



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2018

#### 1. IL CONTRASTO AD OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE E DI VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE, IN SITUAZIONI DI PACE E DI CONFLITTO: IL RAFFORZAMENTO DELLA PROSPETTIVA PREVENTIVA E COOPERATIVA NEL SISTEMA NAZIONI UNITE (GINEVRA, NEW YORK)

1. *Il contrasto ad ogni forma di discriminazione e di violenza nei confronti delle donne: per una nuova trattazione del tema, nella dimensione tecnico-giuridica e politico-cooperativa*

Nel sistema onusiano nel suo complesso la trattazione di tematiche oggetto di una specifica produzione normativa nel quadro della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani sono state spesso attualizzate, non soltanto nella loro dimensione tecnico-giuridica da parte degli organismi che appartengono alla *Human Rights Machinery* ginevrina, ma anche in relazione alla valenza politica che hanno progressivamente assunto nell'ambito della programmazione dell'agenda degli organi principali dell'Organizzazione con sede a New York.

È questo il caso della materia complessa che muove dalla definizione del contrasto alla discriminazione nei confronti delle donne, declinata in molteplici aspetti che richiamano la titolarità e l'esercizio dei diritti e delle libertà di cui la donna è titolare sia in funzione della promozione degli stessi – parlandosi di parità, di pari opportunità, di potenziamento del ruolo attivo e partecipativo della donna -sia in una visione preventiva e repressiva del fenomeno dell'abuso e della perpetrazione di ogni forma di violenza commessa a suo danno.

In questo contributo, in coincidenza temporale con la celebrazione della Giornata internazionale dedicata ai diritti delle donne - tema ovviamente incluso nell'agenda dei lavori della [37<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani](#) (26 febbraio-23 marzo 2018), è importante esaminare quale nuovo apporto è stato fornito sul tema dal sistema onusiano, ribadendo ancora una volta come la protezione dei diritti umani, nel caso di specie nella prospettiva di genere, non assuma mai una connotazione statica bensì si presti alla necessità di essere revisionata in modo rafforzativo per affrontare in maniera decisa, da parte degli *stakeholders* istituzionali e non, le nuove sfide poste alla Comunità internazionale per il contrasto alla discriminazione ed alla violenza nei confronti delle donne.

2. *La necessità di attualizzare il dibattito sul contrasto alla violenza di genere: il contributo del Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne*

La necessità di monitorare in modo adeguato la correlazione esistente tra il principio di non discriminazione, declinato in relazione alla tutela dei diritti delle donne in funzione del contrasto alle forme di abuso e di violenza commesse a loro danno, è stata considerata una delle principali prerogative del mandato del Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW).

Il Comitato, invero, sin dall'adozione nel 1992 della prima [Raccomandazione generale No. 19](#) specificamente dedicata al tema della violenza di genere, aveva evidenziato l'importanza che gli Stati parti contraenti della Convenzione, nella compilazione e trasmissione dei rapporti periodici, riservassero adeguata attenzione alle modalità attuative dell'art. 6 e di altre disposizioni ad esso collegate. In altre parole, il Comitato invitava gli Stati ad illustrare in dettaglio tutte le misure legislative e programmatiche volte a prevenire e a reprimere ogni atto qualificabile non soltanto come violazione del principio di non discriminazione, ma altresì in quanto violenza, abuso sessuale e sfruttamento della donna.

Nella predetta Raccomandazione, in osservanza della definizione generale del principio di non discriminazione riferito alla condizione di genere, così come contenuta nell'art. 1 della Convenzione, il Comitato ragionava nel modo seguente: «*The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence*». Il ragionamento veniva concluso affermando che «*Gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of article 1 of the Convention*».

In modo del tutto innovativo il Comitato precisava che la violazione del principio di non discriminazione nella dimensione di genere poteva essere imputata non soltanto a carico dell'attore statale, rappresentato dalle autorità pubbliche, ma anche da soggetti individuali o collettivi (*rectius* «*organization or enterprise*») allorché lo Stato non avesse agito con la dovuta attenzione nel prevenire la violazione o nel condurre indagini e perseguire il responsabile fattuale, disponendo altresì in ordine al risarcimento in favore della vittima.

Nella compilazione della Raccomandazione il Comitato proseguiva fornendo una precisa interpretazione di alcuni articoli della Convenzione allo scopo di assistere gli Stati parti contraenti nella migliore attuazione del dispositivo in parola.

Rileva, a questo proposito, una riflessione di carattere generale in merito agli artt. 2(f), 5 e 10 (c) che muove dalla diffusione di attitudini e di comportamenti sociali mirati a collocare la donna in posizione subordinata rispetto all'uomo, incoraggiando in tal modo azioni di matrice violenta o coercitiva, spesso legate all'ambiente familiare, contraddistinte da un intento persecutorio di natura sia fisica che mentale, talora dipeso anche dalle convinzioni e dalle tradizioni culturali. In questa accezione possono leggersi le difficoltà di contatto con il mondo esterno al nucleo familiare, le opportunità di apprendimento e di formazione, l'accesso alla professione e la crescita partecipativa e decisionale nell'ambito

della comunità di riferimento. La componente culturale viene menzionata anche in ordine al concreto non esercizio del diritto alla salute, la condizione di donne e di bambine essendo materialmente messa in pericolo per la impossibilità di accedere ad una adeguata assistenza sanitaria – ad esempio nelle aree rurali – quando il loro stato è oramai compromesso sia fisicamente che mentalmente (vedi artt. 12 e 14).

Altrettanto importanti sono i riferimenti agli artt. 16, 6 ed 11, i quali richiamano le forme più offensive di violenza fisica commesse innanzitutto nel quadro domestico e tali da incidere sulle scelte procreative, attentando – nella lettura della materia convenzionale – alla stessa condizione di parità tra uomo e donna nel sistema familiare. Al contempo, la stessa condizione di disegualianza, che si traduce in mancata autonomia economica della donna, implica maggiori possibilità di sfruttamento, le quali si declinano nella condizione di sottoposizione a tratta e a sfruttamento a fini sessuali soprattutto se la donna è costretta a mobilità forzata da Paesi in situazioni di crisi, instaurando relazioni che attentano in modo evidente al rispetto dei suoi diritti e della sua dignità. Il Comitato non esclude, tuttavia, che simili circostanze si registrino anche in costanza di attività professionali, ovvero in un ambiente di lavoro in cui la violenza di genere si tramuta in comportamenti o azioni che assumono una motivazione prettamente sessuale e che, se non accettate, determinano effetti negativi per la carriera professionale della donna.

Sulla scorta di tali osservazioni, il Comitato ha raccomandato agli Stati parti contraenti di agire seguendo un approccio multidimensionale, che rimandi alla duplice natura privata e pubblica della violenza, e che poggi su un'ampia e completa conoscenza del fenomeno e delle cause che lo determinano; ciò affinché si possa agire in modo appropriato sotto il profilo preventivo e repressivo, educando ed informando ma anche punendo gli atti più odiosi e fornendo specifica assistenza rimediale, nella formula del risarcimento e del supporto fisico e psicologico per le vittime da parte di operatori specializzati. In sintesi, agli Stati è richiesto di adottare misure legislative, preventive e protettive per la salvaguardia della condizione di genere, riscontrandone l'efficacia ed informando il Comitato sul punto nel ciclo di monitoraggio periodico.

Alcuni dei principali ed innovativi passaggi del documento ora esaminato sono stati oggetto di una necessaria revisione per adattarne i contenuti a distanza di venticinque anni dalla sua adozione. A questo fine, il Comitato ha prodotto la [Raccomandazione generale No. 35](#), adottata il 14 luglio 2017 e presentata in occasione di un incontro di alto livello tenutosi a Ginevra il 14 novembre scorso. Il testo della Raccomandazione è il risultato di un articolato esercizio di natura consultiva, al quale hanno partecipato i molteplici attori interessati nel sistema onusiano: Stati parti contraenti della Convenzione, organismi della *Machinery*, la società civile ed il mondo accademico.

L'impostazione teorica adoperata dal Comitato, seppur dipesa dalle rinnovate criticità di tutela dei diritti di genere a partire dal mancato rispetto del principio di non discriminazione che sottende l'intero impianto del dispositivo convenzionale, risponde ad una duplice esigenza: la recrudescenza concreta del fenomeno e la sua declinazione non soltanto al livello nazionale ma anche nelle diverse aree regionali in cui il sistema onusiano si articola.

È in questa prospettiva che il tema è stato affrontato in occasione della celebrazione della Giornata internazionale sulla eliminazione della violenza nei confronti delle donne, il 25 novembre 2017, quando il Comitato, insieme alla competente Procedura Speciale della *Human Rights Machinery* di Ginevra e al Gruppo costituito in seno all'Organizzazione per

affrontare lo specifico aspetto della discriminazione di genere nel diritto e nella prassi, ha presentato la Raccomandazione generale No. 35 focalizzando l'attenzione sullo sfruttamento e sull'abuso sessuale ed invitando i numerosi rappresentanti dei sistemi regionali a voler offrire il proprio contributo concettuale ed operativo sul punto.

La possibilità di ascoltare il Relatore Speciale sui diritti delle donne in Africa in rappresentanza della Commissione africana sui diritti umani e dei popoli, il Relatore sui diritti delle donne della Commissione Interamericana dei diritti umani, il Comitato di Esperti del meccanismo di *follow-up* della Convenzione di Belém do Pará e il Gruppo di Esperti sulla violenza di genere e domestica del Consiglio d'Europa, ha permesso di delineare in modo complessivo le caratteristiche portanti del fenomeno non soltanto nella sua dimensione globale bensì regionale. Si tratta di due livelli complementari, rispetto ai quali gli Stati partecipanti a titolo vincolante o meno ai processi di monitoraggio sono sempre invitati ad aggiornare i relativi meccanismi circa la condizione femminile sul piano nazionale.

Partendo da una informazione statistica di base – una donna su tre è stata vittima di violenza sessuale nella sua vita e due donne su tre hanno vissuto tale esperienza nell'ambito familiare – non è sempre stato possibile coniugare l'azione di informazione preventiva del fenomeno alle procedure di carattere giudiziale che muovono dalla denuncia e che mirano al perseguimento dell'offensore. A questo scopo, la Raccomandazione generale No. 35 assume una rinnovata importanza, nella sua attualizzazione materiale rafforzativa del diritto internazionale dei diritti umani e nella rilevanza dei principi che sottendono la promozione e la protezione dei diritti di genere sul piano globale, regionale e nazionale. Come si vedrà a breve, infatti, il passaggio regionale consente di aumentare il livello di garanzia degli standard già in essere come occorso, ad esempio, mediante le nuove Linee Guida adottate nel maggio 2017 dalla Commissione africana sui diritti umani e dei popoli per combattere la violenza sessuale e gli effetti che ne discendono sulla condizione femminile.

La Raccomandazione generale presenta una struttura del tutto simile alla precedente: tuttavia in essa il Comitato ha ritenuto necessario dettagliare la portata normativa del divieto di commissione di atti violenti nei confronti delle donne considerandola una disposizione di diritto internazionale generale, dunque dotata di valenza giuridica rafforzata.

Il ragionamento del Comitato poggia su una considerazione primaria: «*the term “gender-based violence against women” is used as a more precise term that makes explicit the gendered causes and impacts of the violence. [...] The term further strengthens the understanding of the violence as a social rather than an individual problem, requiring comprehensive responses, beyond those to specific events, individual perpetrators and victims/survivors*». Si aggiunge poi che, come già ricordato in altre Raccomandazioni generali (vedi Raccomandazioni generali [No. 28](#) e [No. 33](#)), la componente sociale – che incentiva la commissione della violenza – è propria di contesti multi-discriminatori in cui è la compresenza di fattori quali l'etnia, la razza, l'appartenenza ad un gruppo o ad una minoranza, il colore, la condizione socio-economica, la lingua, la religione, l'opinione politica, l'origine nazionale, lo status civile e familiare, la residenza in aree urbane o rurali, le condizioni di salute, l'orientamento sessuale, la condizione di richiedente asilo o lo *status* di rifugiato o apolide, la temporanea condizione detentiva o di isolamento sociale, la sottoposizione alla tratta ed alla prostituzione, il contesto critico e conflittuale in cui la donna si trova, sono fattori che incidono in maniera indelebile sulla donna quale vittima di violenza nel suo percorso di crescita e nella sua vita adulta. Si tratta

di fattori che dipendono dall'ambiente di riferimento, nella sua dimensione politica, economica, sociale e culturale, ambientale e tecnologica ed in tali circostanze è inevitabile che si assista alla violazione di un alto numero di diritti di genere, rilevanti sotto il profilo legislativo sia civile che penale, ma anche nella categorizzazione propria dei crimini internazionali. In questa accezione, il Comitato evidenzia come la definizione del divieto di violenza prevista nella Convenzione, adeguatamente attualizzata, deve essere estesa con l'intento di ricomprendervi la violazione dei diritti correlati alla salute sessuale e riproduttiva. E' importante, in ultimo, richiamare il contesto nel quale la violenza di genere è stata registrata nei tempi più recenti: *«gender-based violence against women [is] being rooted in gender-related factors, such as the ideology of men's entitlement and privilege over women, social norms regarding masculinity, and the need to assert male control or power, enforce gender roles or prevent, discourage or punish what is considered to be unacceptable female behaviour. Those factors also contribute to the explicit or implicit social acceptance of gender-based violence against women, often still considered a private matter, and to the widespread impunity in that regard»*.

Sotto il profilo prettamente giuridico, gli Stati parti contraenti della Convenzione sono obbligati – ai sensi dell'art. 2 - a rispettare, proteggere e assicurare l'esercizio dei diritti di cui la donna è titolare ai fini del rispetto del principio di non discriminazione e del godimento di una parità sia *de iure* che *de facto*. Si tratta di una *«obligation of an immediate nature; delays cannot be justified on any grounds, including economic, cultural or religious grounds»*. Come si è già ricordato *supra*, in questa ampia accezione dell'obbligo il Comitato ha incluso ulteriori dettagli materiali, ben esplicitati nella formulazione dei numerosi commenti generali adottati nel corso degli ultimi anni.

Nella Raccomandazione il Comitato riflette inoltre sul fatto che gli Stati parti contraenti che commettono od omettono di assicurare la corretta attuazione del dispositivo in parola sono responsabili a titolo diretto o indiretto per l'atto commesso dal soggetto offensore, il quale può assumere una connotazione sia pubblica che privata, sia individuale che collettiva.

Nella dimensione pubblica la responsabilità è imputabile agli organi o ad agenti in rappresentanza dello Stato dotati di un mandato nell'ambito legislativo, esecutivo e giudiziario, esercitato in un assetto tanto territoriale quanto extra-territoriale. L'esercizio della funzione di produzione legislativa in osservanza del dettato convenzionale deve tradursi, ad avviso del Comitato, non soltanto nella promulgazione di nuove misure o nella modifica di misure previgenti affinché si impedisca la commissione di ogni forma di violenza nei confronti di donne e di bambine, in quanto titolari di diritti, ma anche di provvedimenti che consentano di perseguire l'offensore e di assicurare un adeguato risarcimento in favore della vittima. Sul piano esecutivo l'osservanza delle disposizioni convenzionali richiede agli Stati parti contraenti di definire apposite politiche, di creare meccanismi di monitoraggio, di agevolare lo svolgimento delle attività di natura giudiziaria a tutela delle vittime, garantendo adeguate coperture finanziarie a questo fine. Nello stesso contesto giudiziario, infine, è fondamentale provvedere per la corretta applicazione del diritto penale, assicurando nel contempo il principio della eguaglianza di fronte alla legge e, più in generale, i c.d. diritti della difesa, evitando dunque interpretazioni della Convenzione che attentino alla imparzialità ed all'equità – proprie della corretta procedura giudiziaria – o che inducano all'utilizzo di nozioni stereotipate dei diritti di genere.

Nel contesto privato, *rectius* in riferimento ad attori non statali, qualora questi pongano in essere azioni in ossequio alla legislazione nazionale vigente sotto controllo



diretto delle autorità governative o, al contrario, operino in modo autonomo senza consentire al sistema pubblico di monitorarne gli interventi sul territorio o in altro Paese, in modo sia preventivo (c.d. *due diligence*) che repressivo, la responsabilità viene in ogni caso imputata allo Stato per violazione del diritto internazionale dei diritti umani nonché – in riferimento a situazioni di conflitto – del diritto internazionale umanitario.

Il Comitato, nella sezione finale del documento, ha formulato alcune raccomandazioni mirate, indubbiamente in linea con la principale azione richiesta all'interlocutore Stato parte contraente: la promulgazione di leggi e l'esecuzione di misure politiche che escludano ogni forma di giustificazione, di assoluzione o di agevolazione della commissione di un atto violento ai danni di una donna. Allo stesso tempo, ha richiesto di incentivare percorsi che favoriscano in modo concreto l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle donne e, per questo motivo, nella Raccomandazione si sottolinea la necessità che ciò implichi anche un cambiamento nella mentalità culturale e religiosa, per disincentivare fenomeni narrativi che alimentino la violenza di genere.

Nella riflessione del Comitato, la rilevanza penale complessa dell'atto violento commesso nei confronti della donna deve indurre le competenti autorità statali ad emendare l'assetto legislativo domestico, laddove la sanzione spesso non sia commisurata alla entità del danno o la previgenza di norme consuetudinarie, di matrice culturale o religiosa, abbia consentito, tollerato o approvato molteplici forme di violenza di genere. In simili circostanze, infatti, è risultato praticamente impossibile per la donna esercitare i diritti della difesa, non soltanto per difficoltà pratiche nell'accesso al sistema di giustizia legate alla limitata capacità di stare in giudizio ma anche per il peso della prova quale atto o comportamento scarsamente rilevante sotto il profilo processuale.

Nel ragionamento del Comitato ogni Stato parte contraente della Convenzione deve operare altresì in via complementare e rafforzativa per il contrasto ad ogni forma di violenza nei confronti delle donne in molteplici assetti.

In un'ottica preventiva è essenziale comprendere le principali cause a fondamento del fenomeno della violenza di genere, anche con il coinvolgimento attivo delle donne – nella dimensione associativa; soltanto adottando un simile approccio partecipativo è possibile intervenire sui modelli educativi di base allo scopo di valorizzare la componente femminile, come anche predisporre apposite misure informative per una appropriata comunicazione sociale sul tema, tradizionale o attraverso i nuovi media, favorendo così una effettiva conoscenza del fenomeno e degli strumenti di difesa accessibili per le vittime. I media hanno assunto e continueranno a mantenere un ruolo centrale nel contrastare attitudini e comportamenti discriminatori nei confronti delle donne, agevolati dalla rappresentazione errata della figura femminile sulla scorta di pericolosi stereotipi culturali; il monitoraggio del settore della comunicazione e l'adozione di strumenti di auto-regolamentazione in questo ambito potranno senza dubbio contribuire nel prevenire la violenza di genere. D'altra parte anche la formazione degli operatori specializzati è importante per una corretta interrelazione con la donna vittima di discriminazioni multiple e di violenza.

L'azione protettiva oggetto di apposite raccomandazioni da parte del Comitato si riferisce in via principale all'assistenza legale, sanitaria, psicologica in favore delle vittime, ma comprende anche le forme di protezione che sono volte a prevenire la reiterazione dell'atto violento nei loro riguardi durante la procedura giudiziaria e nella fase esecutiva della pronuncia.

La condizione della vittima nel sistema di giustizia è affrontata dal Comitato in ulteriori raccomandazioni che riguardano il perseguimento e la comminazione di sanzioni a carico dell'offensore: in questo contesto si richiama il pieno esercizio dei diritti della difesa in termini di accesso all'organo giudicante, ai principi che ispirano la procedura giudiziaria, ad ipotesi eccezionali che potrebbero attivare la competenza di meccanismi alternativi o para-giurisdizionali (comunque funzionali per l'attivazione della giustizia formale).

Come già ricordato, è altrettanto significativo il rilievo attribuito alle misure risarcitorie in favore della vittima, che possono assumere una tradizionale connotazione pecuniaria o una semplice soddisfazione e la garanzia di non reiterazione del reato. A tale scopo, il contributo degli Stati parti contraenti potrà consistere anche nella creazione di appositi strumenti finanziari per sostenere le vittime.

Infine, il Comitato evidenzia la necessità che l'interlocutore statale si adoperi sul piano interno ed internazionale per descrivere ed aggiornare periodicamente in modo completo il fenomeno nella sua dimensione quantitativa e qualitativa, incentivando a questo scopo la partecipazione della società civile rappresentativa del mondo femminile. Questo obiettivo è perseguibile in modo concreto qualora si creino appositi meccanismi e si elaborino programmi, studi e ricerche mirati, dotati di adeguate risorse umane e finanziarie.

Il Comitato conclude affermando che a livello internazionale tutti gli attori intergovernativi e non governativi sono chiamati a contribuire per contrastare la violenza di genere *«taking into consideration, in particular, the evolving global contexts and the increasingly transnational nature of such violence, including in technology-mediated settings and other extraterritorial operations of domestic non-State actors»*, in linea con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e, in particolare, gli Obiettivi 5 (*«to achieve gender equality and empowerment of all women and girls»*) e 16 (*«to promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels»*).

### 3. *La visione onusiana degli organi di New York: le riflessioni dell'Assemblea generale e del Segretario generale sulla rilevanza della componente di genere per la prevenzione delle crisi e la ricostruzione post-conflitto*

Proprio il riferimento al possibile collegamento tra violenza di genere e rafforzamento del ruolo della donna nei processi di sviluppo, soprattutto in Paesi nei quali la componente femminile è stata coinvolta ed ha subito gli effetti immediati e le conseguenze di medio e lungo periodo di un conflitto civile, è uno degli aspetti centrali che il sistema onusiano ha affrontato a New York.

Nello specifico, nel corso del 2018, il tema sarà richiamato in occasione di alcuni importanti eventi nel quadro del mandato sia dell'Assemblea generale che del Segretario generale dell'Organizzazione.

Nella presentazione dell'agenda dei lavori dell'organo assembleare, il Presidente Miroslav Lajčák, il 12 gennaio 2018, ha sottolineato come nella dimensione correlativa che attiene a tematiche quali migrazione, pace sostenibile e sviluppo, e nella revisione del testo che condurrà all'adozione del nuovo *Global Compact on Migration* nel prossimo dicembre, la donna giochi un ruolo centrale.

Dello stesso avviso è stato il Segretario generale António Guterres, il quale ha illustrato qualche giorno dopo le priorità del suo Ufficio per il 2018: nel suo intervento ha evidenziato come il tema del rafforzamento del ruolo della donna assuma una rilevanza trasversale rispetto alle numerose tematiche che sono incluse nel mandato dell'Organizzazione. Illustrandolo nella sua connotazione positiva e non critica, ha rimarcato come ogni attore presente nella Comunità internazionale debba operare per conseguire concretamente la parità di genere, e come questo obiettivo possa e debba essere raggiunto mediante la prevenzione e la repressione di ogni forma di sfruttamento e di abuso sessuale.

CRISTIANA CARLETTI