



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. 4/2020

1. TRE DIVERSE PROSPETTIVE D'INDAGINE E VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE DELLE DONNE PROPOSTE DAL SISTEMA ONUSIANO DI GINEVRA

1. *La dimensione di genere tra situazioni emergenziali di carattere sanitario, umanitario e giuridico*

Come già rilevato nei contributi predisposti nel corso del 2020 per questo Osservatorio, la *Human Rights Machinery* di Ginevra ha affrontato il tema dell'impatto della pandemia attraverso talune interessanti prospettive tematiche, con particolare riferimento alle c.d. categorie vulnerabili: tra queste si include la condizione delle donne e delle bambine, in situazioni nelle quali i diritti e le libertà di contestuale titolarità individuale e collettiva hanno subito una evidente compressione rispetto alle peculiari circostanze di precarietà fisica e di rischio di esposizione al COVID-19 negli ambienti sanitari; ciò si riscontra sia quando gli effetti del coronavirus sono stati registrati in contesti geografici nei quali hanno luogo conflitti protratti e all'emergenza sanitaria si affianca quella umanitaria, sia in una dimensione prettamente giuridica per verificare se le ipotesi di deroga al pieno esercizio dei diritti siano ammissibili dal punto di vista materiale e quali misure di assistenza e sostegno gli Stati debbano adottare per assicurare la tutela delle donne e delle bambine in tali contesti.

Detti aspetti ora richiamati saranno esaminati nel contributo riportando innanzitutto le considerazioni formulate dal Consiglio dei Diritti Umani nell'ambito di un ampio dibattito promosso nel più recente periodo per aggiornare le informazioni raccolte dal sistema onusiano nel suo complesso ed esaminate in ordine alla condizione di genere negli Stati membri rispetto al quadro evolutivo della pandemia. Saranno analizzate altresì le osservazioni più mirate del Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne (CEDAW). Un ulteriore approfondimento verrà riservato alla specifica situazione determinata dalle misure di distanziamento dipese dal COVID-19, in cui l'isolamento delle donne si è tradotto in un esponenziale e comprovato rischio di violenza di genere, come dimostrano i dati elaborati in un'ottica multi-livello, nei sistemi onusiano ed europeo. In merito, è interessante notare come la disciplina convenzionale internazionale e regionale – in specie rappresentata dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul) – menzionata espressamente dal Comitato CEDAW per la necessità di ulteriori garanzie a tutela delle

donne durante e nel post-pandemia, abbia subito un forte contraccolpo politico sul piano regionale in conseguenza della denuncia della Convenzione medesima da parte della Polonia. La possibile flessione giuridica del dispositivo, per l'influenza polacca nei riguardi di altri Contraenti a procedere in tal senso, soprattutto in un momento storico così delicato si potrebbe facilmente prestare a strumentalizzazioni pretestuose a danno del depotenziamento dell'apparato normativo internazionale dedicato nel medio e lungo termine, anche in una prospettiva post-pandemica.

2. L'impatto del COVID-19 sulla condizione delle donne

Se è vero che, come rilevato dalla Procedura Speciale competente per il tema della violenza di genere, un evidente effetto della pandemia è stato tradotto inizialmente nel fatto che *«that rates of widespread domestic violence will increase, as already suggested by initial police and hotline reports. [...]»*, si può affermare che sia la condizione imposta di isolamento presso la propria abitazione ad aver inciso durante tutto il periodo dell'emergenza sul rischio di vittimizzazione causata dalla violenza inter-personale e domestica, agevolato anche dal limitato accesso ai centri anti-violenza e alla possibilità di intervento rapido e mirato da parte delle forze dell'ordine.

Al di là del contesto emergenziale, la violenza di genere è determinata da caratteristiche proprie del rapporto inter-personale con il partner, da fattori sociali ed economici, e dall'attitudine culturale a condividere la condizione di vittima con il mondo esterno, conosciuto o meno. Tali caratteristiche sono state riscontrate in modo ancor più marcato in relazione ad una co-abitazione forzata, alle gravi difficoltà economiche che la comunità ha dovuto affrontare durante la pandemia, alla difficile condizione operativa delle reti di assistenza e di tutela per le soluzioni di contenimento del COVID-19.

I dati forniti dal Fondo delle Nazioni Unite per le Popolazioni (UNFPA) attestano che, nel prosieguo della pandemia per i prossimi mesi, a livello globale potranno registrarsi 31 milioni di casi di violenza di genere. Muovendo da tali numeri, il [Direttore della Divisione del Consiglio dei Diritti Umani](#) competente per gli aspetti tematici, le Procedure Speciali e il Diritto allo Sviluppo ha affermato che: *«Women and girls are at higher risk, not due to any inherent vulnerability, but rather due to pre-existing discrimination and inequality. Many have referred to this as a pandemic within the pandemic»*. E lo stesso [Direttore dell'UNFPA](#) ha asserito: *«COVID-19 affects everyone, but not everyone equally. UNFPA projects the pandemic could result in millions more cases of gender-based violence and with disruption in family planning, millions more unintended pregnancies»*.

Il ragionamento spesso condiviso dal sistema onusiano, sia a New York sia a Ginevra, configura la condizione di vulnerabilità della donna, che ne agevola la vittimizzazione primaria e secondaria in termini di violenza di genere e domestica, soprattutto in una accezione economica. La dipendenza dal partner e la mancanza reiterata di autonomia nel programmare ed attuare le proprie scelte di vita, personali e professionali, ha un evidente impatto sul fenomeno quantitativo della violenza di genere.

Se tale riflessione viene inquadrata nel contesto della pandemia, ancora una volta la situazione non presenta modifiche in senso positivo bensì aggravate: la tipologia diffusa di modello di impiego femminile è propria di limitati settori – in particolare quello sanitario, spesso in condizioni informali e senza una adeguata retribuzione commisurata all'impegno e alla qualità del servizio professionale reso. Nel [dibattito promosso dal Consiglio dei Diritti Umani](#), rappresentanti dei Governi di Paesi sviluppati, come la Spagna, e in via di sviluppo tuttavia caratterizzati da estrema dinamicità, come l'India, hanno evidenziato come *«The*

economic response and recovery policies after the pandemic must specifically address the impact on women» e che il COVID-19 abbia in realtà «reinforced relational inequalities and the power structures that enable patriarchal oppression within households and communities. [...] In most countries, women workers have been more likely to lose their jobs or face reductions in incomes than men during the period of lockdown. More women also dropped out of the labour force because of childcare and other domestic responsibilities as schools were shut. [...] This decline in women's paid employment is likely to have a longer-term impact, because job losses in a recession typically lead to lower wages and less secure employment in futures».

In ultimo, la condizione delle donne durante la pandemia è stata considerata anche in ordine alla titolarità e all'esercizio attivo dei propri diritti. In questo senso si è ritenuto indispensabile il pieno coinvolgimento della componente di genere nei processi decisionali sia nell'emergenza che nel post-emergenza e il [Direttore di UN Women](#) ha sottolineato questo aspetto osservando che «*A handful of women heads of state and government are showing the world how to find sustainable solutions to the pandemic. We must follow their example and ensure that more women can join them as leaders and role models, during and beyond the pandemic*». Allo stesso tempo, per monitorare e valutare l'effettivo impatto del COVID-19 sui diritti di genere, le donne e le ragazze che agiscono come difensori dei diritti umani hanno svolto un ruolo determinante nel fornire assistenza per le conseguenze economiche e per l'alto rischio di vittimizzazione da violenza registrati nel corso dei mesi passati.

3. Le donne e le ragazze nei contesti umanitari: rinnovate criticità alla luce degli strumenti normativi onusiani

La *Human Rights Machinery* ginevrina ha osservato e considerato la condizione femminile nel quadro della pandemia non soltanto nei Paesi sviluppati, o comunque più colpiti dalla diffusione del COVID-19.

Nella [44^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani](#) convocata nel mese di luglio 2020 il Vice Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha focalizzato l'attenzione sugli effetti della pandemia in situazioni di conflitto ed emergenza umanitaria, sempre nella dimensione di genere.

Partendo nuovamente dai dati forniti dall'UNFPA, le misure di assistenza umanitaria sono state rafforzate con riferimento alle situazioni di crisi in senso lato. Nel 2019 35 milioni di donne e ragazze di età compresa tra i 15 e i 49 anni hanno formulato richiesta di aiuto in conseguenza del peggioramento delle proprie condizioni di vita in contesti di conflitto o in difficoltà determinate da disastri naturali. Se si tratta di situazioni oramai conosciute e conseguenzialmente gestite dal sistema internazionale nel suo complesso, è anche vero che ulteriori concause – cambiamenti climatici e COVID-19, hanno acuito le criticità a tal punto che lo stesso Fondo stima che più di 200 milioni di persone nel mondo formuleranno la stessa richiesta di aiuto nel 2022.

In particolare, il COVID-19 ha reso ulteriormente evidenti le situazioni di discriminazione multipla sofferte da donne e ragazze, incrementando le ipotesi di violenza di genere e la commissione di violazioni di diritti e libertà di cui esse sono titolari: il Consiglio dei Diritti Umani ha ritenuto importante sottolineare non soltanto le difficoltà di prevenzione della compressione dei diritti delle donne ma anche, nella previsione del contesto post-pandemia, le problematiche operative proprie del sistema di giustizia e del concreto accesso delle vittime alle misure di protezione, indennizzo e compensazione per i danni fisici e morali subiti.

Invero, accanto al riscontro di violazioni delle fattispecie sancite dal diritto internazionale dei diritti umani, nella circostanza tipica dell'emergenza umanitaria si rinvia ad

ulteriori ipotesi di violazione, proprie del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale penale. In ogni contesto di crisi il Consiglio dei Diritti Umani ha inteso ribadire l'importanza di assicurare una reale responsabilità dell'offensore secondo un approccio basato sui diritti umani, in specie quelli di genere. Ciò implica il pieno funzionamento di procedure investigative aventi ad oggetto situazioni complesse, comprensive al contempo di apparati e di misure di assistenza mirate, soprattutto nel settore sanitario.

È in questa prospettiva che l'obbligo in capo allo Stato di garantire la corretta e rapida operatività dei sistemi di giustizia e della salute, in situazioni di emergenza umanitaria nella sua accezione tradizionale come anche in relazione alla pandemia, si rivela essenziale. Avvalendosi del contributo tecnico dell'*Inter-Agency Standing Committee*, il Consiglio dei Diritti Umani ha elaborato un apposito [documento-guida](#) al fine di integrare la dimensione di genere nelle modalità di risposta alle crisi umanitarie, inclusa la pandemia da COVID-19: «*Without explicit action to ensure the rights of women and girls in these contexts, our collective promise to “leave no one behind” will ring hollow. Let us use the opportunity of today’s discussion to reaffirm our commitment to their rights, to our common future based on those rights and to the sustainable development outcomes that we have together pledged to achieve.*».

4. *La compliance giuridica degli Stati parti dei Core Treaties: similitudini materiali e differenti soluzioni opting-out. Il caso polacco*

In merito all'impatto del COVID-19 sul godimento dei diritti e delle libertà sanciti nei principali strumenti convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, ivi inclusa la già menzionata Convenzione CEDAW, si è fatto riferimento in questo Osservatorio al contributo offerto dal competente Comitato di controllo per una corretta interpretazione ed attuazione del dispositivo nel far fronte all'emergenza sanitaria e, in particolare, al rischio delle donne e delle ragazze di essere vittime di violenza di genere in conseguenza delle misure di distanziamento sociale e dell'isolamento forzato in casa.

Una peculiare situazione si è registrata recentemente in merito a tale ultimo aspetto, ed essa merita di essere approfondita in questa sede per due ordini di motivi: la tempistica prescelta dallo Stato parte sia della [Convenzione CEDAW](#) che della [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (c.d. Convenzione di Istanbul), ovvero la Polonia; il portato materiale di entrambi i dispositivi e i vincoli attuativi a carico degli Stati parti, ancor più importante alla luce dell'ampliamento del fenomeno della violenza di genere in conseguenza della situazione sanitaria d'emergenza.

La Polonia ha ratificato la Convenzione CEDAW, entrata in vigore il 30 luglio 1980, depositando successivamente la dichiarazione di accettazione per la conduzione di attività d'inchiesta e di trasmissione ed esame, da parte del Comitato di controllo, dei reclami individuali (a partire dal 22 dicembre 2003). In questo sistema, lo Stato non ha effettuato alcuna riserva o dichiarazione all'atto di firma e di ratifica della Convenzione sebbene ciò sia previsto all'art. 28 del dispositivo.

Per quanto concerne la posizione dello Stato in relazione alla Convenzione di Istanbul, essa è entrata in vigore in Polonia il 1° agosto 2015, a seguito del deposito dello strumento di ratifica il 27 aprile 2015 presso il Segretariato del Consiglio d'Europa.

Ai sensi dell'art. 78, è possibile procedere per la presentazione ed apposizione di una riserva al testo, con le dovute eccezioni: «Ogni Stato o l'Unione europea può, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione

o di adesione, mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di non applicare o di applicare solo in particolari casi o circostanze le disposizioni enunciate nei seguenti articoli: – Articolo 30, paragrafo 2; – Articolo 44, paragrafi 1.e, 3 e 4; – Articolo 55, paragrafo 1 esaminato insieme all'Articolo 35 per quanto riguarda i reati minori; – Articolo 58 esaminato insieme agli Articoli 37, 38 e 39; Articolo 59». Ancora va precisato che: «Ogni Stato o l'Unione europea può, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di prevedere sanzioni non penali, invece di imporre sanzioni penali, per i comportamenti di cui agli articoli 33 e 34».

In conformità al predetto articolo, la Polonia ha depositato [alcune riserve all'atto della firma e della ratifica della Convenzione](#). Nel primo caso le riserve hanno avuto ad oggetto gli artt. 30 e 44, in materia di legislazione ai fini del risarcimento per le vittime di qualsiasi reato previsto dalla Convenzione e di determinazione della giurisdizione competente: si è pertanto delimitata la tutela per le vittime in quanto cittadini polacchi o europei ed, in riferimento allo status dell'offensore, si è esclusa l'applicazione della Convenzione quando il reato è imputabile a una persona che risiede abitualmente in Polonia. Nel secondo caso le riserve apposte hanno riguardato le modalità attuative, sul piano domestico, degli artt. 55, paragrafo 1 e 58 (procedimenti d'ufficio ex parte; prescrizione dell'azione penale in riferimento a casi di violenza di genere).

Ancora, rilevano le Dichiarazioni presentate in fase di firma e di ratifica, riguardanti rispettivamente: una indicazione di natura generale – «*The Republic of Poland declares that it will apply the Convention in accordance with the principles and the provisions of the Constitution of the Republic of Poland*» – obiettata da diversi Stati parti (Austria, Finlandia, Norvegia, Olanda e Svezia) i quali ne hanno evidenziato la rilevanza giuridica ad impatto riservante motivando la propria obiezione in ragione della genericità del suo contenuto («[...] *Poland has made a reservation of a general and indeterminate scope* [...]»). In fase di ratifica la Polonia ha altresì dichiarato che l'art. 18, paragrafo 5, viene applicato a livello domestico assicurando la protezione consolare ai cittadini polacchi ed europei.

L'ipotesi di denuncia della Convenzione è prescritta nell'art. 80. Invero, l'*opting-out* della Polonia è in linea con quanto asserito nella dichiarazione sopra riportata, e già obiettata, e rientra nelle procedure consentite dal dispositivo. Ne discende una considerazione generale di più ampia portata, affatto giuridica e preminentemente politica, per la scelta di denunciare la Convenzione in un momento storico così complesso.

D'altra parte, in considerazione della similarità del portato materiale dei due strumenti convenzionali, sebbene si possa rilevare un divergente meccanismo di verifica e di analisi della situazione delle donne e delle ragazze negli Stati parti, è importante considerare come in via parallela l'impegno vincolante della Convenzione CEDAW non venga meno per la Polonia. In questa sede, tuttavia, va sottolineato che il processo di *reporting* periodico è risalente nel tempo: la discussione dell'ultimo [rapporto governativo](#) si è tenuta nell'ottobre 2014 e, a seguito dell'adozione delle Osservazioni conclusive da parte del Comitato CEDAW, alla Polonia è stato richiesto in due occasioni di trasmettere informazioni aggiornate su alcuni aspetti critici registrati dal Comitato stesso in ordine alla condizione femminile.

Con particolare riferimento al sub-tema della violenza di genere, il Comitato CEDAW ha evidenziato le molteplici misure di natura legislativa promulgate al fine di prevenire e di contrastare la violenza di genere, nella sua accezione complessa, completate da azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione su questo argomento. Le criticità riscontrate in

esecuzione della legislazione *ad hoc*, tenuto in considerazione anche l'aumento quantitativo del fenomeno, hanno portato nel 2010 non soltanto ad emendare il dispositivo ma anche ad apportare i dovuti correttivi al Codice di procedura penale per incentivare l'allontanamento coatto del perpetratore e il divieto di avvicinamento, insieme al coinvolgimento attivo dello stesso nel circuito dei programmi di correzione e l'introduzione di appositi esami medici per la determinazione della violenza subita ai fini della rilevanza degli stessi come prova in sede giudiziaria. Il Comitato CEDAW ha espresso particolare apprezzamento per l'ulteriore emendamento al Codice penale e al Codice di procedura penale, adottato nel 2014 per consolidare il perseguimento del reato evitando ogni forma di vittimizzazione secondaria per le donne che hanno subito violenza sessuale.

L'innalzamento della soglia di garanzia è stato completato attraverso l'adozione del Programma Nazionale di Prevenzione della Violenza Domestica 2006-2016, rimarcando l'importanza dei mezzi correttivi ed educativi a carico del perpetratore e la necessità della formazione degli operatori che entrano in contatto diretto con la vittima (soprattutto le forze dell'ordine). Nel quadro del Programma si include anche il potenziamento della rete dei centri anti-violenza, dotati di adeguate risorse finanziarie.

Un ultimo strumento di rilievo è stata la creazione della Piattaforma d'azione «*Stop sexual violence in Poland*», lanciata nel 2009 e strumentale per la conduzione del monitoraggio della condizione della donna, per la promozione di ulteriori misure di natura educativa ed informativa – come le campagne di comunicazione, per la messa a disposizione di misure d'emergenza – quali ad esempio la linea telefonica di contatto per le vittime.

Nelle [Osservazioni conclusive](#) il Comitato CEDAW mette in rilievo, in ultimo, un punto specifico: la mancata ratifica della Convenzione di Istanbul da parte della Polonia. Nonostante l'adozione ed il progressivo adattamento della legislazione vigente alle rinnovate necessità di prevenzione e di perseguimento del fenomeno della violenza di genere nella sua declinazione complessa, questo aspetto appare estremamente importante:

«the Committee urges the State party:

(a) To expedite the ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, as well as the harmonization of legislation with the Convention;

[...]

(c) To amend the Criminal Code with a view to specifically criminalizing domestic violence and marital rape and include a definition of violence against women in the Act on countering domestic violence so as to ensure that relevant laws and policies are implemented in a gender-sensitive manner;

(d) To effectively enforce and monitor compliance with protection orders issued against perpetrators of, in particular, domestic violence;

(e) To systematically institute criminal proceedings, end the use of reconciliatory mediation for victims of domestic violence and prosecute and punish perpetrators of such acts;

(f) To provide crisis centres and walk-in centres that offer protection and assistance to women who are victims of violence and ensure the adequate geographical distribution of shelters, as well as the provision of legal aid and other assistance for victims».

Se si esaminano alcune delle Raccomandazioni formulate all'indirizzo del Governo polacco, appare quanto mai chiaro come l'impatto giuridico determinato dalla recente denuncia della Convenzione di Istanbul non mancherà di essere affrontato anche in sede onusiana, soprattutto ora che il Comitato CEDAW ha assunto una importante posizione in merito agli effetti del COVID-19 sulla condizione di sicurezza delle donne e delle ragazze, nella prospettiva temporale post-pandemia

CRISTIANA CARLETTI