

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 23



Le Nazioni Unite di fronte alle nuove
sfide economico-sociali
75 anni dopo la loro fondazione

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

LE NAZIONI UNITE DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE
ECONOMICO-SOCIALI
75 ANNI DOPO LA LORO FONDAZIONE



EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-209-2

INDICE

SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

MICHELE VELLANO	7
STEFANO GEUNA	11
FRANCO FRATTINI	13
MARINA SERENI	17
NICOLÒ RUSSO PEREZ	21

PRIMA SESSIONE

SFIDE ECONOMICO-SOCIALI E AGENDA 2030: GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Presiede:

PROF. MICHELE VELLANO

KEYNOTE SPEECH

STAFFAN DE MISTURA – Disuguaglianze economiche come concause dei conflitti recenti e rimedi proposti dall’ONU	25
---	----

DISCUSSANT

ANNA CAFFARENA – Le Nazioni Unite, l’Agenda 2030 e la lezione dei conflitti	33
---	----

RELAZIONI

ANGELICA BONFANTI – Cambiamenti climatici, diritti umani e attività d’impresa: recenti tendenze e futuri sviluppi del diritto internazionale in materia di <i>due diligence</i> d’impresa	47
SARA DE VIDO – La parità di genere nel contesto dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	81
ALBERTO ODDENINO – Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e nuove tecnologie digitali oltre l’Agenda 2030 delle NU: alla ricerca di una visione integrata	103

SECONDA SESSIONE

TAVOLA ROTONDA

IL NEOLIBERISMO È ANCORA UN PARAMETRO DI RIFERIMENTO VALIDO PER LA FUTURA AZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL SETTORE ECONOMICO E SOCIALE?

Presiede:

PROF. EDOARDO GREPPI

EDOARDO GREPPI – Considerazioni introduttive	127
SUSANNA CAFARO – Il neoliberismo è ancora un parametro di riferimento per l'azione delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali?	129
GIUSEPPE CASALE – La Dichiarazione del Centenario dell'ILO tra futuro del lavoro e ripresa dalla crisi da Covid-19	137
MARIO DEAGLIO – La breve vita del neoliberismo	151
GIORGIO SACERDOTI – Il sistema multilaterale degli scambi (OMC/WTO) tra crisi della globalizzazione ispirata al neo-liberismo economico e la sfida della sostenibilità ambientale	155
ANNAMARIA VITERBO – Riduzione del debito sovrano e nuovi finanziamenti per lo sviluppo: questi i presupposti necessari per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile a fronte dell'attuale crisi multidimensionale	165
MANLIO FRIGO – Conclusioni generali	181
<i>Elenco dei collaboratori</i>	187

LA PARITÀ DI GENERE NEL CONTESTO DELL'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

SARA DE VIDO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Target dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 5. – 3. Parità di genere e non discriminazione (target n. 1). – 4. I target sulla violenza nei confronti delle donne. – 5. Violenza di genere e accesso alla giustizia: il collegamento (mancante) dell'Agenda 2030 tra OSS n. 5 e n. 16. – 6. L'impatto della pandemia sulla realizzazione dell'OSS n. 5. – 7. Conclusioni.

1. La parità di genere corrisponde all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (OSS) n. 5, che richiede agli Stati di intraprendere azioni urgenti per eliminare radicati fattori di discriminazione che limitano i diritti delle donne tanto nella sfera pubblica quanto nella sfera privata¹. Secondo i dati forniti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, nel suo rapporto sui progressi compiuti verso il raggiungimento degli OSS del 2020, la rappresentanza delle donne nei parlamenti nazionali ha raggiunto, al 1° gennaio 2020, il 24,9 per cento, con un lieve miglioramento rispetto al 22,3 per cento registrato nel 2015; così anche la rappresentanza nelle posizioni manageriali al mondo (28 per cento comparato al 25 per cento del 2000)². In ambito lavorativo, le donne svolgono in media 2,6 volte in più rispetto agli uomini lavoro non retribuito o domestico³. L'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva è ancora limitato, benché si siano registrati positivi miglioramenti nella riduzione della mortalità infantile e del tasso di mortalità delle donne durante il parto. In base a dati forniti da 57 Stati nel periodo 2007-2018, infatti, solo il 55 per cento delle donne in una relazione matrimoniale o di altra natura tra i 15 e i 49 anni può prendere autonome decisioni in materia di salute e salute riproduttiva (meno del 40 per cento in Paesi dell'Africa occidentale e centrale; 80 per cento in alcuni Paesi europei, Asia sud-orientale, America Latina e Carai-

¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

² Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, UN Doc. E/2020/57 del 28 aprile 2020, par. 52. Anche la partecipazione a comitati e organi giurisdizionali internazionali è ancora molto bassa: basti solo citare che la Commissione di diritto internazionale – 70 anni celebrati nel 2018 – ha avuto sette donne membro su un totale di 229 componenti nel corso della storia.

³ www.unwomen.org.

bi)⁴. Rispetto ai precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) sui diritti delle donne e delle ragazze⁵, l’Agenda 2030 dedica, come si vedrà, due target alla violenza di genere nei confronti delle donne. Nonostante i progressi sul piano legislativo, tanto a livello internazionale, quanto a livello regionale e nazionale, registrati nel contrasto alla violenza di genere contro le donne, si deve rilevare come questa persista in tutti i Paesi al mondo. Le stime dell’Organizzazione mondiale della sanità indicano che globalmente una su tre donne al mondo ha subito una qualche forma di violenza fisica e/o sessuale nel corso della propria vita e che nella maggior parte dei casi si tratta di violenza tra partner o ex partner (*intimate partner violence*)⁶. I target sulla violenza di genere dell’OSS n. 5 sono dunque ben lontani dall’essere raggiunti.

Il presente contributo, dopo aver presentato i target dell’obiettivo in oggetto in continuità con gli OSM, rifletterà in particolare sulle nozioni di parità e non discriminazione (target 1 dell’OSS n. 5) per poi focalizzarsi sui target riconducibili alla violenza di genere nei confronti di donne, adolescenti e bambine. Si porrà particolare attenzione ai limiti dell’OSS, che non coglie tutte le dimensioni della violenza e il carattere intersezionale della stessa. Si dimostrerà quindi come i target identificati dall’OSS, e gli indicatori ad essi relativi, corrispondono a obblighi internazionali che si sono affermati attraverso convenzioni internazionali che gli Stati hanno ratificato o attraverso l’interpretazione fornita da corti regionali e comitati delle Nazioni Unite di trattati sui diritti umani. Nell’interdipendenza con gli altri Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il contributo si focalizzerà brevemente sull’accesso alla giustizia (SDG 16, target n. 3), prima di proporre alcune considerazioni sull’impatto della pandemia da COVID-19 nella realizzazione della parità di genere sul piano internazionale.

2. L’obiettivo n. 5 si colloca in continuità con gli OSM n. 3 e n. 5, approvati dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2000, rispettivamente per promuovere la parità di genere nonché

⁴ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, cit., paragrafi 50-55.

⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 dell’8 settembre 2000.

⁶ www.who.int. Dati che si confermano anche in Europa: si veda a riguardo, rapporto EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2020, 107.

l'*empowerment* femminile e migliorare la salute materna⁷. Il rapporto ONU del 2015 sul livello di attuazione degli OSM rilevava che alcuni importanti risultati erano stati raggiunti in 15 anni nel settore dell'occupazione, dell'istruzione e della rappresentanza politica, pur in presenza di molteplici lacune in particolare negli ambiti non coperti dagli OSM, tra cui la violenza di genere contro le donne e le ragazze⁸. Con riferimento al miglioramento della salute materna, i dati dimostravano che dal 1990 la percentuale di mortalità materna era stata ridotta della metà, con un'accelerazione della riduzione a partire dagli anni 2000⁹. Si sottolineava altresì che significative disuguaglianze persistevano nell'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva: in aree in via di sviluppo permaneva una differenza di 31 punti percentuali tra le aree urbane e le aree rurali in termini di assistenza al parto fornita da personale medico specializzato¹⁰.

Con riferimento all'OSS n. 5, questo si compone di 9 target e 14 indicatori¹¹. Il primo target è generale: porre fine a tutte le forme di discriminazione nei confronti di donne, bambine e adolescenti in tutto il mondo (5.1). Vi sono quindi due target specifici sulla violenza contro le donne, adolescenti e bambine: il primo riguarda tutte le forme di violenza subite da donne, adolescenti e bambine nella sfera pubblica e privata, inclusa la tratta e lo sfruttamento sessuale o di altra natura (5.2), il secondo concernente le pratiche lesive (5.3). Strettamente legato a questi target sulla violenza contro le donne è anche l'obiettivo di assicurare accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva, nonché ai diritti riproduttivi, delle donne (5.6). Una dimensione «verticale» della violenza può consistere invero in leggi e politiche dello Stato in materia di salute che causano o contribuiscono a causare violenza di genere contro le donne (politiche in materia di popolazione, criminalizzazione dell'aborto, sterilizzazione forzata, ad esempio)¹². Tre target e corrispondenti indicatori riguardano la sfera economica: riconoscimento del lavoro non retribuito e domestico (5.4), parità di diritto alle risorse economiche, accesso e controllo di proprietà, risorse finanziarie, eredità, risorse naturali e diritto alla terra (5.a), accesso alla tecnologia per consentire l'*empowerment* delle donne (5.b). Un tar-

⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 dell'8 settembre 2000.

⁸ Nazioni Unite, *The Millennium Development Goals Report*, cit., 2015.

⁹ Ivi, 38.

¹⁰ Ivi, 40 e 43.

¹¹ Si veda il sito ufficiale dell'OSS <https://sdgs.un.org/goals/goal5>.

¹² S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester, 2020.

get concerne la partecipazione delle donne e il riconoscimento di eque opportunità di leadership a tutti i livelli decisionali, nell’ambito politico, economico e della vita pubblica (5.5). L’ultimo target, di chiusura, sottolinea la necessità di adottare politiche e strumenti giuridici per la promozione della parità di genere e l’*empowerment* delle donne a tutti i livelli (5.c).

Si deve altresì notare che, benché l’OSS n. 5 sia un obiettivo autonomo, la parità di genere intercetta molteplici altri OSS, essendo parte «integrante di tutte le dimensioni di sviluppo sostenibile ed inclusivo»¹³. Gli obiettivi n. 1, 2, 3, 6, 8, 11 e 13¹⁴ presentano indicatori che si riferiscono a determinate categorie di donne – ad esempio le donne durante l’allattamento (n. 2.2)¹⁵ – o alle specifiche esigenze delle donne e delle ragazze (n. 6.2)¹⁶. Non sono presenti indicatori sulla base del genere né per gli obiettivi dedicati al pianeta (12, 14 e 15), né per gli obiettivi energia, infrastrutture e industrializzazione, disuguaglianze in e tra i Paesi (7, 9, 10). L’obiettivo n. 4, educazione, si focalizza sulla parità tra uomini e donne, ragazzi e ragazze. Nell’OSS n. 16, ci si riferisce sia a uomini sia a donne, benché, come si vedrà *infra*, numerosi ostacoli, inclusa la persistenza di stereotipi nel sistema giudiziario, impediscono alle donne di avere accesso alla giustizia¹⁷.

3. Il primo target dell’OSS n. 5 «parità di genere» consiste nel porre fine ovunque a tutte le forme di *discriminazione* nei confronti delle donne, delle bambine e delle adolescenti. È dunque preliminarmente opportuno riflettere, sul piano del diritto internazionale dei diritti umani, sulla relazione tra parità e non-discriminazione. Parità e non discriminazione sono sovente utilizzati in modo intercambiabile per esprimere l’aspetto positivo e negativo dello stesso principio: da un lato la parità di trattamento, dall’altro lato il divieto di un tratta-

¹³ www.unwomen.org.

¹⁴ Nello specifico: 1.3.1, 2.2, 2.2.3, 2.3, 3.7.1, 3.7.2, 6.2, 8.8, 11.2, 11.7, 13b. La parità uomini e donne è citata in: 1.2, 4.3, 4.6, 8.5, 16.2.3. Cfr. *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/71/313.

¹⁵ «By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons».

¹⁶ «By 2030, achieve access to adequate and equitable sanitation and hygiene for all and end open defecation, paying special attention to the needs of women and girls and those in vulnerable situations».

¹⁷ Comitato EDAW, *General recommendation No. 33, sixty-first session, 2015, on women’s access to justice*, CEDAW/C/GC/33 del 3 agosto 2015.

mento differenziato, in base a determinate caratteristiche quali il genere, e ingiustificato. Come è stato ben sottolineato in dottrina, tuttavia, negli ultimi anni si è accentuata particolarmente la dimensione positiva del termine, ovvero «non solo l'obbligo negativo di non discriminare, ma anche il dovere di riconoscere le differenze tra le persone e di adottare delle azioni positive per il raggiungimento di una parità di fatto»¹⁸. In tal senso, dunque, il divieto di discriminazione andrebbe letto alla luce del concetto più limitato di uguaglianza formale, mentre il termine parità esprime l'approccio positivo dell'uguaglianza sostanziale¹⁹. L'uguaglianza formale si traduce nell'uguaglianza davanti alla legge²⁰ e nel divieto di discriminazioni dirette, mentre il divieto di discriminazioni indirette, che pone l'accento sulla rimozione delle barriere che perpetuano strutture radicate di accesso diseguale in virtù dell'appartenenza ad una determinata categoria o gruppo, riflettono il concetto di uguaglianza sostanziale²¹. Nel diritto internazionale dei diritti umani, il diritto alla parità e il principio di non discriminazione sono riconosciuti in molteplici strumenti giuridici internazionali e regionali: nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 2, 3 e 26), nel Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (art. 2(2) e 3), in specifiche convenzioni relative a determinate forme di discriminazione (la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ad esempio), la Convenzione europea per i diritti umani e le libertà fondamentali (art. 14 e protocollo n. 12)²², la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 20, 21(1), 23), la Carta africana dei diritti umani e dei popoli (artt. 2, 3, 18(3)(4), 28), la Convenzione americana sui diritti umani (artt. 1 e 24), la Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo (art. II), la Carta araba dei diritti umani (artt. 2, 9 e 35), la Dichiarazione ASEAN sui diritti umani (artt. 1, 2, 3, 9). Nello specifico dell'OSS n. 5, va ricordata la Convenzione ONU contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 (CEDAW), che afferma la parità sostanziale delle donne in uno strumento giuridico vin-

¹⁸ D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds), *International human rights law*, Oxford, III ed., 2018, 148 ss., 149. Si veda altresì S. FREDMAN, *Discrimination law*, Oxford, II ed., 2010.

¹⁹ D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, cit., 149.

²⁰ Si veda il concetto di uguaglianza formale come 'identità' in E.W. VIERDAG, *The concept of discrimination in international law*, L'Aja, 1973, 9 (e sull'*equality in the law*, ivi, 17).

²¹ D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, cit., 151.

²² Cfr. M. BALBONI (ed.), *The ECHR and the principle of non-discrimination*, Napoli, 2017.

colante per gli Stati ratificanti²³. L’art. 1 definisce “discriminazione nei confronti della donna”: «ogni distinzione esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l’uomo e la donna».

La disposizione proibisce sia la discriminazione diretta sia quella indiretta, sia quella intenzionale (come scopo) sia quella che si produce come effetto di determinate condotte²⁴. Con riferimento all’approccio sostanziale alla parità delle donne, il Comitato per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (Comitato EDAW) ha chiarito, nell’interpretazione della CEDAW, molti degli obblighi previsti dalla Convenzione in capo agli Stati ratificanti. Ad esempio, il Comitato ha richiesto agli Stati parte di adottare delle misure in materia di salute che rispondano alle caratteristiche distintive e ai fattori che differenziano le donne rispetto agli uomini²⁵. Nella Raccomandazione Generale n. 23, il Comitato ha sottolineato che nessun sistema politico ha conferito alle donne sia il diritto sia il beneficio di una piena ed equa partecipazione e che, «sebbene i sistemi democratici abbiano migliorato le opportunità delle donne in termini di coinvolgimento nella vita politica, le numerose barriere economiche, sociali e culturali che continuano ad affrontare pongono dei seri limiti alla loro partecipazione»²⁶. Il Comitato EDAW ha quindi affrontato la questione dell’uguaglianza sostanziale sottolineando che gli Stati hanno obblighi di rispettare, proteggere e realizzare il diritto di non discriminazione delle donne e di assicurare lo sviluppo e l’avanzamento delle donne «in order that they improve their position and implement their right of *de jure* and *de facto* or substantive equality with men»²⁷. Promuovere l’uguaglianza sostanziale signi-

²³ D. OTTO, *Women’s Rights*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds), *International human rights law*, Oxford, III ed., 2018, 309 ss., 315.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Comitato EDAW, *General recommendation No. 24, twentieth session, article 12, Women and health*, UN Doc. A/54/38/Rev. 1 del 1999.

²⁶ Comitato EDAW, *General recommendation No. 23, sixteenth session, Women in political and public life*, UN Doc. A/52/38 del 1997, paragrafi 14 e 42.

²⁷ Comitato EDAW, *General recommendation No. 28 on the core obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/GC/28 del 16 December 2010, par. 16. Corsivo aggiunto.

fica riconoscere gli schemi strutturali e storici di discriminazione e le relazioni di potere ineguali tra donne e uomini. Sottolinea Sandra Fredman, «instead of aiming to treat everyone alike, regardless of status, substantive equality focuses on the group which has suffered disadvantage»²⁸. Fredman concepisce la parità quale concetto multidimensionale, caratterizzato dalle dimensioni: redistributiva, cognitiva, trasformativa e partecipativa²⁹. L'aspetto redistributivo dell'uguaglianza sostanziale ha per obiettivo di interrompere il ciclo di svantaggio che include la cattiva distribuzione delle risorse, mentre il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale promuove il rispetto per la dignità e la risposta allo stigma, allo stereotipo, all'umiliazione e alla violenza come causa dell'appartenenza ad un gruppo. La dimensione trasformativa risponde alle differenze attraverso non tanto l'eliminazione di queste stesse differenze, quanto piuttosto attraverso la rimozione del danno che è legato all'espressione della differenza. L'uguaglianza sostanziale si esprime poi attraverso la partecipazione, che avviene a più livelli: non solo mediante la partecipazione politica, ma anche attraverso decisioni che riguardano una vasta gamma di situazioni che affliggono individui e gruppi, compreso nel mondo del lavoro, nell'educazione, nell'accesso ai servizi sanitari³⁰.

L'uguaglianza formale, dal punto di vista del genere, presenta molteplici limiti, pur essendo stata promossa dai primi movimenti femministi. Questo era invero l'obiettivo della prima corrente femminista, quella più liberale³¹, che identificava nell'eliminazione di ogni differenza di trattamento tra uomini e donne il fondamento per l'emancipazione femminile (garantire dunque la «sameness» tra uomini e donne). Tuttavia, come emerso nello sviluppo della dottrina femminista nel corso del ventesimo secolo, tale visione delle relazioni tra uomini e donne appare parziale. Poteva comprendersi alla luce delle prime conquiste femministe, ovvero il diritto di voto, ma la «sameness» risulta insufficiente per rispondere ad alcune situazioni specifiche che riguardano il sesso – biologico – delle donne, ad esempio la gravidanza³². L'uguaglianza dei diritti si è invero spesso tradotta nel

²⁸ S. FREDMAN, *op.cit.*, 26.

²⁹ *Ivi*, 25.

³⁰ *Ivi*, 26 ss.

³¹ H. CHARLESWORTH E C. CHINKIN, *The boundaries of international law*, Manchester, 2000, 39.

³² Sui concetti di «sameness» e «difference» nella giurisprudenza statunitense, si rinvia a S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del 2011*, Milano-Udine, 2016, 109 ss.

riconoscere a donne e uomini gli stessi diritti, utilizzando come quadro di riferimento per l'affermazione degli stessi la prospettiva maschile. L'uguaglianza formale è dunque «too formalistic», in quanto non tiene conto della realtà sociale e storica del ruolo delle donne e degli schemi di discriminazione radicati nella società³³.

Come rileva bene il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, l'uguaglianza formale è raggiunta se donne e uomini sono trattati in modo «neutro» in base alla legge e a politiche statali, mentre l'uguaglianza sostanziale si preoccupa degli effetti di leggi, politiche e prassi al fine di assicurare che queste non mantengano e riducano lo svantaggio intrinseco alla particolare esperienza del gruppo³⁴.

La riflessione qui condotta può estendersi al contrasto alla violenza di genere contro le donne, che, come è noto, non è contemplata nella CEDAW, ma è stata ricondotta all'ambito di applicazione della Convenzione ONU attraverso la Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato EDAW (successivamente aggiornata dalla GR No. 35 del 2017)³⁵. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa per la prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica del 2011 («Convenzione di Istanbul»)³⁶ ha riconosciuto, a livello regionale – pur essendo la Convenzione aperta alla ratifica di Stati non membri del Consiglio d'Europa e all'Unione europea – il divieto di discriminazioni nei confronti delle donne e il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne come prerequisito per il contrasto della violenza di genere. Così nel preambolo: «Riconoscendo che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne». Essendo la violenza contro le donne una forma di discriminazione basata sul genere, gli Stati ratificanti sono obbligati a contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione e a promuove-

³³ A. TIMMER, *Toward an anti-stereotyping approach for the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Review*, 2011, 707 ss., 711.

³⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment no. 16, Article 3: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2005/3 dell'11 agosto 2005, par. 7.

³⁵ Comitato EDAW, *General recommendation No. 19: Violence against Women*, UN Doc. A/47/38 del 1992. Comitato EDAW, *General recommendation No. 35, sixty-seventh session on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW/C/GC/35 del 14 luglio 2017. Sul punto si veda S. DE VIDO, *The prohibition of violence against women as customary international law? Remarks on the General Recommendation No. 35 (CEDAW)*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2018, 379 ss.

³⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011, STCE n. 210.

re l'effettiva parità tra i sessi, anche rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne. In base all'art. 4 della Convenzione di Istanbul, gli Stati parte «condannano ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e adottano senza indugio le misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenirla», in particolare inserendo nelle costituzioni o nelle leggi dello Stato «il principio della parità tra i sessi e garantendo l'effettiva applicazione di tale principio», vietando la discriminazione nei confronti delle donne, abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne (par. 2).

4. La violenza contro le donne è definita sul piano internazionale come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata³⁷. L'OSS n. 5 fa riferimento nello specifico a forme di violenza nella loro dimensione «orizzontale» o interpersonale, quali la violenza domestica (*intimate partner violence*), la violenza sessuale, la tratta e altre forme di sfruttamento sessuale compiute da individui o organizzazioni criminali, le pratiche lesive quali i matrimoni forzati e/o con minori e le mutilazioni genitali femminili. Tutte queste forme di violenza hanno un impatto negativo sui diritti umani delle donne, nonché sul loro diritto alla salute e alla salute riproduttiva. Nella loro elaborazione, i target dell'OSS presentano l'evidente limite di non occuparsi di «altre» forme di violenza nei confronti delle donne, riconducibili a quelle che sono identificabili nella dimensione «verticale» della violenza, ovvero politiche dello Stato, in particolare in materia di salute, che causano o contribuiscono a causare violenza di genere nei confronti delle donne³⁸. Così, la violenza ostetrica, la criminalizzazione dell'aborto, la sterilizzazione forzata sono esempi della dimensione verticale della violenza, che l'OSS n. 5 non prende in considerazione. Assente è altresì un riferimento all'intersezionalità, che avrebbe consentito di enfatizzare la presenza

³⁷ Art. 3 Convenzione di Istanbul, definizione consolidata sul piano internazionale. Si veda altresì CEDAW *General Recommendation n. 19 e n. 35*, cit.

³⁸ S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, cit.

di multiple e interrelate forme di discriminazione nei confronti delle donne e delle ragazze³⁹.

In questa sede si vuole dimostrare che i target dell'OSS n. 5 relativi alla violenza nei confronti delle donne (n. 5.2 e n. 5.3) corrispondono a obblighi internazionali per gli Stati che hanno ratificato convenzioni quali la CEDAW, convenzioni internazionali e regionali contro la tratta, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, e ad obblighi più generali che discendono dall'interpretazione fornita da corti regionali sui diritti umani e comitati ONU a specifici diritti nella loro applicazione a ipotesi di violenza nei confronti delle donne, bambine e adolescenti. Gli obblighi in capo agli Stati verranno proposti in questa sede seguendo la seguente classificazione⁴⁰: obblighi di risultato, di dovuta diligenza e «à réalisation progressive»⁴¹. Un obbligo positivo di risultato consiste nell'adozione di misure che rispettino e proteggano i diritti delle donne. Siffatto obbligo deriva da trattati internazionali, ma anche, come è stato autorevolmente sostenuto, «dal diritto internazionale dei diritti umani nel suo insieme, dato che si tratta di un obbligo avente la funzione di raggiungere l'obiettivo generale di tutela di questi diritti»⁴². Ciò significa, nella dimensione orizzontale della violenza descritta anche nell'OSS n. 5, ad esempio, adottare leggi che introducano la mancanza di consenso come elemento essenziale del reato di stupro. Tale obbligo scaturisce dalla Convenzione di Istanbul⁴³, ma l'assenza di questo elemento è stata altresì esaminata dalla Corte europea dei diritti umani nel caso *M.C. c. Bulgaria* del 2003, che riguardava una violenza sessuale subita da una minore, alla luce del rispetto degli articoli 3 e 8 della Convenzione europea (rispettivamente divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti e diritto al rispetto della vita privata e familiare)⁴⁴. La Corte ha ritenuto

³⁹ Si veda, ad esempio, l'interessante analisi di L.P.A. SOSA, *Intersectionality in the human rights legal framework on violence against women*, Cambridge, 2017; e S. DE VIDO, *Violence against women's health*, cit., 80 ss.

⁴⁰ Si veda a riguardo, R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 2008, 175 ss., 192; ID., *Le chemin étrange de la due diligence: d'un concept mystérieux a un concept surévalué*, in SFDI, *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Paris, 2018, 225 ss., 228.

⁴¹ A tale riguardo, sulla scelta di questa classificazione, S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, cit., 179 ss.

⁴² R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état*, cit., 311.

⁴³ Art. 36 Convenzione di Istanbul.

⁴⁴ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 4 dicembre 2003, ricorso n. 39272/98, *M.C. c. Bulgaria*.

che la Bulgaria – Stato non parte della Convenzione di Istanbul, quindi esente dal rispetto degli obblighi da essa discendenti – avesse violato entrambi gli articoli della CEDU in quanto non aveva adeguatamente indagato sul crimine compiuto ai danni della ricorrente a causa dell'eccessiva enfasi posta dalla legge sulle «prove dirette» dello stupro. La Corte si è altresì pronunciata espressamente sull'assenza di consenso quale elemento caratterizzante il reato di stupro⁴⁵. Così anche, più recentemente, richiamando *M.C. c. Bulgaria*, in *J.L. c. Italia*, la Corte ha ribadito che l'art. 8 CEDU, tanto quanto l'art. 3, impone agli Stati l'obbligo positivo di adottare norme penali atte a perseguire e punire in modo effettivo ogni atto sessuale non consensuale, «compresi i casi in cui la vittima non abbia opposto resistenza fisica», e di «mettere concretamente queste disposizioni in pratica per la realizzazione di indagini e azioni repressive efficaci»⁴⁶. Nel caso di specie, la vittima di uno stupro compiuto da sette uomini lamentava che il modo in cui la procedura penale si era svolta, risultante nell'assoluzione dei convenuti, le avesse causato «vittimizzazione secondaria»⁴⁷, determinando una violazione da parte dell'Italia degli obblighi discendenti dall'art. 8 CEDU. Tra gli obblighi di risultato può essere menzionata altresì la predisposizione di un apparato adeguato di amministrazione della giustizia. Così, in *A.T. c. Ungheria*⁴⁸, il Comitato EDAW – che ha dunque applicato nelle constatazioni la CEDAW – ha concluso nel senso della violazione da parte dello Stato dei diritti della ricorrente, in quanto era assente nell'ordinamento nazionale una legislazione sulla violenza domestica che prevedesse sanzioni nei confronti del perpetratore della violenza. Nel contrasto alla tratta di esseri umani, autorevole dottrina ritiene consolidata una norma internazionale che prevede

⁴⁵ Ivi, par. 159.

⁴⁶ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 27 maggio 2021, ricorso n. 5671/16, *J.L. c. Italia*, par. 117.

⁴⁷ Con il termine vittimizzazione secondaria si intende il caso in cui «victims feel victimized not only from the assault but also from their experiences of the criminal justice process» (S. WALKLATE, J. CLAY-WARNER, *Victimization and revictimization*, in T. SANDERS (ed.), *The Oxford Handbook of Sex Offences and Sex Offenders*, Oxford, 2017, 270 ss. In particolare, in *J.L.*, la Corte EDU ha riconosciuto che la corte d'appello italiana avesse agito sulla base di stereotipi di genere, sottolineando, durante il procedimento, come la vittima fosse una giovane donna «certo fragile ma anche creativa e disinibita», capace di gestire la propria (bi)sessualità e di avere dei rapporti sessuali occasionali di cui ella non era affatto convinta. La Corte d'appello aveva altresì rilevato che la richiedente aveva avuto un atteggiamento estremamente provocante e volgare. Questi elementi caratterizzano il fenomeno della «vittimizzazione secondaria». Si veda altresì oltre, sull'accesso alla giustizia.

⁴⁸ Comitato EDAW, *A.T. v. Hungary*, *Communication No. 2/2003, views* del 26 gennaio 2005, CEDAW/C/32/D/2/2003 (2005).

l'obbligo di reprimere penalmente la tratta⁴⁹. La criminalizzazione della tratta emerge anche nella Raccomandazione Generale n. 38 del Comitato EDAW sulla tratta delle donne e bambine nel contesto delle migrazioni globali, benché siffatta misura non sia di per sé da sola efficace a sradicare il fenomeno⁵⁰.

Gli obblighi di dovuta diligenza, chiaramente menzionati nella Convenzione di Istanbul (art. 5), consistono nell'obbligo di indagine senza ritardi ingiustificati della violenza nei confronti delle donne, ma anche nel fornire accesso a servizi di assistenza e di protezione delle vittime/sopravvissute alla violenza, nonché di fornire un rimedio effettivo nel caso specifico⁵¹. In particolare, in *Talpis c. Italia*, la Corte EDU ha parlato di obbligo di diligenza «particolare» («particulière» nella versione francese della sentenza, «special» in quella inglese), con riguardo all'immediatezza delle indagini in un caso di violenza domestica, violato dall'Italia in quanto le autorità italiane avevano risposto con ingiustificato ritardo alle denunce della ricorrente degli abusi subiti dal marito⁵². Come sottolineato dal giudice De Albuquerque in un precedente caso, *Valiulienė c. Lituania*, «uno standard più rigoroso di dovuta diligenza è specialmente necessario» dove il problema della violenza domestica è particolarmente diffuso⁵³. Con riferimento al reato di stupro, nel caso di vittimizzazione secondaria contro l'Italia di cui si è detto, la Corte ha ricordato che la conduzione di indagini effettive è un obbligo di mezzi e non di risultato: ciò significa che le autorità nazionali non devono «in alcun caso dimostrarsi disposte a lasciare impuniti gli attacchi all'integrità fisica e morale delle persone» e che «un'esigenza di celerità e di diligenza ragionevole è

⁴⁹ F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, 2107 ss.

⁵⁰ Sul punto si rinvia a S. DE VIDO, *La General Recommendation n. 38 del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne sulla tratta di donne e bambine nel contesto delle migrazioni globali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 161 ss.

⁵¹ Si veda altresì *infra*, sull'accesso alla giustizia.

⁵² Corte europea dei diritti umani, sentenza del 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, *Talpis c. Italia*, par. 129. Sul caso, cfr. M. BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 1 ss.; S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, in *ESIL Reflection*, 2017, www.esil-sedi.eu.

⁵³ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 26 marzo 2013, ricorso n. 33234/07, *Valiulienė c. Lituania*, opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque.

implicita in siffatto contesto»⁵⁴. In altri termini, i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare in pratica entro termini ragionevoli permettendo di concludere l'esame nel merito delle questioni sottoposte alle autorità⁵⁵. In base all'art. 8 CEDU, con specifico riguardo alle procedure penali relative a reati a carattere sessuale, misure di protezione «particolare» devono essere adottate per proteggere le vittime da episodi di «vittimizzazione secondaria»⁵⁶.

Possono altresì essere individuati obblighi di adottare progressivamente delle misure di contrasto della violenza nei confronti delle donne (obblighi à *réalisation progressive*). Questi comprendono l'obbligo in capo agli Stati di fare dei passi avanti nell'adozione di misure, di diversa natura, per assicurare gradualmente e nel lungo periodo l'effettivo esercizio di determinati diritti. Così, ad esempio, sempre nella prospettiva già citata del target 1 dell'OSS n. 5, l'obbligo di adottare delle misure per il cambiamento degli schemi di discriminazione presenti nelle società e dell'atteggiamento di «tolleranza» delle autorità nei confronti della violenza di genere.

La dimensione più nota della violenza, quella orizzontale o interpersonale, non è tuttavia sufficiente a descrivere tutte le forme di violenza di genere contro donne, adolescenti e bambine. La dimensione che definiamo verticale o «statale» o «istituzionale» della violenza – che si ricollega, pur indirettamente, all'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva delle donne come da target 5.6 – consiste in politiche e leggi dello Stato nel settore della salute che causano o contribuiscono a causare violenza di genere nei confronti delle donne⁵⁷.

⁵⁴ *J.L. c. Italia*, cit., par. 118.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ivi*, par. 119. Si osserva come la Corte abbia giudicato severamente l'atteggiamento della Corte d'appello italiana: «138. La Cour reconnaît qu'en l'espèce la question de la crédibilité de la requérante était particulièrement cruciale, et elle est prête à admettre que le fait de se référer à ses relations passées avec tel ou tel des inculpés ou à certains de ses comportements au cours de la soirée pouvait être justifié. Néanmoins, elle ne voit pas en quoi la condition familiale de la requérante, ses relations sentimentales, ses orientations sexuelles ou encore ses choix vestimentaires ainsi que l'objet de ses activités artistiques et culturelles pouvaient être pertinents pour l'appréciation de la crédibilité de l'intéressée et de la responsabilité pénale des prévenus». «141. La Cour est convaincue que les poursuites et les sanctions pénales jouent un rôle crucial dans la réponse institutionnelle à la violence fondée sur le genre et dans la lutte contre l'inégalité entre les sexes. Il est dès lors essentiel que les autorités judiciaires évitent de reproduire des stéréotypes sexistes dans les décisions de justice, de minimiser les violences contre le genre et d'exposer les femmes à une victimisation secondaire en utilisant des propos culpabilisants et moralisateurs propres à décourager la confiance des victimes dans la justice».

⁵⁷ S. DE VIDO, *Violence Against Women's Health*, cit.

Sterilizzazioni forzate previste dalla legge o da prassi consolidate nel settore sanitario, la criminalizzazione dell'aborto e il diniego di accesso ai servizi post-aborto, la violenza ostetrica come prassi nel settore sanitario sono alcuni esempi di questa dimensione. Per quanto concerne gli obblighi, è un obbligo di risultato avere in funzione un apparato giuridico e strutture che consentano l'accesso alla salute e alla salute riproduttiva della donna. Così, in *L.C. c. Perù*, il Comitato EDAW, nelle constatazioni del 2011, ha riconosciuto che la ricorrente era stata vittima di «esclusioni e restrizioni nell'accesso ai servizi alla salute basata su stereotipi di genere che concepiscono l'esercizio della capacità riproduttiva della donna come un dovere più che un diritto» e sulla natura degli obblighi dello Stato ha osservato che, essendo l'aborto previsto in alcune circostanze, era necessario che lo Stato fosse dotato di «un apparato giuridico in grado di consentire l'esercizio di siffatto diritto»⁵⁸. Benché la dimensione verticale della violenza sembri caratterizzarsi principalmente per la presenza di obblighi di risultato – abrogare leggi che criminalizzano senza eccezioni l'aborto, adottare leggi per il contrasto della violenza ostetrica etc. – è possibile ragionare nelle due dimensioni utilizzando lo schema precedentemente esposto, ovvero obblighi di risultato, di dovuta diligenza e a realizzazione progressiva. Così, l'obbligo di indagine tempestiva nel caso specifico di diniego di accesso all'aborto è un obbligo di dovuta diligenza: nel caso *P. e S. c. Polonia* (2012)⁵⁹, la Corte EDU ha riconosciuto che la normativa polacca come applicata dalle corti nazionali, incluso nel caso di specie, non era in grado di fornire uno strumento di natura procedurale alla ricorrente, che aveva diritto all'aborto secondo l'allora normativa polacca, tale da consentirle la realizzazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, nell'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva, anche se lo Stato è dotato di una normativa adeguata, questi sarà responsabile per violazione dei diritti umani nel caso di specie in quanto non ha esercitato la dovuta diligenza necessaria per impedire pratiche che causano violenza contro le donne (nel senso verticale del termine), in termini di angoscia e «danni psicologici». Nel caso *Alyne da Silva* (2008)⁶⁰, il Comitato

⁵⁸ Comitato EDAW, *L.C. c. Perù*, *Communication No. 22/2009*, views del 17 ottobre 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009 del 4 novembre 2011.

⁵⁹ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 30 ottobre 2012, ricorso n. 57375/08, *P. e S. c. Polonia*.

⁶⁰ Comitato EDAW, *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*, *Communication No. 17/2008*, views del 25 luglio 2011, CEDAW/C/49/D/17/2008 del 10 agosto 2011.

EDAW ha sostenuto poi che la morte della donna, cui non erano state fornite adeguate e tempestive cure ostetriche di emergenza, ricadeva nella responsabilità dello Stato, in virtù dell'obbligo che ricade in capo ad esso di regolare e monitorare le istituzioni private di cura. In un caso simile, *Sentürk c. Turchia* del 2013, la Corte europea dei diritti umani ha sottolineato come sia necessario che lo Stato – che nel caso di specie aveva violato l'art. 2 CEDU – abbia un sistema effettivo e indipendente per decidere con immediatezza e dovuta diligenza i casi di morte di pazienti per parto e che questo obbligo è violato quando la protezione esiste «solo in teoria»⁶¹. Tra le misure a realizzazione progressiva, spicca lo sradicamento degli stereotipi nel campo medico e la formazione dei professionisti nel settore sanitario e della giustizia per rispondere in maniera efficace alla violenza nella sua dimensione verticale.

5. Quanto detto pocanzi sugli obblighi in capo agli Stati nella realizzazione dei target sulla violenza di genere dell'OSS n. 5 ci consente di riflettere sull'accesso alla giustizia, che si colloca nell'ambito dell'OSS n. 16, nello specifico il target 3. Come si è detto, l'OSS n. 16 non contempla espressamente la dimensione di genere nell'accesso alla giustizia: ciò deve ritenersi, come si vedrà, una chiara «miopia» dell'Agenda 2030.

La disponibilità di rimedi giurisdizionali effettivi è un elemento chiave della protezione dei diritti umani nel diritto internazionale, così come nei sistemi giuridici nazionali⁶². Con accesso alla giustizia, si può intendere in senso generale la possibilità per un individuo di presentare un ricorso davanti ad una corte affinché il proprio caso venga deciso. Tuttavia – ed è questa la definizione che si utilizzerà in questa

⁶¹ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 9 aprile 2013, ricorso n. 13423/09, *Mehmet Şentürk And Bekir Şentürk c. Turchia*.

⁶² F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007. Nel diritto pattizio, si veda ad esempio art. 2(3) del Patto sui diritti civili e politici e art. 13 CEDU, e quanto si dirà sulla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. Sull'accesso alla giustizia, si veda, *inter alia*, senza pretesa di esaustività, Commissione interamericana dei diritti umani, *Access to justice as a guarantee of economic, social, and cultural rights. A review of the standards adopted by the inter-American system of human rights*, OEA/Ser.L/V/II.129 del 7 settembre 2007; F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (eds), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2008; A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Access of individuals to international justice*, Oxford, 2011; AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI E CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, 2016; M. KAMTO, Y. TYAGI (eds), *The access of individuals to international justice - L'accès de l'individu à la justice internationale*, Leiden-Boston, 2019.

sede – l'accesso alla giustizia può essere considerato in un senso più ampio, non solo come il diritto dell'individuo di presentare un reclamo davanti ad un'istanza giurisdizionale, ma anche il suo diritto ad avere il proprio caso indagato, sentito e deciso in modo equo⁶³. In base all'art. 2, lettera c) della CEDAW, gli State parte si impegnano a «instaurare una protezione giuridica dei diritti delle donne su un piede di parità con gli uomini al fine di garantire, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istanze pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio». La *vexata quaestio*, tuttavia, non è tanto la parità *de jure*, ribadita in molteplici strumenti giuridici internazionali e regionali, quanto quella *de facto*. Ci si potrebbe chiedere infatti la ragione per cui si debba parlare specificatamente di accesso «delle donne» alla giustizia. Il Comitato EDAW, nella Raccomandazione Generale n. 33 del 2015, si è espresso chiaramente in questi termini:

«the centralization of courts and quasi-judicial bodies in the main cities, their non-availability in rural and remote regions, the time and money needed to access them, the complexity of proceedings, the physical barriers for women with disabilities, the lack of access to quality, gender-competent legal advice, including legal aid, as well as the deficiencies often noted in the quality of justice systems (gender-insensitive judgments/decisions due to the lack of trainings, delays and excessive length of proceedings, corruption, etc.) all prevent women from accessing justice»⁶⁴.

In altri termini, esistono delle condizioni, nonché degli stereotipi fortemente radicati, anche nel sistema giudiziario – come ha dimostrato il caso *J.L. c. Italia*⁶⁵ posto all'attenzione della Corte europea dei diritti umani – che impediscono, o rendono più complesso, l'accesso delle donne alla giustizia. Il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne ha identificato sei componenti essenziali e interrelati dell'accesso alla giustizia, ovvero: giustiziabilità, disponibilità, accessibilità, buona qualità, responsabilità del sistema della giustizia e predisposizione di rimedi per le vittime⁶⁶. Il Comitato, dopo aver individuato la presenza di fattori intersezionali di discriminazione – sulla base del genere e di altri elementi correlati – che ostacolano l'accesso delle donne alla giustizia, ha chiesto agli Stati parte della CEDAW di «prevedere la protezione giuridica dei diritti

⁶³ F. FRANCONI, *The rights of access to justice under customary international law*, in F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice*, cit., 64 ss.

⁶⁴ Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit.

⁶⁵ *J.L. c. Italia*, cit.

⁶⁶ Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit., par. 30 ss.

delle donne su un piano di parità con gli uomini e di assicurare, attraverso tribunali nazionali competenti e altre istituzioni pubbliche l'effettiva protezione delle donne contro ogni atto di discriminazione»⁶⁷. Con riferimento alla persistenza di stereotipi nel sistema giudiziario, è opportuno citare in questa sede il caso *Karen Tayag Vertido c. Filippine*, deciso dal Comitato EDAW nel 2010⁶⁸. In un caso di stupro di cui era stata vittima una dipendente della Camera di commercio della città di Davao, la corte locale aveva assolto l'imputato, già presidente della medesima Camera di Commercio, dopo aver trattato con estrema cautela la testimonianza di Vertido e aver messo in dubbio la sua credibilità sulla base del fatto che «un'accusa di stupro può essere mossa con grande facilità»⁶⁹. La maggioranza degli esperti del Comitato EDAW ha ritenuto che il giudice nazionale avesse giudicato il comportamento della vittima sulla base di stereotipi ricorrenti e si fosse quindi espresso in modo negativo sulla sua credibilità, visto che Vertido non si conformava all'immagine della vittima «razionale e ideale» in un caso di stupro⁷⁰. Solo recentemente, la Corte EDU si è occupata degli stereotipi spesso insiti nel sistema giudiziario domestico nel caso *J.L. c. Italia*, già richiamato *supra*, sottolineando come la condizione familiare della ricorrente, le sue relazioni sentimentali, il suo orientamento sessuale o ancora le scelte nell'abbigliamento non rilevavano in alcun modo nell'apprezzamento della credibilità della vittima nel corso di un procedimento per stupro⁷¹. I giudici di Strasburgo hanno preso posizione netta contro la vittimizzazione secondaria spesso perpetrata dalle stesse corti nazionali che dovrebbero garantire giustizia alle vittime: «è [...] essenziale che le autorità giurisdizionali evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni, di minimizzare le violenze contro il genere e di esporre le donne a una vittimizzazione secondaria utilizzando delle parole colpevolizzanti e moralizzatrici atte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia»⁷².

Prendendo in considerazione il concetto ampio di accesso alla giustizia, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa non si limita a riferirsi all'accesso alle corti, ma individua, nel sistema di misure di protezione, repressione e supporto contemplato nelle sue di-

⁶⁷ Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit., par. 41.

⁶⁸ Comitato EDAW, *Karen Tayag Vertido c. Filippine*, Communication No. 18/2008, views del 16 luglio 2010, CEDAW/C/46/D/18/2008 del 22 settembre 2010.

⁶⁹ Ivi, par. 2.9.

⁷⁰ Ivi, par. 8.5.

⁷¹ *J.L. c. Italia*, cit., par. 138.

⁷² Ivi, par. 141.

sposizioni, gli obblighi che gli Stati parte hanno nel garantire l'accesso alla giustizia delle donne vittime di violenza di genere⁷³. Così, in un caso di stupro ai danni di *E.B.*, deciso il 19 marzo 2019⁷⁴, la Corte EDU ha riscontrato che le autorità rumene non avevano svolto una adeguata indagine dello stupro di cui la donna era stata vittima rientrando da lavoro e avevano eccessivamente enfatizzato il fatto che la vittima non avesse opposto resistenza al presunto perpetratore della violenza. Inoltre, le indagini non avevano tenuto conto della lieve incapacità intellettuale di cui era affetta la vittima. Nel merito, la Corte ha sottolineato che la Convenzione di Istanbul, di cui la Romania è parte dal 2016, richiede agli Stati parte di prendere le necessarie misure legislative e altre misure per proteggere i diritti e gli interessi delle vittime, incluso, *inter alia*, garantire la protezione delle vittime da forme di intimidazione, ritorsione e vittimizzazione e assicurare che queste siano informate dei loro diritti e dei servizi a loro disposizione «così che i loro diritti e interessi siano debitamente presentati e presi in considerazione»⁷⁵. Nel caso di specie, le autorità rumene non avevano dimostrato quella «increased diligence», necessaria vista la situazione della ricorrente⁷⁶, e il loro approccio al caso concreto aveva privato il quadro giuridico nazionale di riferimento contro la violenza nei confronti delle donne del suo scopo⁷⁷. Ciò ha consentito alla Corte di concludere che vi era stata una violazione da parte della Romania degli articoli 3 e 8 CEDU.

6. Come si è visto, anche alla luce della pur limitata giurisprudenza e quasi-giurisprudenza citata, i target dell'OSS n. 5 – combinato altresì all'OSS n. 16 – non erano stati raggiunti, o quasi completamente

⁷³ Si vedano in particolare i seguenti articoli della Convenzione di Istanbul: 5 (obblighi di dovuta diligenza), 12 (misure per lo sradicamento degli stereotipi), 15 (formazione delle figure professionali che lavorano con le vittime di violenza), 19 (informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili), 27 (segnalazioni), 29 (procedimenti e vie di ricorso in materia civile), 30 (risarcimenti), 33-40 (criminalizzazione delle forme di violenza nei confronti delle donne previste dalla Convenzione), 48 (divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie), 49 (avvio delle indagini e dei procedimenti penali senza ritardo ingiustificato), 54 (ammissibilità delle prove relative agli antecedenti sessuale e alla condotta della vittima solo dove pertinenti e necessarie), 55 (procedimenti d'ufficio e ex parte), 56 (protezione delle vittime durante tutte le indagini e i procedimenti giudiziari), 57 (gratuito patrocinio).

⁷⁴ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 19 marzo 2019, ricorso n. 49089/10, *E.B. c. Romania*.

⁷⁵ *Ivi*, par. 65.

⁷⁶ *Ivi*, par. 60.

⁷⁷ *Ivi*, par. 67.

raggiunti, neppure prima della pandemia da COVID-19, dichiarata nel marzo 2020. Inevitabilmente, la pandemia ha inciso sul raggiungimento dell'obiettivo.

La dimensione di genere delle epidemie è invero sia fisicamente sia socialmente costruita. Alcune malattie, per loro natura, affliggono i sessi (biologici) in modo diverso: ad esempio il virus Zika è particolarmente rischioso durante la gravidanza e può causare malformazioni gravi del feto, mentre non è pericoloso in altre condizioni; il virus SARS-CoV-2 ha un dimostrato indice di letalità maggiore per gli uomini rispetto alle donne. Tuttavia, con riguardo ai ruoli di genere, la funzione ancora prevalente di cura delle donne determina l'assunzione, da parte di queste ultime, in tempi di crisi, della maggioranza dei rischi⁷⁸ e del carico di lavoro nel nucleo familiare⁷⁹. Inoltre, la disponibilità di servizi alla salute e le strutture di governance sanitaria presentano una dimensione di genere e sono soggette a quella che è stata definita la «tirannia dell'urgente» (*tyranny of the urgent*)⁸⁰, ovvero l'adozione di misure che formalmente sono dettate dall'emergenza ma che di fatto impattano ampiamente sui diritti delle donne, anche e soprattutto sull'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva. I dati dimostrano chiaramente – pur non essendo completi, pur in mancanza di dati disaggregati che tengano conto dell'intersezionalità – l'aumento della violenza di genere contro le donne, soprattutto violenza domestica e violenza online, durante la pandemia. Il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha elaborato un *policy brief* il 9 aprile 2020 nel quale ha enfatizzato i «molteplici impatti» della pandemia da COVID-19 sulle donne, le adolescenti e le bambine, in particolare in contesti di fragilità, conflitti e emergenze⁸¹. Nel suo rapporto sullo stato di avanzamento degli OSS, il Segretario generale ha sottolineato come l'attuale pandemia abbia colpito particolarmente le donne e le ragazze, ad esempio in termini di aumento della violenza domestica durante il confinamento⁸². Anche l'accesso

⁷⁸ Le donne rappresentano oltre il 70 per cento dei lavoratori nel settore sanitario (incluso il lavoro nelle case di riposo) e sono quindi in prima linea nella lotta al COVID-19, come emerge dai dati dell'ILO. www.ilo.org

⁷⁹ Si veda a riguardo l'indagine prodotta in 18 paesi in consultazione con UN Women <https://data.unwomen.org/>.

⁸⁰ J. SMITH, *Overcoming the 'tyranny of the urgent': integrating gender into disease outbreak preparedness and response*, in *Gender & Development*, 2019, 355 ss.

⁸¹ UN SG, *The Impact of COVID-19 on Women*, 9 April 2020, www.unwomen.org.

⁸² Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, cit.

all'istruzione delle bambine e delle ragazze è stato limitato in molti Paesi al mondo come conseguenza delle misure di contenimento, sostituito dalle esigenze del lavoro di cura in tempi di pandemia (e con un correlato rischio di violenza domestica). L'organismo dell'ONU per la parità di genere e l'*empowerment* delle donne (UN Women) ha dichiarato che 243 milioni di donne (tra 15 e 49 anni) sono state oggetto di violenza fisica o sessuale dal proprio partner nei mesi precedenti l'indagine (aprile 2020) e che i dati confermavano come la violenza contro le donne fosse sensibilmente aumentata dall'inizio della pandemia⁸³. La direttrice di UN Women ha definito l'impatto sproporzionato della pandemia, e delle misure adottate in risposta alla stessa, sulle donne e le bambine quale «shadow pandemic»⁸⁴. I dati raccolti a livello nazionale confermano quanto sostenuto da UN Women⁸⁵. La pandemia ha tuttavia prodotto ulteriori forme di violenza (la dimensione «verticale» di cui si è detto), definite, nelle parole della *Special Rapporteur* contro la violenza nei confronti delle donne, quali «restrizioni alla fornitura di servizi di cura che sono essenziali per donne e bambine»⁸⁶.

7. L'analisi dell'OSS n. 5 ha mostrato da un lato come i target identificati nell'Agenda 2030 siano importanti per il raggiungimento della parità di genere sul piano internazionale, benché insufficienti a cogliere le molteplici forme di violenza di genere contro le donne, le bambine e le adolescenti; e, dall'altro lato, come i target identificati nell'obiettivo non siano stati raggiunti, anche prima dello scoppio della pandemia da COVID-19. Nell'apprezzamento della trasversalità dell'OSS n. 5, l'Agenda 2030 non contempla un esplicito collegamento con l'OSS n. 16, che valorizzi la dimensione di genere dell'accesso alla giustizia. La pandemia da COVID-19 ha messo ulteriormente in crisi l'OSS n. 5, in quanto le misure di contenimento adottate hanno incrementato i casi e le forme (soprattutto online) della violenza di genere nei confronti delle donne. Nel rapporto relativo ai progressi nell'Agenda 2030 per il 2021, il Segretario Generale dell'ONU sot-

⁸³ *COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls*, www.unwomen.org

⁸⁴ P. MLAMBO-NGCUKA, *Violence against women and girls: The shadow pandemic*, 6 aprile 2020, www.unwomen.org.

⁸⁵ www.istat.it

⁸⁶ *Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Dubravka Šimonović, *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*, A/75/144 del 24 luglio 2020, par. 73.

tolinea come «the pandemic has highlighted the need to act swiftly to address existing gender inequality that remains pervasive globally and get back on track to achieve the goal of gender equality» e che «the crisis presents the opportunity to re-shape and rebuild systems, laws, policies and institutions to advance gender equality»⁸⁷. La pandemia ha certamente esacerbato discriminazioni strutturali esistenti nelle società.

È altresì vero che nell'ultimo anno si sono registrati dei positivi dibattiti verso l'adozione di nuove misure legislative sul contrasto alla violenza di genere, tanto a livello nazionale quanto nel quadro dell'Unione europea⁸⁸. L'attivismo legislativo che si nota a livello europeo non è certo unicamente il prodotto della pandemia, ma senza dubbio ha subito una decisa accelerazione a causa della pandemia.

Per rompere schemi di discriminazione persistenti e resilienti, tuttavia, non sono sufficienti – pur essendo utili – nuovi strumenti giuridici, in particolare in materia penale, che si collochino in un *vacuum* in termini di attuazione e non si accompagnino ad azioni di sradicamento degli stereotipi persistenti e resilienti tanto nelle nostre società quanto nell'azione delle autorità pubbliche. La realizzazione dell'OSS n. 5 dipenderà dunque da azioni a breve, medio e lungo termine, con attenzione al raggiungimento di quell'uguaglianza sostanziale che è stato il *fil rouge* dell'analisi.

ABSTRACT

Gender Equality in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development

The aim of this article is to reflect on Sustainable Development Goal No. 5 on gender equality and its current challenges in terms of implementation. After analysing the targets pertaining to the Goal, this contribution will delve into the concepts of equality and non-discrimination (target 1), then it

⁸⁷ Nelle more della pubblicazione di questo contributo, è stato reso disponibile il rapporto (*advanced unedited copy*) 2021 del Segretario Generale, non ancora approvato, che sarà discusso durante la sessione di luglio 2021 della *UN High-Level Political Forum on Sustainable Development*. www.sustainabledevelopment.un.org.

⁸⁸ Si veda a riguardo l'iniziativa della Commissione europea, *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2020)7664101 - 16/12/2020, www.ec.europa.eu/ e il rapporto in corso di pubblicazione, L. SOSA, S. DE VIDO, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*, European Equality Law Network. www.equalitylaw.eu.

will focus on the specific targets regarding violence against women and girls. It will in particular emphasise how these targets correspond to already existing legal obligations for States that have strengthened at the international level. In the interconnection among Sustainable Development Goals, this contribution will briefly focus on access to justice (Sustainable Development Goal No. 16, target 3), before briefly reflecting on the impact of the COVID-19 pandemic on the realization of Goal No. 5.