COMITATO PROMOTORE

Pierfrancesco Breccia, Raffaele Cadin,
Debora Capalbo, Andrea Crescenzi,
Carlo Curti Gialdino, Valentina Della Fina, Ornella Ferrajolo,
Viviana Iavicoli, Luigino Manca, Gianfranco Gabriele Nucera,
Giuseppe Palmisano

COMITATO DI REDAZIONE

Giovanni Ardito, Ludovica Ciarravano,
Anne-Sophie Martin, Alessandra Matteis, Francesco Negozio

LIBER AMICORUM

SERGIO MARCHISIO

Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative

VOLUME II

La realizzazione del *Liber amicorum Sergio Marchisio* è stata possibile grazie al contributo finanziario della Sapienza Università di Roma, Master in Tutela internazionale dei diritti umani "Maria Rita Saulle" e Corso di formazione su Rifugiati e migranti, e dell'Istituto di studi giuridici internazionali del Consiglio nazionale delle ricerche (ISGI-CNR).

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-288-7

INDICE

VOLUME II

Parte III
Ambiente e sviluppo entro e oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali

GIOVANNI ARDITO - *Encroaching the Common Heritage of Mankind: A Tale of a Double-Track Process in the International Seabed Area* 695
IDA CARACCIOLO - *Il contrasto all'inquinamento marino da plastica. Sono sufficienti gli strumenti convenzionali vigenti o è necessario un accordo* ad hoc? 711
GIANLUCA CONTALDI - *L'accesso ålla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea* 727
GIOVANNI CORDINI - *Forestazione, boschi da seme e ambiente* 743
ANDREA CRESCENZI - *Il ruolo dell'educazione nella tutela dell'ambiente* 757
ORNELLA FERRAJOLO - *Sul diritto umano "all'ambiente" e l'inadempimento di obblighi ambientali nel diritto internazionale* 773
ALESSANDRO FODELLA - *The "Serengeti Highway" Case and International Judicial Protection of the Environment* 795
ROBERTO GIUFFRIDA - *Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo in materia ambientale* 809
IVAN INGRAVALLO - *Lo sviluppo sostenibile a cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma* 831
GIANFRANCO GABRIELE NUCERA - *Sugli obblighi internazionali in materia di contrasto al cambiamento climatico e le misure di adattamento* 843
GIUSEPPE PALMISANO - *Moving Towards a Human Right to a Sustainable Environment:* Acquis *and Future Prospects of the European Social Charter System* 865
FABIO RASPADORI - *L'Economia circolare nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea* 883
TULLIO SCOVAZZI - *Le alterne vicende dei principi internazionali per la protezione dell'ambiente, con particolare riguardo al progetto di Patto mondiale per l'ambiente* 903
GIANFRANCO TAMBURELLI - *La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile* 927

Parte IV
Profili giuridici dell'esplorazione e dell'uso pacifico e sostenibile dello spazio extra-atmosferico

SETSUKO AOKI - *The Implications of the Registration of Space Objects in the 2020s: Possibility of the UK and Dutch Practice in Enhancing Registering Space Objects* 943
GABRIELLA ARRIGO - *La cooperazione spaziale regionale e l'impegno dell'Agenzia Spaziale Italiana* 959
NICOLETTA BINI - *Alcune considerazioni sugli aspetti giuridici e internazionali degli Artemis Accords e le opportunità per l'Italia* 975
CHRISTIAN BRÜNNER, KAROLINA KLEMM - *Non-Binding Regulations ("Soft Law"). A Steering Tool within the Space Governance System* 997
LUDOVICA CIARRAVANO - *The European Space Situational Awareness Capability. A Legal Perspective* 1011
MARIA ELENA DE MAESTRI - *L'UE nello spazio: competenze e opportunità* 1029
JUAN MANUEL DE FARAMIÑÁN GILBERT - *Attività nello spazio esterno e sostenibilità a lungo termine: un progetto di fattibilità possibile* 1041
STEVEN FREELAND - *The Regulation of Space Activities: A Human Rights Perspective* 1057
VIVIANA IAVICOLI - *Il ruolo insostituibile delle NPS nello spazio: criticità e prospettive del quadro giuridico* 1073
RAM S. JAKHU, KUAN-WEI CHEN - *The Need for Expanding Current Global Space Governance* 1091
ANNE-SOPHIE MARTIN - *Vers un nouveau cadre juridique sur la protection des sites et biens présents sur les corps célestes ?* 1121
TANJA MASSON-ZWAAN - *Space Traffic Management: The Need of the Hour* 1139
ALESSANDRA MATTEIS - *La cooperazione spaziale tra l'Italia e il Kenya e il regime giuridico del Centro spaziale Luigi Broglio* 1155
MARIA-DEL-CARMEN MUÑOZ-RODRIGUEZ - *La coopération spatiale* 1175
BERNHARD SCHMIDT-TEDD - *Capacity-Building in Space Law. Implementing a Thematic Priority of UNISPACE+50* 1189
KAI-UWE SCHROGL - *The Future of Space Law* 1201
TATIANA VIANA - *I sistemi di sorveglianza satellitare e la loro relazione con la sicurezza e la sostenibilità delle attività spaziali* 1211

FRANS VON DER DUNK - *Italy and the Implementation of International Space Law* 1225
JAN WOUTERS, GIULIA PAVESI - *EU-ESA Relations: "Appropriate" At Last?* 1237

Parte V
I diritti degli individui nel XXI secolo

CRISTINA CARICATO - *Educazione ai diritti umani, sviluppo della persona e nuove tecnologie* 1255
MARIO CARTA - *Qualche considerazione sul ruolo del comandante della nave tra obblighi di soccorso in mare e tutela dei diritti umani* 1293
MARIA STEFANIA CATALETA - *So Much Promise, so Little Delivery: The Judgment of the Special Tribunal for Lebanon in the* Ayyash et al. *Case* 1309
RACHELE CERA - *Il contrasto alla violenza di genere tra* due diligence *degli Stati ed* empowerment *delle donne* 1325
NICOLA COLACINO - *L'assistenza alle vittime di sfruttamento e abuso sessuale nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite* 1343
VALENTINA DELLA FINA - *Disabilità e accessibilità culturale nella prospettiva dei diritti umani* 1363
DAVID F. ESBORRAZ - *The Pluralistic Concept of Family in the Decisions of the Inter-American Court of Human Rights* 1381
LAURA FEROLA - *Libertà personali e interessi collettivi. L'esperienza ordinamentale italiana all'epoca della pandemia globale* 1411
ROSITA FORASTIERO - *La disciplina giuridica della ricerca biomedica sugli esseri umani e la tutela dei diritti fondamentali* 1427
CHRISTOPHER HEIN - *Environmentally Induced Displacement. A Challenge to the International System of Human Rights Protection* 1445
FRANCESCA IPPOLITO, FRANCESCO SEATZU - *Is a New UN Human Rights Treaty the Solution that Adolescents and Youths Need?* 1461
ANTON GIULIO LANA, ALESSIO SANGIORGI - *A passo di gambero: la progressiva erosione delle tutele migratorie nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo* 1483
AMINA MANEGGIA - *Quale protezione per i migranti climatici? Considerazioni sul caso* Teitiota 1507
FRANCESCO NEGOZIO - *La protezione dei migranti ambientali e climatici nel*

sistema d'asilo italiano: brevi considerazioni su protezione umanitaria, protezione speciale e permesso di soggiorno per calamità 1521
LINA PANELLA - *I "nuovi italiani": persone senza diritti* 1537
SALVATORE PATTI - *Le nuove frontiere della responsabilità genitoriale* 1551
CHIARA PELAIA - *Ascolto, partecipazione e cittadinanza attiva di bambini e adolescenti: l'evoluzione interpretativa dell'art. 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia* 1561
SILVIA SCARPA - *Il disarmo nucleare completo, la prospettiva umanitaria, la sicurezza umana ed i diritti umani alla luce dell'adozione del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari* 1571
ELENA SCISO - *L'asilo costituzionale oltre i confini del diritto internazionale ed europeo* 1585
ERSILIAGRAZIA SPATAFORA - *Bambini e adolescenti. Il loro diritto a praticare lo sport. Brevi osservazioni* 1597
UGO VILLANI - *Spunti di riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* 1611

PARTE III

AMBIENTE E SVILUPPO ENTRO E OLTRE I LIMITI DELLE GIURISDIZIONI NAZIONALI

IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE TRA *DUE DILIGENCE* DEGLI STATI ED *EMPOWERMENT* DELLE DONNE

*Rachele Cera**

SOMMARIO: 1. Dal consolidamento della violenza contro le donne come violazione dei diritti umani alla questione irrisolta della disuguaglianza di genere. – 2. Obbligo di *due diligence* e violenza di genere: luci ed ombre. – 3. L'operatività della *due diligence* nella prospettiva della parità di genere nella giurisprudenza delle corti regionali e nella prassi degli organi internazionali di controllo. – 4. Il contrasto alla violenza di genere attraverso l'*empowerment* delle donne. – 5. Conclusioni.

1. *Dal consolidamento della violenza contro le donne come violazione dei diritti umani alla questione irrisolta della disuguaglianza di genere*

Simone De Beauvoir condensò nella celebre frase «On ne naît pas femme: on le devient» il pensiero che nessun "destino biologico" ma i modelli socio-culturali delle identità di genere hanno detrminato l'attribuzione dei ruoli nella società di donne e uomini. L'asimmetria di potere e *status* che ne è scaturita ha perpetuato la discriminazione nei confronti delle donne e le conseguenti gravi violazioni dei loro diritti, nonostante i processi di moltiplicazione e specificazione dei diritti a loro specificatamente dedicati. Anche l'inquadramento della violenza di genere contro le donne nell'ambito del diritto internazionale è stato conseguito attraverso la progressiva elaborazione della questione come una violazione dei diritti umani. I trattati internazionali sui diritti umani, infatti, anche se vietano ogni forma di violenza, non contemplano espressamente la violenza contro le donne. Nemmeno la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW)[1], che in modo estensivo protegge i diritti delle donne, contiene una disposizione specifica in materia, anche se molte delle sue disposizioni anti-discriminatorie sono state a lungo ritenute idonee a tutelare le

* Ricercatore di Diritto internazionale, Istituto di studi giuridici internazionali (ISGI-CNR).

[1] UNGA, A/RES/34/180, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 18 dicembre 1979.

donne dalla violenza[2]. Il nodo centrale per l'internazionalizzazione della problematica si collocava nel dibattito generale relativo alla responsabilità degli Stati rispetto alle violazioni dei diritti umani compiute da soggetti privati[3]. La violenza contro le donne era considerata come una questione circoscritta al diritto nazionale, spettando agli Stati nell'ambito della loro sovranità stabilire se e quali condotte definire reato e come reprimerle.

Soltanto con la sua qualificazione come violazione dei diritti umani, in particolare dei principi di eguaglianza e non discriminazione, la violenza contro le donne è stata sganciata dal contesto nazionale di protezione da parte dello Stato e integrata nell'alveo del diritto internazionale dei diritti umani. Questo passaggio è stato segnato dall'adozione da parte del Comitato istituito dalla CEDAW della Raccomandazione generale n. 19 del 1992[4], che ha integrato la violenza di genere nella definizione di discriminazione contro le donne di cui all'art. 1 della CEDAW[5], ed è stato ribadito nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993[6], che ha riconosciuto la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani, fino ad essere consolidato in strumenti giuridici vincolanti per lo più a livello regionale, quali la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne del 1994 (Convenzione di Belém do Pará), il Protocollo di Maputo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa del 2003 e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011 (Convenzione di Istanbul).

[2] V. l'art. 2 CEDAW che impegna gli Stati parti a perseguire una politica di eliminazione della discriminazione contro le donne e l'art. 5, par. a), CEDAW che impone di adottare ogni misura adeguata al fine di modificare gli schemi e i modelli di comportamento socio-culturale degli uomini e delle donne e di giungere ad una eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di altro genere, che siano basate sulla convinzione dell'inferiorità o della superiorità dell'uno e dell'altro sesso o sull'idea dei ruoli stereotipati degli uomini e delle donne.

[3] Sulla responsabilità internazionale degli Stati, S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, pp. 303-340.

[4] Comitato CEDAW, A/47/38, Raccomandazione generale n. 19, *Violence against Women*, 29 gennaio 1992.

[5] Intesa come «violenza diretta contro una donna perché è una donna o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Include atti che infliggono danni fisici, mentali o sessuali o sofferenze, minacce di tali atti, coercizione e altre privazioni della libertà».

[6] UNGA, A/RES/48/104, *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, 20 dicembre 1993.

Nel 2017 il Comitato CEDAW ha adottato la Raccomandazione n. 35 sulla violenza di genere contro le donne, che integra e aggiorna la Raccomandazione n. 19 del 1992, dando nuovo slancio alla considerazione della questione a livello internazionale e nazionale[7]. Con la Raccomandazione generale n. 35, il Comitato CEDAW ha ripreso gli aspetti di diritto sostanziale, così come i profili collegati alla qualificazione degli atti di violenza già trattati nella Raccomandazione n. 19. Se in quel momento storico il Comitato CEDAW si trovava a colmare un vuoto pressoché assoluto sul piano del diritto internazionale dei diritti umani, il nuovo documento rafforza gli obblighi di protezione delle donne dalla violenza nelle relazioni affettive e familiari, nei luoghi di lavoro e in ogni altro ambito della vita sociale e privata, allargando così la fenomenologia della violenza in un'ottica intersezionale che tiene conto delle tante differenze di cui le donne sono portatrici e sulle quali si innestano le discriminazioni di cui sono vittime.

La principale innovazione[8] della Raccomandazione n. 35 è costituita dall'affermazione che l'*opinio iuris* e la prassi degli Stati suggeriscono che la proibizione della violenza basata sul genere è evoluta in un principio di diritto internazionale consuetudinario (par. 2)[8]. Sebbene in dottrina siano state sollevate perplessità sulla rilevazione di un "valore comune" emergente dalla prassi degli Stati per tutte le forme di violenza contro le donne[9], si può ritenere che l'affermazione del Comitato CEDAW sia intesa a riconoscere come patrimonio comune la consapevolezza dello stretto legame tra la violenza contro le donne e la discriminazione derivante dalle strutture delle relazioni donna/uomo che pongono la donna in una posizione di marginalità, sia dentro che fuori le mura domestiche. Tale prospettiva si riflette nella nuova definizione di violenza di genere contro le donne contenuta nella Raccomandazione n. 35 che ne sottolinea le radici sociali ed ideologiche così profonde da rendere accettabile, implicitamente o esplicitamente, l'impunità diffusa per gli atti di violenza contro le donne[10].

Questa condivisione di valori dovrebbe concretizzarsi in un impegno rafforzato degli Stati a contrastare la violenza di genere attraverso strategie volte

[7] Comitato CEDAW, CEDAW/C/GC/35, Raccomandazione generale n. 35, *Gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19,* 14 luglio 2017.

[8] Comitato CEDAW, CEDAW/C/GC/35, cit., par. 2.

[9] S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW CEDAW/C/GC/35General Recommendation No. 35*, in *Dir. umani dir. int.*, 2018, pp. 390 ss.; E. V. HENN, *International Human Rights Law and Structural Discrimination. The Example of Violence against Women*, Heidelberg, 2019, pp. 165-167.

[10] Comitato CEDAW, CEDAW/C/GC/35, cit., para. 19.

a combattere le gerarchie sessuali e la discriminazione strutturale che colpisce le donne a vari livelli e in contesti diversi.

Dall'adozione nel 1995 del Piano d'Azione di Pechino[11], che ha rappresentato un momento decisivo per l'affermazione dell'*empowerment* come risposta alla marginalizzazione delle donne nell'esercizio dei diritti umani, si registrano progressi significativi in tema di uguaglianza di genere in alcuni Paesi e/o aree geografiche[12]. Tuttavia, si constatata generalmente che situazioni di rischio o eventi imprevisti, come le crisi economiche e finanziarie, i conflitti persistenti, il cambiamento climatico continuano a produrre un impatto negativo quasi universale sulle donne. «Simply by virtue of their sex»[13], la pandemia da COVID-19 ha colpito in modo sproporzionato le donne esacerbando le disuguaglianze di genere preesistenti in diversi ambiti e aggravando le condizioni di rischio della violenza contro le donne, in conseguenza delle misure di limitazione degli spostamenti, della riduzione della capacità di risposta da parte delle autorità e dell'interruzione dei servizi di assistenza e supporto alle vittime[14].

L'interdipendenza tra violenza contro le donne, discriminazione e stereotipi di genere è stata illustrata secondo un modello di "iceberg di ingiustizia di genere", consistente in una piramide a tre livelli, in cui gli stereotipi di genere e la gerarchizzazione sono al livello base, la discriminazione contro le donne in tutti i settori è al livello superiore e la violenza contro le donne è all'apice dell'iceberg[15]. Questo modello piramidale, in cui le violazioni rappresentate in cima sono sostenute e alimentate da quelle alla base, evidenzia la necessità di riconsiderare gli obblighi degli Stati in materia di violenza contro le donne per focalizzarli oltre la mera risposta alla violazione nella prospettiva della parità di genere e dell'*empowerment* delle donne.

[11] Nazioni Unite, A/CONF.177/20 (1995) e A/CONF.177/20/Add.1 (1995), *Beijing Declaration and Platform for Action*, 15 settembre1995.

[12] UNWOMEN, E/CN.6/2015/3, *The Beijing Declaration and Platform for Action Turns 20*, March 2015.

[13] Segretario generale dell'ONU, *Policy Brief: The Impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020, para. 2.

[14] Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Dubravka Šimonović A/75/144, *Intersection between the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and the pandemic of gender-based violence against women, with a focus on domestic violence and the "peace in the home" initiative*, 24 luglio 2020.

[15] E. V. HENN, *International Human Rights Law and Structural Discrimination*, cit., pp. 23-34.

2. *Obbligo di* due diligence *e violenza di genere: luci ed ombre*

Lo standard della *due diligence* fornisce il quadro d'azione per gli Stati e, allo stesso tempo, costituisce il parametro di riferimento per accertarne gli inadempimenti nella lotta alla violenza contro le donne[16]. In base allo standard, gli Stati sono tenuti a «esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare e, conformemente alla legislazione nazionale, punire gli atti di violenza contro le donne, sia che tali atti siano perpetrati dallo Stato o da persone private»[17].

I rapporti tematici delle Relatrici speciali delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze hanno contribuito a precisare la portata della responsabilità e degli obblighi degli Stati nel contrasto alla violenza di genere[18].

Nel rapporto del 2006, la Relatrice speciale Yakin Ertürk, ha articolato il contenuto dello standard di *due diligence* in materia di violenza di genere negli obblighi di indagine, persecuzione in giudizio e sanzione degli autori, e riparazione alle vittime. Quello della Relatrice speciale Rashida Manjoo del 2013, dedicato allo studio delle responsabilità e degli obblighi degli Stati in materia, ha distinto lo standard di *due diligence* in due categorie: quella individuale e quella sistemica. La *due diligence* individuale si riferisce alla catena di obblighi degli Stati verso le vittime di violenza, dalla protezione alla punizione, dalla messa a disposizione di rimedi efficaci fino all'assistenza nella ricostruzione post-violenza. La *due diligence* sistemica concerne l'obbligo degli Stati di assicurare un modello olistico e duraturo di prevenzione, protezione, punizione e riparazione per atti di violenza contro le donne diretto a pro-

[16] Y. ERTÜRK, *The Due Diligence Standard: What does It entail for Women's Rights*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di), *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence*, Leiden-Boston, 2008, p. 27; J. GOLDSCHEID, D. J. LIEBOWTIZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, pp. 301-345. R. MANJOO, *State Responsibility to act with Due Diligence in the Elimination of Violence against Women*, in *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 2013, pp. 240-265.

[17] UNGA, A/RES/48/104, cit., art. 4, lett. c).

[18] Relatore speciale dell'ONU sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, E/CN.4/1999/68, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective. Violence Against Women*, 10 marzo 1999, para. 23-24; E/CN.4/2006/61, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective. Violence Against Women: The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women*, 20 gennaio 2006, para. 69-115; A/HRC/23/49, *State Responsibility for Eliminating Violence against Women*, 14 marzo 2013.

muovere una trasformazione generale della società contro le disuguaglianze e la discriminazione strutturale di genere.

Nella Raccomandazione generale n. 35 del 2017, il Comitato CEDAW ha interpretato il principio della *due diligence* in materia di violenza di genere nel contesto della CEDAW. Nel solco tracciato dalla Raccomandazione generale n. 19 del 1992, il Comitato CEDAW ha ribadito la regola generale secondo cui gli Stati sono responsabili per atti o omissioni dei propri organi, riallacciandola agli obblighi di protezione antidiscriminatoria contenuti nell'art. 2 della CEDAW[19]. Sollevano profili di responsabilità dello Stato anche le azioni o omissioni di attori non statali, intesi quali attori privati autorizzati a esercitare elementi dell'autorità governativa, compresi gli organismi privati che forniscono servizi pubblici, come l'assistenza sanitaria o l'istruzione[20]. Quanto alla violenza commessa da privati, gli Stati sono responsabili quando non agiscono con la dovuta diligenza per prevenire, proteggere, perseguire, punire e fornire riparazione per tali atti in virtù dell'art. 2, par. e), della CEDAW in base al quale gli Stati adottano le misure appropriate per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualunque persona, organizzazione o impresa. Sulla base di questi profili di responsabilità, il Comitato CEDAW ha specificato gli obblighi degli Stati in materia di violenza contro le donne, enucleandoli negli ambiti di prevenzione, protezione, persecuzione in giudizio e sanzione, e riparazione[21].

Delineando in tal modo la responsabilità e gli obblighi degli Stati, la Raccomandazione generale n. 35 recepisce e diffonde a livello universale gli sviluppi normativi variamente maturati nei sistemi regionali di protezione dei diritti umani. Dalla Convenzione di Belém do Pará (art. 7, lett. b) al Protocollo di Maputo (art. 4), fino alla Convenzione di Istanbul (art. 5), gli obblighi di *due diligence* sono ontologicamente connessi all'uguaglianza di genere che è riconosciuta come un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne, imponendo alle Parti contraenti di adottare le misure necessarie per aumentare il livello di autonomia ed emancipazione delle donne.

Lo standard della *due diligence* catalizza l'attenzione nel contesto del contrasto alla violenza contro le donne per le ricadute rilevanti in termini di

[19] CEDAW/C/GC/35, par. 22. Rientrerebbero in questa forma di violenza c.d. "istituzionale", come definita dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo nella decisione del 2010 sul caso Fernandez Ortega e al. c. Messico (https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_ing.pdf), le violenze commesse da militari o nei confronti di detenute all'interno di carceri gestite dallo Stato.

[20] CEDAW/C/GC/35, cit., par. 24, lett. a).

[21] *Ibidem*., parr. 29-33.

espansione del perimetro della responsabilità degli Stati. L'obbligo di *due diligence*, infatti, supera la visione dicotomica pubblico/privato della violenza contro le donne, idonea a produrre una sorta di effetto normalizzante della violenza nella sfera privata e a giustificare un intervento meno intenso dello Stato in tali situazioni rispetto a episodi di violenza "pubblica" commessi da organi dello Stato o da chi agisce per conto dello Stato. Inoltre, la *due diligence* pone l'accento sulla prevenzione, richiedendo che le normative e le politiche si concentrino sulle radici della violenza di genere, combattendo gli stereotipi, affrontando le disuguaglianze di genere e promuovendo l'*empowerment* delle donne.

Gli approcci tradizionali al contrasto della violenza di genere adottati a livello nazionale, tuttavia, tendono a puntare sull'intervento repressivo degli Stati, con misure dirette ad inasprire in modo crescente la risposta alla violenza. Indubbiamente, la criminalizzazione della violenza contro le donne ne enfatizza il disvalore sociale e il ricorso a soluzioni di diritto penale predispone le condizioni per soddisfare le aspettative di risposta concreta ai casi di violenza. Concentrare, però, l'attenzione in modo preponderante, se non esclusivo, sull'aspetto penalistico della questione, mette in secondo piano la dimensione endemica e il contesto socio-culturale che ne è alla base, ridimensionando la responsabilità degli Stati di affrontare la violenza contro le donne attraverso strategie globali dirette a colmare le disuguaglianze di genere che sono causa e conseguenza di questa grave forma di violazione dei diritti umani delle donne.

La criminalizzazione della violenza di genere, infatti, non è che un pezzo del complesso puzzle dello standard di *due diligence* nel cui ambito devono essere costruiti i sistemi di contrasto alla violenza e di promozione dei diritti delle donne. È stato osservato che lo standard di *due diligence*, proprio per la sua generalità e prospettiva globale, è particolarmente adatto per affrontare problemi strutturali in quanto comporta il dovere non solo di fornire rimedi a violazioni già commesse, ma anche di prevenire quelle future quando le violazioni sono sistemiche e persistenti[22]. Per soddisfare gli obblighi di *due diligence* in materia di violenza contro le donne, gli Stati devono attuare ogni fase dello standard. Al riguardo, la relatrice speciale Ertürk ha evidenziato che il dovere dello Stato di prevenire la violenza contro le donne rappresenta una delle aree più trascurate dello standard di *due diligence* sebbene sia il più

[22] B. BAADE, *Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (a cura di), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, p. 105.

efficace in tale contesto. L'obbligo di prevenzione dal punto di vista della *due diligence*, infatti, ha il potenziale di impegnare attivamente lo Stato nella trasformazione delle strutture sociali e materiali che sono alla base della violenza contro la donna, ad esempio rimediando alle carenze istituzionali nella risposta alla violenza contro le donne, contrastando i pregiudizi e le disuguaglianze di genere, attuando partnership efficaci con la società civile, allocando risorse adeguate e integrando la dimensione di genere in tutte le politiche del governo. Alla luce di tale interpretazione, la *due diligence* impone uno spostamento dell'attenzione da un approccio orientato alla vittimizzazione a uno di *empowerment*. Il primo vede le donne come deboli, vulnerabili e bisognose di protezione, mentre nel secondo approccio le donne sono viste come vittime di violenza a causa di strutture normative e istituzionali che favoriscono la violenza maschile[23].

Le lacune e le sfide nel contrasto alla violenza di genere evidenziano la necessità di ridefinire lo standard di *due diligence* in modo da riflettere opportunamente le specificità di questa violazione dei diritti umani. In tale prospettiva, il maggiore potenziale di espansione della *due diligence* risiede nella piena attuazione degli obblighi di prevenzione che si sostanziano nella realizzazione della parità di genere e nella promozione dell'*empowerment* delle donne[24].

3. *L'operatività della* due diligence *nella prospettiva della parità di genere nella giurisprudenza delle corti regionali e nella prassi degli organi internazionali di controllo*

A prima vista, l'obbligo di *due diligence* sembra uno standard talmente elastico e aperto a possibilità interpretative quasi infinite, da non essere idoneo ad identificare un univoco parametro di guida e valutazione della condotta degli Stati. L'indeterminatezza dell'obbligo è peraltro accentuata con riferimento alla sua dimensione preventiva, quando la dovuta diligenza non va verificata alla luce di principi ed elementi fattuali, ma in termini di sforzi ragionevoli per prevenire le violazioni continue e generalizzate dei diritti umani. Al riguardo, le corti regionali e gli organi internazionali di controllo hanno contribuito a rendere operativo l'obbligo di *due diligence* abbassandone gradualmente il livello di astrazione.

[23] E/CN.4/2006/61, cit., par. 15.

[24] Y. ERTÜRK, *The Due Diligence Standard*, cit., pp. 27-46.

In particolare, la Corte interamericana dei diritti umani (CIDU) e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) hanno avuto un ruolo pionieristico in materia, non solo perché hanno incorporato lo standard di *due diligence* in molte pronunce in materia di violenza contro le donne, ma anche perché hanno inquadrato i fatti di violenza come questioni di disuguaglianza specificando che un'adeguata strategia di prevenzione non dovrebbe solo contrastare i fattori di rischio della violenza, ma puntare all'eliminazione della discriminazione e degli stereotipi di genere.

Dalla sentenza nel caso *Velasquez-Rodriguez c. Honduras* del 1988[25], in cui per la prima volta lo standard di *due diligence* è stato applicato ad un caso di violenza contro le donne (per poi essere codificato nella Convenzione di Belém do Pará), la Corte interamericana ha costantemente enfatizzato le implicazioni di genere degli obblighi di diligenza e l'obbligo degli Stati di affrontare la discriminazione strutturale. In particolare, la CIDU ha affermato l'insorgere della responsabilità dello Stato di prevenire la violenza contro le donne in considerazione del contesto generale di disuguaglianza di genere e violazione dei diritti umani a cui le donne sono soggette[26]. Il contributo più prezioso della CIDU è aver riconosciuto, come nel caso *Campo Algodonedo,* che, alla luce del contesto di discriminazione sistemica in cui gli atti di violenza si sono verificati, le riparazioni devono avere uno scopo trasformativo al fine di produrre un effetto sia riparatore che correttivo volto a promuovere cambiamenti strutturali[27]. Richiamando l'obbligo di *due diligence* nella sua dimensione preventiva, la Corte interamericana ha ordinato misure normative e politiche generali, spaziando dalle riforme normative in conformità alla Convenzione di Belém do Pará al *training* dei funzionari di giustizia e polizia[28], dai programmi istituzionali volti a rettificare gli stereotipi nei confronti delle vittime di violenza e a promuovere l'eliminazione di modelli socio-culturali discriminatori[29] alla diffusione di campagne attraverso i mezzi di

[25] CIDU, *Velasquez-Rodríguez c. Honduras*, sentenza del 29 luglio 1988, parr. 166, 174-175.

[26] CIDU, *Miguel Castro-Castro Prison c. Perú*, sentenza del 25 novembre 2006, par. 316 *Veliz Franco c. Guatemala*, sentenza del 19 maggio 2014, par. 65; *González et al. c. Mexico (Camopo Algodonedo)*, sentenza del 16 novembre 2009, par. 116.

[27] CIDU, *Cotton Field*, cit., par. 450. R. RUBIO-MARÍN, C. SANDOVAL, *Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the Cotton field Judgment*, in *Hum. Rights Quart.*, 2011, pp. 1062-1091.

[28] CIDU, *Maria da Penha Maia Fernandes c. Brazil*, sentenza del 16 aprile 2001.

[29] In materia oltre alla CIDU, è doveroso richiamare la Commissiome interamericana dei diritti umani, *Jessica Lenahan (Gonzales) c. United States*, decisione del 21 luglio 2011.

comunicazione per sollecitare la denuncia dei casi di violenza[30], all'attuazione di iniziative di sensibilizzazione sulle questioni di genere e di programmi di educazione sessuale nei sistemi di istruzione nazionale di base, secondaria e universitaria[31].

Anche nella giurisprudenza della Corte EDU l'approccio alla violenza contro le donne tende ad inquadrare gli obblighi di diligenza nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione *ex* art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950. In particolare, a partire dal caso *Opuz*, la Corte di Strasburgo ha accentuato la dimensione di genere della violenza dando conto delle disuguaglianze strutturali tra uomini e donne e delle conseguenze che queste comportano[32]. La prassi giurisprudenziale della Corte EDU assume una certa rilevanza in merito all'articolazione *gender-sensitive* degli obblighi degli Stati in materia. In tal senso, ha avuto un effetto dirompente la nota opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque nel caso *Valiuliene c. Lituania* che ha allargato gli orizzonti della giurisprudenza della Corte in merito allo standard di *due diligence*[33]. In particolare, secondo Pinto de Albuquerque la situazione generalizzata di vulnerabilità delle donne in un dato contesto sociale impone agli Stati di predisporre una tutela anticipata ad una fase in cui il rischio può dirsi attuale, anche se non ancora imminente secondo il test *Osman* tradizionalmente adottato dalla Corte EDU[34]. La Corte EDU, che ha recepito la posizione del giudice in alcuni casi[35], ha consolidato la propria ricostruzione orientata al genere degli obblighi in materia di violenza contro le donne in modo piuttosto diversificato[36], ma comunque efficace, elaborando anche l'esistenza di un obbligo di risposta più vigorosa e pro-attiva da parte degli Stati in materia di violenza domestica rispetto alla prevenzione e al contrasto di altre forme di violenza, in ragione della particolare situazione di vulnerabilità delle donne[37].

Per quanto ancora limitata, la prassi giurisprudenziale nel sistema africano sembra allinearsi a quelle più consolidate del sistema interamericano ed europeo. Nel caso *Dorothy Chioma Njemanze c. Repubblica federale della Nigeria*, il primo deciso sulla base del Protocollo di Maputo, le conclusioni della Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) hanno fatto leva sulla sistematicità con cui gli agenti dello Stato applicavano la legge in modo discriminatorio contro le donne, affermando l'obbligo dello Stato di applicare la *due diligence* sistemica per prevenire le violazioni continue e generalizzate dei diritti umani nello Stato implementando un modello olistico e duraturo[38].

Alla prassi giurisprudenziale *tout court* si aggiunge la produzione degli organi internazionali di controllo che senza dubbio contribuiscono allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani in merito alla violenza contro le donne. In particolare, nell'ambito della procedura delle comunicazioni individuali introdotta con il Protocollo opzionale alla CEDAW del 1999, il Comitato CEDAW spesso, nel raccomandare agli Stati di dare riscontro effettivo all'obbligo di *due diligence*, è andato ben oltre il caso esaminato, raccomandando allo Stato una serie di iniziative dirette ad affrontare con misure normative e politiche i problemi sistemici ritenuti la causa delle violazioni contestate[39]. Anche nelle Osservazioni conclusive sui Rapporti periodici degli Stati, il Comitato CEDAW ha adottato con riguardo alla violenza contro le donne un approccio tridimensionale al principio di eguaglianza, che investe la dimensione formale (in termini di uguaglianza davanti alla legge, chiedendo interventi normativi per proibire tutti i tipi di violenza contro le donne),

[30] CIDU, *López Soto et al. c. Venezuela*, sentenza del 26 settembre 2018.

[31] CIDU, *Guzmán Albarracín et al. c. Ecuador*, sentenza del 24 giugno 2020.

[32] Corte EDU, *Opuz c. Turchia*, sentenza del 9 settembre 2009; *Eremia et al. c. Repubblica di Modavia*, sentenza del 28 maggio 2013; *Rumor c. Italia*, sentenza del 27 maggio 2014; *M.G. c. Turchia*, sentenza del 22 marzo 2016; *Talpis c. Italia*, sentenza del 2 marzo 2017; *Bălşan c. Romania*, sentenza del 23 maggio 2017; *Volodina c. Russia*, sentenza del 9 luglio 2019; *Tkhelidze c. Georgia*, sentenza dell'8 luglio 2021.

[33] Corte EDU, *Valiuliené c. Lituania*, sentenza del 26 marzo 2013.

[34] Elaborato dalla Corte EDU, nel caso *Osman c. Regno Unito*, sentenza del 28 ottobre 1998, il test prevede, al fine di evitare un onere eccessivo per l'autorità, l'obbligo di adottare misure operative per tutelare un individuo la cui vita è in pericolo qualora le autorità «knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party, that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk». R. J. A. MCQUIGG, *The European Court of Human Rights and Domestic Violence: Volodina v. Russia*, in *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 2021, pp. 155-167.

[35] *Inter alia*, Corte EDU, *Mudric c. Repubblica di Moldavia*, sentenza del 16 ottobre 2013; *M. G. c. Turchia*, sentenza del 22 marzo 2016.

[36] Per una ricostruzione della prassi della Corte EDU in tal senso, C. PIVIDORI, *Dieci anni di violenza domestica alla Corte di Strasburgo*, in *Sud Europa*, 2016, pp. 22-25.

[37] Corte EDU, *T. M. e C. M. c. Repubblica di Moldavia*, sentenza del 28 gennaio 2014.

[38] Corte ECOWAS, *Dorothy Chioma Njemanze c. Repubblica federale di Nigeria*, sentenza del 12 ottobre 2017, ECW/CCJ/JUD/08/17. M. E. ADDADZI-KOOM, *Of the Women's Rights Jurisprudence of the ECOWAS Court: The Role of the Maputo Protocol and the Due Diligence Standard*, in *Feminist Legal Studies*, 2020, pp. 155-178.

[39] Comitato CEDAW, Comunicazione n. 24/2009, 25 agosto 2015; Comunicazione n. 60/2013; Comunicazione No. 91/2015, *O.G. c. Federazione Russa*, 6 novembre 2017; Comunicazione n. 99/2016, *S. L. c. Bulgaria*, 19 luglio 2019.

la dimensione sostanziale (attraverso la raccomandazione di misure di avanzamento *de facto* della posizione delle donne) e la dimensione trasformativa (affrontando le relazioni di genere prevalenti e la persistenza di stereotipi di genere che in un modo o nell'altro fanno apparire la violenza contro le donne come una pratica culturalmente o socialmente accettabile)[40].

La prassi del Comitato CEDAW riflette senza dubbio la natura olistica della CEDAW e il carattere programmatico di lungo termine delle sue disposizioni[41], a differenza delle convenzioni regionali che le relative corti applicano con prassi differenti per le ragioni teoriche e procedurali osservate in dottrina[42]. Appare comunque doveroso far emergere nell'attività giurisprudenziale di queste ultime un orientamento comune verso l'adozione di una prospettiva di genere che investe, a partire dalla specificità femminile, anche la declinazione degli obblighi statuali e dello standard di *due diligence*. Tuttavia, se nel sistema interamericano questa tendenza sembra consolidarsi anche rispetto alla dimensione sistemica dello standard di *due diligence*, nel sistema europeo (e in quello africano) manca ancora l'articolazione della dimensione della *due diligence* diretta a contrastare la discriminazione strutturale nei confronti delle donne, anche attraverso un approccio trasformativo delle misure di riparazione.

4. *Il contrasto alla violenza di genere attraverso l'*empowerment *delle donne*

Per ridurre in modo sostenibile l'incidenza della violenza contro le donne occorre affrontare l'interdipendenza di quest'ultima con la discriminazione e gli stereotipi di genere, attraverso normative e politiche dirette ad eliminare le differenze strutturali tra uomini e donne. In tale prospettiva, con enfasi sempre maggiore l'emancipazione delle donne viene ricostruita come parte

[40] Sulla prassi del Comitato CEDAW in materia di violenza contro le donne, C. CHINKIN, *The CEDAW Committee and Violence against Women*, in S. FARRIOR (a cura di), *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Londra, 2015, pp. 367-387.

[41] R. HOLTMAAT, *The CEDAW: A holistic approach to women's equality and freedom*, in A. HELLUM, H. AASEN (a cura di), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law* (Studies on Human Rights Conventions), Cambridge, 2013, pp. 95-123.

[42] Rilevano, infatti, le differenti interpretazioni dei concetti di vittime dirette e indirette, di danno e prova del danno e di riparazioni così come applicate dalle corti. E. V. HENN, *International Human Rights Law and Structural Discrimination*, cit., pp. 169-202.

dell'obbligo di *due diligence* dello Stato di prevenire la violenza contro le donne[43].

Le misure dirette a contrastare la subordinazione delle donne e a prevenire la violenza attraverso la loro emancipazione si ascrivono ad un processo che è stato concettualizzato come *empowerment* in occasione della Quarta Conferenza mondiale sulla donna di Pechino del 1995. Si tratta di un processo multidimensionale, personale e globale, per «il progresso delle donne e l'accrescimento del potere di azione»[44], descritto nel linguaggio tecnico internazionale come «gaining power and control over their own lives» di donne e ragazze e implica «awareness-raising, building self-confidence, expansion of choices, increased access to and control over resources and actions to transform the structures and institutions which reinforce and perpetuate gender discrimination and inequality». Il nucleo dell'*empowerment* risiede nella capacità di una persona di controllare il proprio destino. Il concetto presuppone, pertanto, che donne e ragazze non solo abbiano uguali opportunità (come l'istruzione e la salute) e uguale accesso alle risorse (come la terra e il lavoro), ma debbano anche avere le potenzialità di usare questi diritti, capacità, risorse e opportunità per fare scelte e decisioni strategiche[45]. Si tratta di riconcettualizzare la struttura di potere in una prospettiva globalele in quanto «empowerment of women cannot be achieved in a vacuum; men must be brought along in the process of change. Empowerment should not be seen as a zero-sum game where gains for women automatically imply losses for men. Increasing women's power in empowerment strategies does not refer to power over, or controlling forms of power, but rather to alternative forms of power: power to; power with and power from within which focus on utilizing individual and collective strengths to work towards common goals without coercion or domination».

Inteso, quindi, non solo come attribuzione di potere alle donne, ma anche come rafforzamento della propria autodeterminazione, autostima e autonomia, l'*empowerment* esprime il suo potenziale nel contrasto alla violenza in quanto permette alle donne «to understand that subordination and violence are not a fate; to resist internalising oppression; to develop their capabilities as autonomous beings; and to be able to constantly negotiate the

[43] A/HRC/23/49, cit., par. 20.

[44] Par. 7 della Dichiarazione di Pechino, 15 settembre 1995, disponibile al link https://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf.

[45] https://www.unicef.org/gender/training/content/resources/Glossary.pdf.

terms of their personal existence in public and private spheres as well as basic tenets of the overall gender order in their societies»[46].

Sebbene siano molteplici i contesti di realizzazione della parità di genere, alcuni rilevano più di altri per le dinamiche con la violenza di genere che, in un rapporto causale o consequenziale rispetto a quest'ultima, hanno come effetto quello di ostacolare l'*empowerment* delle donne.

Al riguardo, un settore emblematico è il lavoro in quanto la dipendenza economica è fattore predittivo della possibilità di subire violenza. Gli organi internazionali di controllo hanno affrontato gli ostacoli alla realizzazione dell'uguaglianza di genere in ambito lavorativo, rilevando le discriminazioni strutturali esistenti sotto diversi profili[47], compreso il divario salariale di genere[48]. In questo settore, la violenza contro le donne come conseguenza della disuguaglianza di genere si manifesta in modo pervasivo a causa dell'abuso dello squilibrio di poteri, di norme sociali e culturali pregiudizievoli nei confronti delle donne e delle difficoltà di far emergere il fenomeno per i timori di stigmatizzazione sociale, di perdita del lavoro e di ulteriore vittimizzazione. Nel caso *Vertido c. Filippine*[49], il Comitato CEDAW ha evidenziato come la condizione di debolezza della donna sul luogo di lavoro e la sottoposizione a forme di violenza progressiva venga spesso sottovalutata nei sistemi giudiziari nazionali a causa di un evidente stereotipo sulla relazione professionale a scapito della donna (i c.d. *rape myths*). La Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro (Convenzione OIL n. 190) del 2019, entrata in vigore il 25 giugno 2021, fornisce un quadro completo per contrastare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, attraverso previsioni di prevenzione, protezione, formazione e sensibilizzazione. Essa prevede una tutela molto

[46] Y. ERTÜRK, *The Due Diligence Standard*, cit., p. 11.

[47] Comitato CEDAW, Comunicazione n. 60/2013 *Medvedeva c. Federazione russa*, opinione del 21 mrzo 2016.

[48] Nel dicembre 2019, il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa ha adottato 15 decisioni relative ai reclami presentati dall'ONG University of Women Europe (UWE) nell'ambito della procedura di reclamo collettivo ai sensi della Carta sociale europea e concernenti il rispetto del diritto alla parità di retribuzione e al diritto alle pari opportunità sul posto di lavoro in Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Slovenia e Svezia. B. KRESAL, *Gender pay gap and under-representation of women in decision-making positions: UWE decisions of the European Committee of Social Rights*, ERA Forum, 2021, pp. 311-325.

[49] Comitato CEDAW, Comunicazione n. 18/2008, *Vertido c. Filippine*, opinioni del 16 luglio 2010.

ampia in quanto la definizione di violenza e molestia comprende comportamenti e pratiche che provocano, mirano a provocare o sono suscettibili di provocare danni fisici, psicologici, sessuali o economici (art. 1). In tal modo la definizione include l'abuso fisico e verbale, unitamente a comportamenti quali lo *stalking* ed il *mobbing*. Anche l'ambito di applicazione soggettivo è particolarmente vasto, proteggendo i lavoratori, nel settore sia pubblico che privato, a prescindere dallo *status* contrattuale, ivi comprese quindi le persone in formazione, come tirocinanti e apprendisti, le lavoratrici e i lavoratori licenziati, i volontari, le persone alla ricerca di un impiego o candidate a un lavoro. Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, la Convenzione si applica alla violenza e alle molestie che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro (art. 3), come le violenze e le molestie durante viaggi di lavoro o eventi sociali, e quelle perpetrate attraverso le comunicazioni professionali condotte per via telematica.

I progressi in materia di parità di genere e di *empowerment* delle donne si misurano anche attraverso il grado di partecipazione delle donne nella vita pubblica e privata. Oltre ad avere un impatto significativo sull'emancipazione individuale, una maggiore rappresentanza femminile in ambito politico ha ricadute rilevanti sull'avanzamento dei diritti delle donne in generale, aumentando le probabilità di approvare leggi su temi quali molestie sessuali, stupro, divorzio e violenza domestica. La legittimità dell'assunzione da parte delle donne di un ruolo che sovverte gli stereotipi di genere tradizionali e le allontana dalla sfera privata è spesso contestata. Tale resistenza si manifesta in diverse forme, ovvero con commenti sessisti, intimidazioni, fino a sconfinare in molestie e violenza contro le donne in politica, ostacolando così le donne nello svolgimento del proprio ruolo in libertà e sicurezza o dissuadendole dall'impegnarsi in politica. Il nesso tra violenza contro le donne e la loro partecipazione alla vita politica è stato evidenziato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione n. 55/130 del 2011, in cui l'Assemblea ha chiesto agli Stati di creare un ambiente di tolleranza zero rispetto alla violenza contro le donne elette e candidate a cariche politiche[50]. In seguito, anche se la violenza contro le donne in politica non è specificatamente menzionata né nella CEDAW, né nelle Raccomandazioni generali n. 19 e 35, la tematica ha cominciato a ricevere attenzione da parte del Comitato CEDAW nelle sue Osservazioni conclusive sui rapporti periodici degli

[50] UNGA, A/RES/66/130, *Donne e partecipazione politica*, 19 dicembre 2011, par. 6, lett. i).

Stati[51]. Nel rapporto del 2018 dedicato alla violenza contro le donne in politica la Relatrice speciale delle Nazioni Unite, Dubravka Šimonović, ha richiamato lo standard di *due diligence* per affermare l'obbligo degli Stati di eliminare e prevenire gli atti di violenza in tale contesto, raccomandando misure che vadano oltre la mera criminalizzazione[52].

Il tema ha ricevuto una peculiare attenzione a livello regionale. Nel 2015, recependo una tendenza di alcuni Stati dell'America latina[53], il Comitato di esperti del meccanismo di *follow-up* della Convenzione di Belém do Pará ha adottato la Dichiarazione sulle molestie politiche e la violenza contro le donne in cui i partiti politici, le organizzazioni politiche e sociali e i sindacati sono chiamati a creare strumenti e meccanismi interni per prevenire, punire ed eliminare la violenza contro le donne in politica e condurre attività interne di sensibilizzazione e formazione, mentre per gli Stati parti si afferma l'impegno a promuovere l'adozione di regolamenti, programmi e misure per la protezione, la prevenzione e l'eliminazione della violenza politica e delle molestie contro le donne, prevedendo la giusta punizione e riparazione di tali atti nelle norme amministrative, penali ed elettorali.

Un ulteriore settore dalle evidenti connessioni con la violenza di genere è quello della salute. Anzi, come è stato osservato, in tale contesto il collegamento è a filo doppio in quanto la violenza contro la salute delle donne può incapsulare sia un una dimensione orizzontale, comprendente le violazioni dei diritti delle donne in materia di salute come conseguenza della violenza subita, sia una dimensione verticale, caratterizzata da leggi e politiche in materia di salute che potrebbero causare o contribuire a causare la violenza contro le donne[54]. Nella Raccomandazione generale n. 35 del 2017, il Comitato CEDAW ha affermato che le violazioni della salute e dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne, quali la coercizione alla sterilizzazione, all'aborto o alla gravidanza, la criminalizzazione dell'aborto, la negazione o il ritardo dell'aborto sicuro e/o dell'assistenza post-aborto, e il maltrattamento delle donne e ragazze che cercano informazioni, beni e servizi sulla salute sessuale e riproduttiva, sono forme di violenza di genere che, a seconda delle circostanze, possono equivalere a tortura o trattamenti disumani e degradanti[55]. Le violazioni del diritto delle donne alla salute sessuale e riproduttiva hanno un impatto significativo sulla realizzazione di altri diritti interdipendenti e, di conseguenza, sull'autonomia e sulla libertà d'azione delle donne[56], integrando in tal modo un *continuum* di violazioni che si verificano nel più ampio contesto di discriminazione strutturale[57].

Senza avere alcuna pretesa di poter esporre in modo esaustivo le molteplici e crescenti forme di violenza contro le donne e i diversi contesti in cui si manifestano, emerge nel dibatto internazionale il costante richiamo alla necessità di contrastare la violenza contro le donne con strategie di lungo termine in cui l'*empowerment* delle donne rappresenta allo stesso tempo l'obiettivo e lo strumento per la loro realizzazione.

5. *Conclusioni*

La violenza contro le donne è un fenomeno universale che, per quanto abbia molteplici e differenti connotazioni locali, è generalmente radicato nella storia delle relazioni disuguali di genere. La risposta degli Stati alla violen-

[51] Nel 2017, il Comitato CEDAW ha espresso preoccupazione per il fatto che in Italia «le donne in politica, sono spesso il target di attacchi sessisti e molestie in ragione del genere e che affrontano attitudini culturali negative e stereotipi di genere all'interno dei partiti politici, dei media e tra gli elettori» ed ha raccomandato di considerare «l'adozione di leggi specifiche per combattere le molestie politiche e gli attacchi sessisti». Comitato CEDAW, CEDAW/C/ITA/CO/7, 21 luglio 2017, parr. 31-32.

[52] UNGA, A/73/301, Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le conseguenze, Dubravka Šimonović, *Violence against women in politics*, 6 agosto 2018, parr. 79-80.

[53] Nel 2012, la Bolivia è stato il primo Stato al mondo a criminalizzare la violenza politica e le molestie contro le donne in politica con la *Ley Contra el Acoso y Violencia Politica Hacia las Mujeres*, n. 243. Iniziative simili sono state adottate in altri Stati, come il Messico con il *Protocolo para atender la violencia política de género* del 2016 e in Ecuador con il *Proyecto de Ley para la Prevención y Sanción del delito por Acoso Político motivado por Razones de Género* del 2018.

[54] S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester, 2020, p. 22.

[55] CEDAW/C/GC/35, cit., par. 18.

[56] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, E/C.12/GC/22, Commento generale n. 16, *Right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2 maggio 2016, parr. 25-26.

[57] In tal sesnso, UNGA, A/74/137, Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le conseguenze, Dubravka Šimonović, *A human rights-based approach to mistreatment and violence against women in reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence*, 11 luglio 2019, par. 80. Questi aspetti sono stati trattati anche dal Comitato CEDAW nel caso *S.F.M. c. Spagna* in termini di discriminazione di genere rilevando violazioni dell'art. 2 della CEDAW da parte dello Stato. Comitato CEDAW, CEDAW/C/75/D/138/2018, Comunicazione n. 138/2018, *S.F.M. c. Spagna*, decisione del 28 febbraio 2020.

za ha avuto la tendenza a essere frammentata e trattata in modo isolato rispetto alla realizzazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione delle donne. Conseguentemente, a lungo l'agenda in materia di violenza contro le donne è stata dominata da un limitato approccio assistenziale/umanitario che stigmatizzava le donne come vittime vulnerabili e non riconosceva i fattori sottostanti che riproducono sistematicamente la violenza.

Il riconoscimento della violenza contro le donne come una questione di diritto internazionale ha permesso di focalizzare i diritti umani sulle esperienze delle donne e di espandere, attraverso l'applicazione dello standard di *due diligence*, i confini degli obblighi statali oltre la mera risposta alla violenza. Le potenzialità dello standard di *due diligence* di rispondere efficacemente alla violenza contro le donne risiede nella sua rinnovata interpretazione che non si limita alla repressione penale, ma fa leva sulla dimensione sistemica dell'obbligo di prevenzione, collocando il contrasto alla violenza nel più ampio contesto di realizzazione della parità di genere attraverso il potenziamento dell'autonomia personale delle donne in diversi ambiti.

Ciò che è richiesto per soddisfare lo standard di *due diligence* varia a seconda del contesto domestico, delle dinamiche interne, degli attori coinvolti, della congiuntura internazionale e, soprattutto, della volontà politica a tutti i livelli. Al riguardo, occorre riconoscere che dai progressi, anche se disomogenei e non del tutto consolidati, realizzati sul piano internazionale, regionale e nazionale emerge la consapevolezza che la lotta alla violenza contro le donne attraverso l'*empowerment* è un interesse e un obbligo condiviso. Il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze è, infatti, uno dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che negli obiettivi 5.1 e 5.2 pone l'accento sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione e violenza contro donne e ragazze nella sfera pubblica e privata. Il contrasto alla violenza contro le donne attraverso l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne non è, quindi, soltanto una questione di diritti umani, ma è anche condizione imprescindibile per un mondo prospero, sostenibile e in pace per tutti.

L'ASSISTENZA ALLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO E ABUSO SESSUALE NELLE OPERAZIONI DI PACE DELLE NAZIONI UNITE

*Nicola Colacino**

SOMMARIO: 1. L'emergere di casi sistematici di sfruttamento e abuso sessuale nelle operazioni di pace promosse dalle Nazioni Unite. – 2. Cenni sull'azione di contrasto promossa dall'Organizzazione a partire dal 2003. – 3. L'assistenza alle vittime come ambito di intervento indipendente dall'accertamento delle ipotesi di responsabilità. – 4. Dalla «comprehensive strategy» del 2007 al protocollo del 2019. – 5. Considerazioni di sintesi.

1. *L'emergere di casi sistematici di sfruttamento e abuso sessuale nelle operazioni di pace promosse dalle Nazioni Unite*

Nel lessico onusiano, l'espressione «sfruttamento e abuso sessuale» («sexual exploitation and abuse») indica un insieme di illeciti disciplinari, generalmente dotati di rilevanza criminale, perpetrati nei confronti della popolazione civile dal personale dell'Organizzazione e dai membri dei contingenti militari forniti dagli Stati membri per lo svolgimento di operazioni di pace[1].

* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli studi Niccolò Cusano - telematica Roma.

[1] Per un approfondimento generale sul tema si rinvia, tra gli altri, a S. ANGIOI, *Sexual exploitation and abuse nel peace-keeping delle Nazioni Unite: analisi della strategia di contrasto tra prevenzione e repressione degli illeciti*, in *Archiv. pen.*, n. 2/2018, pp. 1-39; E. BRANCA, *Recenti sviluppi in materia di repressione degli abusi sessuali commessi dai caschi blu nel corso delle missioni pace delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. int.*, 2017, pp. 68-97; R. S. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents. Moving beyond the Current* Status Quo *and Responsibility under International Law*, Leiden, 2014; R. FREEDMAN, *UNaccountable: A New Approach to Peacekeepers and Sexual Abuse*, in *Eur. Journ. Int. Law*, 2018, pp. 961-985; K. GRADY, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality*, in *Int. Peacekeep.*, 2010, pp. 215-228; R. A. HARRINGTON, *Victims of Peace: Current Abuse Allegations against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing Them in the Future*, in *ILSA Journ. Int. Comp. Law*, 2005, pp. 125-152; J. MCGILL, *Survival sex in peacekeeping economies. Re-Reading the Zero Tolerance Approach to Sexual Exploitation and Sexual Abuse in United Nations Peace Support Operations*, in *Journ. Int. Peacekeep.*, 2014, pp. 1-44; C. MUDGWAY, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers. Towards a Hybrid Solution*, London-New York, 2019; G. NESI, *The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Commit-*