<sup>63</sup>[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_358)

delle vittime e la Commissione ha presentato una nuova strategia sui diritti delle vittime all'inizio del 2020. L'UE riconosce la tratta di esseri umani come violenza contro donne e ragazze. L'ultima relazione della Commissione sullo stato di avanzamento dei lavori conferma che lo sfruttamento sessuale è il motivo principale della tratta di esseri umani nell'UE, con oltre il 90% delle vittime donne e ragazze.

In collaborazione con le Nazioni Unite, l'UE ha lanciato nel 2017 l'iniziativa Spotlight con un contributo di 500 milioni di euro, un'iniziativa globale pluriennale incentrata sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro donne e ragazze. Alla luce dell'impennata della violenza domestica innescata dalla pandemia di COVID-19, l'iniziativa Spotlight è stata rapida per promuovere la prevenzione e aumentare il sostegno alle vittime in 26 paesi in sei regioni, nonché il sostegno alle organizzazioni di base delle donne che forniscono servizi essenziali. Negli ultimi mesi, quasi 18 milioni di euro di fondi Spotlight sono stati reindirizzati per affrontare la violenza contro donne e ragazze.

Nel 2018 e nel 2019 l'UE ha stanziato oltre 62 milioni di euro in aiuti umanitari per la prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere in tutto il mondo nell'ambito della sua programmazione in materia di protezione e salute. La Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna e il Consiglio dell'UE hanno illuminato i loro edifici a Bruxelles, in arancione, alla vigilia di mercoledì 25 novembre per mostrare il proprio sostegno alle donne.

In questo modo, l'Unione Europea vuole che i cittadini del Montenegro sperimentino benefici concreti e progressi nelle loro vite già adesso, non solo quando il Paese entrerà a far parte dell'Unione. Qui puoi leggere come l'UE si sta impegnando per raggiungere il suo obiettivo, attraverso una panoramica chiara e pratica dei progetti dell'UE in 14 aree diverse. Esplora il nostro sito Web e non esitare a contattarci se hai bisogno di ulteriori informazioni.

Dunque, l'Unione europea ha aiutato il Montenegro anche dal punto di vista economico al fine di concludere quel processo di modernizzazione della

sua società e del suo ordinamento giuridico. L'Unione europea è riuscita a realizzare tutto questo anche attraverso il noto strumento di assistenza preadesione (IPA), attraverso il quale l'Unione europea aiuta il Montenegro a costruire istituzioni democratiche forti, rafforzare lo stato di diritto, attuare la pubblica amministrazione riformare, garantire un maggiore rispetto dei diritti umani, promuovere la parità di genere, rafforzare la società civile, rafforzare la cooperazione regionale, consentire lo sviluppo sostenibile e ridurre la povertà. L'obiettivo è incoraggiare le riforme democratiche ed economiche fondamentali nel paese, in modo che possa prepararsi meglio per la piena adesione e il funzionamento all'interno del sistema dell'UE. Al tempo stesso, segue da vicino i risultati dei negoziati di adesione, aiutando il Montenegro ad adottare l'acquis dell'UE e ad applicarlo efficacemente. Con oltre 610 milioni di euro di aiuti non rimborsabili dal 2007, l'Unione europea è il principale donatore del Montenegro e il partner numero uno del paese nel sostegno allo sviluppo e alle riforme in corso. L'assistenza finanziaria di lunga data è stata spesa per programmi e progetti che hanno favorito lo sviluppo e riforme concrete, contribuendo così al benessere dei cittadini in molti settori.

In Montenegro, resta anche da migliorare l'accesso alla giustizia, in particolare per i gruppi vulnerabili. Gli emendamenti alla legge sulla libertà di religione di credo sono stati adottati dopo consultazioni limitate e non del tutto inclusive con le comunità religiose.

Il Montenegro ha raggiunto un certo livello di preparazione nello spazio della libertà di espressione. Nel complesso, ha compiuto progressi limitati durante il periodo di riferimento e ha soddisfatto solo in parte le raccomandazioni dello scorso anno. Ci sono stati alcuni nuovi sviluppi nell'indagine sull'uccisione nel 2018 di un giornalista investigativo, ma resta da garantire un seguito giudiziario completo ed efficace sia a questo caso che ad altri importanti vecchi casi. Nell'aprile 2021 il governo ha istituito una nuova commissione ad hoc per il monitoraggio della violenza contro i media, ma non ha ancora affrontato in modo completo o efficace le significative

raccomandazioni formulate dalla precedente commissione. È in corso una revisione del quadro giuridico, per affrontare le ulteriori questioni individuate nella legge 2020 sui media e nella legge sull'emittente pubblica RTCG, integrarlo con una nuova legge sui media audiovisivi e garantirne il pieno allineamento con l'acquis dell'UE e gli standard europei. Sono necessari maggiori sforzi per limitare gli effetti della disinformazione e delle molestie online e dell'incitamento all'odio, garantendo nel contempo che tali misure non limitino in modo sproporzionato la libertà di espressione.

Nel prossimo anno, il Montenegro dovrebbe in particolare:

- attuare le principali raccomandazioni in sospeso degli organismi di monitoraggio delle Nazioni Unite (ONU) e del Consiglio d'Europa (CoE);
- migliorare il quadro giuridico e istituzionale per garantire un migliore accesso alla giustizia, ai diritti procedurali e all'assistenza legale gratuita per le vittime di violazioni e crimini dei diritti umani, in particolare bambini, donne, minoranze, compresi rom ed egiziani, e persone con disabilità;
- completare l'allineamento con l'acquis dell'UE nel settore della protezione dei dati e migliorare la capacità, la professionalità e l'indipendenza dell'Agenzia per la protezione dei dati e l'accesso ai documenti.

## **CONCLUSIONI**

Ancora oggi, la violenza contro donne è una violazione dei diritti umani che si verifica in tutto il mondo. L'Organizzazione Mondiale della Sanità stima che un terzo delle donne e delle ragazze nel mondo subisca violenza ad un certo punto della propria vita. Questi numeri rappresentano solo quelle violenze che avvengono alla luce del sole, poiché questo tipo di violenza rimane in gran parte non denunciato a causa dello stigma e della vergogna che lo circondano. Di conseguenza, molti autori rimangono impuniti.

Il governo montenegrino ha iniziato a intensificare gli sforzi nell'affrontare le violazioni dei diritti umani; tuttavia, numerosi problemi rimangono ancora irrisolti rispetto agli anni precedenti. Si tende ancora a minimizzare il fenomeno della violenza sulle donne, i membri delle forze di polizia spesso commettono impunemente violazioni dei diritti umani. L'arresto

e la detenzione arbitrari, così come la violenza e l'abuso di sospetti e detenuti, sono spesso effettuati senza timore di rappresaglie. La magistratura è considerata corrotta. Si sono verificati lunghi tempi di custodia cautelare, ritardi nei casi di alto profilo e mancanza di un giusto processo. Molti nel governo sono anche considerati corrotti. Il governo ostacola i diritti alla privacy dei cittadini e limita le libertà di parola, stampa ed espressione. I giornalisti sono spesso molestati se stampano informazioni contrarie alla posizione ufficiale. Anche i membri delle organizzazioni per i diritti umani vengono maltrattati. La violenza sociale e la discriminazione contro le minoranze religiose ed etniche è pervasiva. La tratta di esseri umani è una preoccupazione crescente nella regione.

Le leggi montenegrine a tutela delle vittime di violenza domestica non sono tanto scarse come si crede: nel 2002 sono state apportate modifiche al Codice penale in modo tale da inserire il reato di violenza nell'ambito familiare; nel 2010 è stata varata una legge sulla prevenzione della violenza domestica; nel 2011 il Parlamento montenegrino ha adottato una strategia sulla prevenzione della violenza domestica. Le stesse istituzioni statali, però, lamentano la mancanza di una adeguata attuazione. I ministri, infatti, non hanno ancora emanato provvedimenti di attuazione di tali leggi e forse perché tali ministeri non posseggono le dovute capacità e competenze per l'implementazione richiesta. Se, quindi, l'Unione europea considera la lotta alla violenza domestica una priorità, lo stesso non si può dire delle stesse istituzioni montenegrine. Le ONG che si occupano di diritti (SOS Nikšić e Women Safe House Podgorica) che operano in Montenegro affermano che il vero problema siano le istituzioni.

SOS Nikšić afferma di ricevere più o meno cento richieste di aiuto all'anno da parte delle vittime montenegrine e il 95% delle richieste concernono la violenza domestica. Women Safe House Podgorica, invece, afferma di ricevere circa duecentocinquanta richieste avanzate da donne all'anno.

Tuttavia, alla luce dell'analisi e dei dati sopra riportati, non possono sottacersi, ad esempio, i progressi relativi alla posizione della donna nelle istituzioni: il numero delle donne parlamentari è leggermente aumentato da 18 a 22, raggiungendo ora il 27%.

Il coinvolgimento delle donne nella vita politica rimane limitato: non ci sono donne tra i leader dei partiti politici e pochissime nella leadership dei partiti. Le liste elettorali soddisfano solo requisiti minimi in termini di parità di genere. Le modifiche al regolamento interno del Parlamento hanno introdotto l'obbligo di avere almeno un Vicepresidente eletto tra i parlamentari del genere meno rappresentato. Nel 2020 le parlamentari di tutto lo spettro politico hanno formato il primo Women's Club in Parlamento e a dicembre è stata eletta la prima donna vicepresidente del Parlamento. La partecipazione politica delle donne rimane bassa a livello locale, con solo due comuni su 24 guidati da una donna sindaco.

L'adesione del Montenegro all'Unione Europea sembra essere la soluzione alle questioni attinenti alla discriminazione delle donne e all'ottenimento della reale ed effettiva parità di genere. Come si è avuto modo di vedere nel corso di questa analisi, l'Unione europea è stata la principale fonte di sostentamento – soprattutto economico – del Montenegro al fine di risolvere le problematiche di natura economica e sociale. Le campagne di prevenzione e di informazione relativa alla lotta alla violenza domestica e alla parità dei diritti organizzate con fondi dell'Unione europea si sono rivelate fondamentali per il progresso sociale montenegrino. Non solo, l'Unione europea e i paesi che ne fanno parte prestano da diversi anni particolare attenzione alla tematica della parità di genere. Attraverso la più recente strategia dell'Unione Europea per la parità di genere (2020-2025), l'Unione europea si impegna a garantire l'uguaglianza di genere. Questa strategia si compone di diversi obiettivi strategici da realizzare entro il 2025.

L'obiettivo finale è quello di realizzare un contesto giuridico europeo in cui sia donne che uomini, bambini e adulti, siano in grado – nonostante le



diversità che contraddistinguono gli uni dagli altri – di perseguire le proprie ambizioni, esercitare i propri diritti, essere indipendenti economicamente e partecipare alla vita delle istituzioni europee.

Ciò è possibile anzitutto eliminando la violenza di genere e permettendo alle donne di essere trattate in maniera egualitaria anche in campo lavorativo. La strategia europea ha dunque il fine dell'integrazione della dimensione di genere, con un approccio intersezionale.

Il 4 Marzo 2022 la Commissione europea ha proposto di incominciare dall'adozione di misure vincolanti volte ad ottenere maggiore trasparenza nell'identificazione dei criteri di liquidazione del salario. Il successivo 8 marzo 2022, a proposito di violenza contro le donne e violenza domestica, la Commissione europea ha iniziato a parlare di norme minime sulla di violenza contro le donne e la violenza online.

## **BIBLIOGRAFIA**

*Abortions of Girls Cause Male Surplus in Montenegro*, in [www.balkaninsight.com/en/article/council-of-europe-urges-montenegro-to-quit-gender-selectiveabort-ions](http://www.balkaninsight.com/en/article/council-of-europe-urges-montenegro-to-quit-gender-selectiveabort-ions).

ANASTASAKIS O., *The EU's political conditionality in the Western Balkans: toward more pragmatic approach*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2008.

BIANCHERI R. (a cura di), Ancora in viaggio verso la parità. Dialogando con Annamaria Galoppini, Ed. Plus, Pisa, 2012.

BIANCHERI R., Famiglia di ieri, famiglia di oggi. Affetti e legami nella vita intima, Pisa, 2012.

BREMER A., Dokumentation zur Ausstellung: Untergang der Helden. Die Patriarchalische Kultur in Südosteuropa, 31. Mai 14. Juli 2001, Institut für Slawistik, Justus-Liebig-Universität, 2001;

Casa delle donne per non subire violenza, Bologna,  
<https://www.casadonne.it/chi-siamo/storia/>

CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE SULL'ELIMINAZIONE DI TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE, (Convention on the Elimination of Allforms of Discrimination Against Women),

<https://www.difesa.it/SMD /approfondimenti/Documents/1 corso GA/CEDA W CONVENZIONE.pdf>

Convenzione sui diritti politici delle donne (1952)

Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate (1957).

CORRADI C., (a cura di) *I modelli sociali della violenza contro le donne*, Franco Angeli, Milano, 2008.

CORRADI C., (a cura di), *I modelli sociali della violenza contro le donne*, Franco Angeli Editore, Milano, 2008.

DE VIDO S., *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016.

Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (1993), [https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Dichiarazione-%20sulleeliminazione-della-violenza-contro-le-donne-1993/27](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-%20sulleeliminazione-della-violenza-contro-le-donne-1993/27)

DOMANSKI B., *Krytyka pojęćiarozwój a studiaregionalne [Critique of the concept of development and regional studies]*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2004.

ETINSKI R., *The European Convention on Human Rights in the Constitutional System of Serbia and Montenegro*, *Transition Studies Review*, 2005, p. 175 e ss.

EU Projects with Montenegro, [https://www.eeas.europa.eu/montenegro/eu-projects-montenegro\\_en?s=225](https://www.eeas.europa.eu/montenegro/eu-projects-montenegro_en?s=225)

European Commission, *Stop violence against women: Statement by the European Commission and the High Representative*, 23 novembre 2020, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_2167](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_2167)

FREUD S., *Il disagio della civiltà*, in S. MISTURA (a cura di), Einaudi, 2010.

GESEMANN G., *Heroische Lebensform. Zur Literatur und Wesenskunde der balkanischen Patriarchalität*. Berlin, 1943.

GIDDENS A., *La trasformazione dell'intimità: sessualità, amore ed erotismo nelle società*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Ipsos Strategic Marketing (2017). *Nasilje u porodici i nasiljenadženama: istraživanje*. Podgorica: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i UNDP,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL\\_STU\(2019\)608852\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL_STU(2019)608852_EN.pdf)

Ipsos Strategic Marketing (2017). *Nasilje u porodici i nasiljenadženama: istraživanje*. Podgorica: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i UNDP, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL\\_STU\(2019\)608852\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608852/IPOL_STU(2019)608852_EN.pdf)

ISTAT, *Il numero delle vittime e le forme di violenza*, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza>

KAUFMANN J.C., *Agacements. Les petites guerres du couple.*, Paris, Armand Colin, 2007 (tr. It. Baruffe d'amore. Le piccole guerre di coppia., Il Mulino, Bologna 2008.

KOMAR O., Gender equality index Montenegro - 2019, in [https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/eventsfiles/gender\\_equality\\_index\\_2019\\_report\\_final.pdf](https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/eventsfiles/gender_equality_index_2019_report_final.pdf)

LADRECH R., *Europeanization of national politics. The centrality of political parties*, in José M. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, New York, 2015.

LOPANDIC D., *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija*.

MARCO CAVINA R., Per una storia della "cultura della violenza coniugale", in «Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche», IX/2, 2010.

MAROVIC J., *Evropska integracija je mehanizam za dostizanje boljeg kvaliteta života građanki i građana, in*

<https://www.eu.me/evropska-integracija-je-mehanizam-za-dostizanje-boljeg-kvaliteta-zivota-gradjanki-i-gradjana/>

MELANDRI L., *Amore e violenza: il fattore molesto della civiltà. Un'analisi sociologica del rapporto tra i sessi nel corso della storia*, Torino, Bollati Boringhieri Editore, 2011, p. 16, in Corpus, Cronopio, Napoli, 1995.

MIKUCKA- WOITOWICZ D., *The Impact of Europeanization on Internal Party Organizational Dynamics in Selected Post-Yugoslav Countries*, Journal of Balkan and near eastern studies 2019, VoL. 21, n. 2.

*Montenegro commits to implementing national plan and law towards equality in all areas*, in <https://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up/commitments/montenegro>

*Montenegro Report 2016*, European Commission.

MUDDEAND C., KALTWASSER C.R., *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York, 2017, p. 102.

NUNEZ PAZ M.I., *Diritti e doveri delle donne di Roma*, 2020, in <https://www.storicang.it/a/donne-di-roma-14663>

Osservatorio Balcani e Caucaso transeuropa, *Montenegro: la lotta alla violenza domestica diventa una priorità*, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Montenegro/Montenegro-la-lotta-alla-violenza-domestica-diventi-una-priorita-108344>

PANEBIANCO A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

POLARA T., *I Paesi balcanici e l'Unione Europea: a che punto è l'integrazione?*, Osservatorio sui Balcani e ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, novembre 2001.

PREKIC A., *Stuck between law and Tradition*; in [www.balkaneu.com/stuck-tradition-law](http://www.balkaneu.com/stuck-tradition-law).

RAJEVI M., Montenegro; Commissione UE, Aprile 2015.

Relazione - A7-0136/2013, Parlamento europeo, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0136 IT.html#\\_section2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0136_IT.html#_section2).

*Report on the implementation of the strategy of protection against domestic violence for the year 2013*, Ministry of Labor and Social Welfare of Montenegro (Podgorica, May 2014) pp.14,15,16.

ROMITO P., MELATO M., *La violenza sulle donne e sui minori. Una guida per chi lavora sul campo*, Carocci, 2017.

SCHUBERT G., DEIMEL J., *Women in the Balkans / Southeastern Europe*, Leipzig, 2016, p. 105 e ss.

*Sex imbalances at Birth*, United Nations Population Fund (Bangkok, Agosto 2012).

*Socio-economic position of women in Montenegro*, European Movement in Montenegro and IPSOS Strategic Marketing, Podgorica 2013.

Solidar

Suisse

Regionalprogramm,Südosteuropa.<http://www.solidar.ch/regionalprogramm-suedosteuropa.html>, 11.12.2011.

Srđan Janković, Patrijarhalnost crnogorskog društva prepreka u evrointegracijama, Slobodna, Evropa, 2013.

*TAIEX Comments on the Law amending the Law on Election of Councillors and Representatives*, 2014.

*The Final Conclusions of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 15th session Geneva, 2011.

*The Study on Violence against Women and Family Violence in Montenegro*, United Nations Development Fund Office in Montenegro, 2012.

VLAHOVI B., *Discrimination against women in the workplace*, Ministry for Human and Minority Rights, Department for Gender Equality Affairs, 2010.

VUJOVIĆ Z., KOMAR O., *Impact of the Europeanization process on the transformation of the party system of Montenegro*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 10, n. 2, Agosto 2008.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, IL RAPPORTO DELL'OMS DEFINISCE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE "UN PROBLEMA DI SALUTE DI PROPORZIONI GLOBALI ENORMI, in [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_942\\_listaFile\\_itemName\\_0\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_942_listaFile_itemName_0_file.pdf)

ZANATTA A. L., *Le nuove famiglie*, Il Mulino, Bologna, 1997.